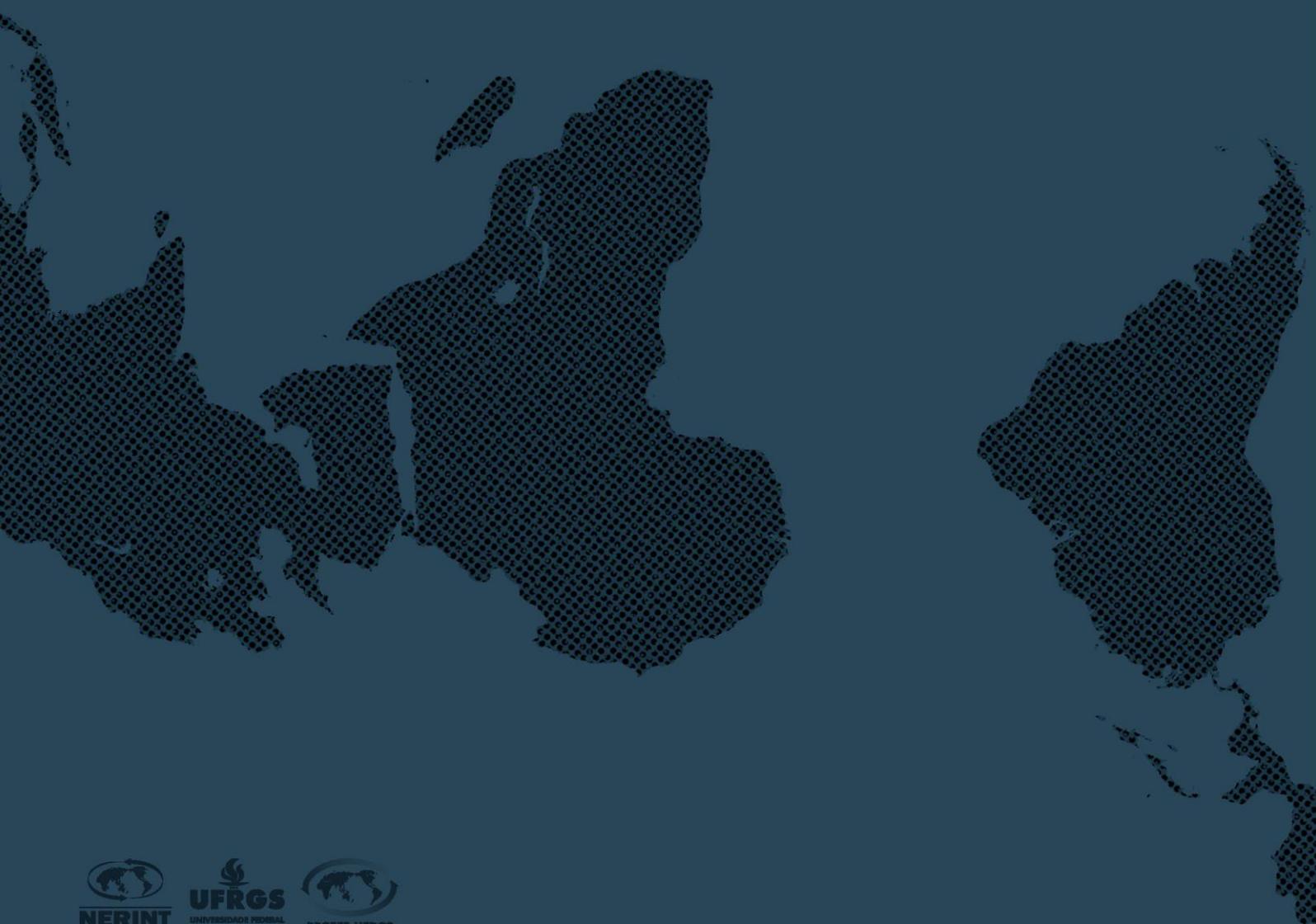


**8**  
ANOS

ISSN: 2178-8839

✦ ✦ ✦ ✦ ✦  
**CONJUNTURA AUSTRAL**  
journal of the global south

volume 9 | número 46 | abr./jun. 2018





**CONJUNTURA AUSTRAL**

journal of the global south



# CONJUNTURA AUSTRAL

journal of the global south

## **FOCO E ESCOPO**

*CONJUNTURA AUSTRAL* é uma publicação Trimestral, em formato digital, vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). A Revista publica trabalhos de relações internacionais com foco nos países que integram o Hemisfério Sul, tendo como área geográfica de abrangência as relações internacionais da África, Ásia e América Latina, na perspectiva dos grandes temas da agenda de segurança, diplomacia e desenvolvimento.

A revista publica contribuições na forma de análises de conjuntura, artigos científicos e resenhas bibliográficas, cuja temática se situe na grande área de Estratégia e Relações Internacionais, com especial interesse nos temas relacionados aos países do hemisfério Sul político e suas estratégias de segurança e desenvolvimento. Tem como público alvo pesquisadores, especialistas, pós-graduandos e graduandos da área de Relações Internacionais.

## **Missão**

Promover o debate e a reflexão sobre a conjuntura internacional, com ênfase nos processos de interesse imediato dos países em desenvolvimento.

## **CONSELHO EDITORIAL/Editorial Board**

Adam Habib (University of Johannesburg, África do Sul)  
Alejandro Simonoff (Universidad Nacional de La Plata, Argentina)  
Amado Luiz Cervo (Universidade de Brasília, Brasil)  
Antonio Jorge Ramalho (Universidade de Brasília, Brasil)  
Bertrand Badie (Sciences Po, França)  
Boris F. Martynov (Academia de Ciências da Rússia)  
Camilo López Burian (Universidad de la República, Uruguai)  
Carlos Arturi (UFRGS, Brasil)  
Danny Zahreddine (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil)  
Flávio Sombra Saraiva (Universidade de Brasília, Brasil)  
Germán Soprano (CONICET / Universidad Nacional de Quilmes / Universidad Nacional de La Plata, Argentina)  
Gladys Lechini (Universidad Nacional de Rosario, Argentina)  
Immanuel Wallerstein (Yale University, Estados Unidos da América)  
Iraê Lundin (Instituto Superior de Relações Internacionais - Moçambique)  
Marcos Costa Lima (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil)  
Mehdi Parvizi Amineh (University of Amsterdam, Holanda)  
Naif Bezwan (Mardin Artuklu University, Turquia)  
Paulo Gilberto Fagundes Vizentini (UFRGS, Brasil)  
Samuel Pinheiro Guimarães (Alto Representante-Geral do Mercosul)  
Shiguenoli Miyamoto (Universidade Estadual de Campinas, Brasil)  
Vijay Prashad (Trinity College, Estados Unidos da América)  
Willians Gonçalves (Universidade Federal Fluminense / Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil)  
Sean W. Burges (Australian National Centre for Latin American Studies)

## **COMITÊ EDITORIAL / Editorial Committee**

André Luiz Reis da Silva (UFRGS, Brasil) - **Editor**  
André Moreira Cunha (UFRGS, Brasil)  
Eduardo Ernesto Filippi (UFRGS, Brasil)  
Leonardo Granato (UFRGS, Brasil)  
Marco Aurélio Chaves Cepik (UFRGS, Brasil)  
Veronica Korber Gonçalves (UFRGS, Brasil)

## **EDITORA ADJUNTA / Adjunct Editor**

Sílvia Regina Ferabolli (UFRGS, Brasil)

## **EDITORES ASSISTENTES / Assistant Editors**

Guilherme Ziebell de Oliveira (UFRGS, Brasil)  
Jose Oviedo Perez (UFRGS, Brasil)

## **FOCUS AND SCOPE**

*CONJUNTURA AUSTRAL* or “Journal of the Global South” is the peer-reviewed journal of the Graduate Program in International Strategic Studies of the Federal University of Rio Grande do Sul (PPGEEI UFRGS, Brazil). Published quarterly, the journal welcomes research articles, scenario analysis pieces, and book reviews on the contemporary politics, security and development strategies of the Global South (Latin America, Africa, Asia and the Middle East). The journal aims to disseminate the academic production of scholars hailing from the Global South on issues of interest to the peoples of the Global South, with special emphasis on themes covered by the multidisciplinary field of International Relations.

## **Mission**

Disseminate the academic production of scholars hailing from the Global South on issues of interest to the peoples of the Global South, with special emphasis on themes covered by the multidisciplinary area of International Relations.

Vinicius Henrique Mallmann (UFRGS, Brasil)

## **ASSISTENTE DE EDIÇÃO / Edition Assistant**

Srta Maria Eduarda Variani (UFRGS, Brasil)

## **CONTATO / Contact:**

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Faculdade de Ciências Econômicas  
Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais  
Av. João Pessoa, 52 sala 35A - 3º andar - CEP 90040-000 - Centro - Porto Alegre/RS - Brasil  
Tel: +55 51 3308-3150 | Fax: +55 51 3308-3963  
e-mail: conjunturaaustral@ufrgs.br

Rev. Conj. Aust.	Porto Alegre	v.9	n.46	p. 1-102	abr./jun. 2018
------------------	--------------	-----	------	----------	----------------



## Volume. 9, Número. 46 (abr./jun. 2018)

### CONJUNTURA

Acordo Mercosul – União Europeia: entre o discurso e a realidade. Impactos e perspectivas..... p.5

*Charles Pennaforte, Genaro da Silva Ribeiro, Nairana Karkow Bones*

Cooperação e diálogo em segurança e defesa no Brasil: horizontalização na construção de uma agenda..... p.22

*Guilherme Frizzera*

### ARTIGOS

La persistencia en el error: estructura sobredimensionada, fondos reducidos, intereses sectoriales, y sus efectos en la defensa Argentina..... p.31

*José Manuel Ugarte*

Relações Moçambique-Brasil: o pragmatismo na abordagem às economias emergentes..... p.48

*Vasco Alberto Chemane*

Revisando a integração latino-americana: da CEPAL a UNASUL..... p.67

*Jacqueline A. H Haffner, Adriano Pires de Almeida*

Relaciones China-América Central: el caso de Nicaragua y el proyecto del canal interoceánico)..... p.83

*Paula Daniela Fernández, Fernando Gabriel Romero Wimer*

**Normas de Submissão / Submission Standards..... p.100**

## ACORDO MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA: ENTRE O DISCURSO E A REALIDADE. IMPACTOS E PERSPECTIVAS

*Mercosur-European Union Agreement: between reality and discourse. Impacts and Perspectives*

*Charles Pennaforte<sup>1</sup>  
Genaro da Silva Ribeiro<sup>2</sup>  
Nairana Karkow Bones<sup>3</sup>*

### Introdução

A assinatura de um mega-acordo de liberação econômica e comercial entre o Mercosul e a União Europeia (UE) é um antigo objetivo de segmentos empresariais, principalmente brasileiros (FIESP e o agronegócio), desde a primeira metade dos anos 1990. O primeiro tratado de cooperação com o objetivo de criação de um mega-acordo de livre comércio foi celebrado em 1995. Todavia, durante o primeiro período de negociações (1999-2004), ocorreram poucos avanços. Após este período, as tratativas permaneceram paralisadas por pelo menos seis anos, até que, a partir de 2010, ocorreram novas discussões. Desde 2016, há uma demonstração maior de interesse e mobilização para um possível desfecho positivo de um acordo para o mais breve possível.

O “novo impulso” que estamos verificando para as negociações Mercosul-UE surgiu tanto a partir do cenário político criado pelo impeachment de Dilma Rousseff, em 2016, como pela ascensão de Mauricio Macri na Argentina, em 2015. A grande crítica feita aos governos petistas e kirchneristas foi a excessiva “politização” do Mercosul e o abandono dos interesses econômicos do bloco (ALMEIDA, 2016). Do outro lado, a União Europeia acredita no avanço do interregionalismo/bilateralismo para a construção do acordo entre os dois blocos econômicos em meio ao protecionismo da administração Donald Trump.

---

<sup>1</sup> Doutor em Relações Internacionais pela Universidad Nacional de La Plata (Argentina). Pós-doutor em Integração Regional pela UNiversidade de São Paulo (USP). Professor no Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal de Pelotas e no Curso de Relações Internacionais. Coordenador do Grupo de Pesquisa CNPq Geopolítica e Mercosul. Email: charlespennaforte@gmail.com

<sup>2</sup> Acadêmico do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL). Bolsista IC/UFPEL, membro do Grupo de Pesquisa CNPq/UFPEL Geopolítica e Mercosul. Email: genaroribeiro@yahoo.com.br

<sup>3</sup> Acadêmica do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL). Bolsista IC/FAPERGS Membro do Grupo de Pesquisa CNPq/UFPEL Geopolítica e Mercosul. Email: nairanabones@gmail.com

Este artigo busca, então, avaliar a relevância de um acordo de livre comércio a “portas fechadas” (negociado por empresários e governo, sem uma discussão ampla com a sociedade) entre os blocos no cenário atual tendo em vista as assimetrias econômicas e tecnológicas existentes entre os dois blocos, bem como o discurso proferido pelas autoridades e pela mídia dos “indiscutíveis” ganhos por parte do Mercosul decorrentes da assinatura do acordo, assim como por um governo que está impondo uma agenda política e econômica que não possui nenhum respaldo popular no Brasil.

Assim sendo, este trabalho está dividido em quatro partes: na primeira, se faz um breve recorte da formação histórica do Mercosul; na segunda, busca-se contextualizar e analisar as primeiras tratativas de 1995-2010; na terceira, analisa-se criticamente o momento atual de negociações; e, na quarta parte, procura-se traçar paralelos, similaridades e diferenças entre as duas fases distintas de intercâmbio de propostas, questionar a validade e objetividade do tratado, assim como a falta de informações referentes às tratativas a “porta fechadas” em curso para o grande público e as possíveis consequências reais para o bloco.

### **Um pequeno recorte histórico**

O acordo entre o Mercosul e a UE é um velho desejo de segmentos empresariais brasileiros. Contudo, entre a visão dos produtos brasileiros (e mercosulinos) inundando o mercado europeu e provocando superávits e a realidade de um comércio bilateral existe uma grande distância.

Na onda do regionalismo aberto dos anos 1990, a UE percebeu a importância de se aproximar da América Latina frente a nova realidade que começava a existir no Cone Sul a partir do fim da Guerra Fria e a intensificação da globalização neoliberal sob o comando dos Estados Unidos (EUA). A assinatura do Tratado de Livre Comércio da América Norte (NAFTA, em inglês) pelos EUA, Canadá e México, em 1994, foi o sinal de que o novo regionalismo se intensificaria nas Américas.

Poucos anos após o Tratado de Assunção (1991) ser firmado, a União Europeia demonstrou interesse na aproximação político-econômica com o Mercosul, o que consolidou-se em 1995 no *Acordo-Quadro de Cooperação entre a União Europeia e o Mercosul* (MERCOSUL/CMC/DEC. N° 5/95). Este acordo entrou em vigor no ano de 1999 e visava o fomento de iniciativas e condições que permitissem uma associação inter-regional no futuro e resultou no início da negociação de um acordo de um Tratado de Livre Comércio (TLC) entre os blocos. Contudo, as primeiras propostas efetivas foram apresentadas somente em 2004.

Os dois blocos tinham expectativas diferentes nos resultados do acordo. Por parte do Mercosul e do Brasil, esperava-se que o acordo trouxesse uma maior consolidação de sua imagem na comunidade internacional em sua fase inicial (BRESSER-PEREIRA; THORSTENSEN, 1995), como um grupo capaz e atuante em promover o apoio do Cone Sul às atividades do bloco e expandir a exportação de seus produtos, notadamente os agrícolas. Já para a União Europeia, a intenção era de realizar um processo gradual de liberalização econômica e uma inserção em mercados ainda pouco explorados. Todavia, as propostas iniciais não atenderam às expectativas de ambos os lados.

A falta de coesão interna do Mercosul (principalmente de Brasília e Buenos Aires) dificultou, ao longo do tempo, a convergência de interesses e de uma proposta comum. Vários fatores podem ser apontados, entre eles, o governo argentino, frente a uma possível perda de competitividade na primeira década dos anos 2000, bem como a crise econômica do país, as divergências entre os dois países no ritmo de aprofundamento da integração e da agenda regional (BERNAL-MEZA, 2013, p. 06-07) e o consequente ajuste de prioridades do Brasil em direção a chamada Cooperação Sul-Sul, esfriaram as tratativas rumo a um possível “Mercosul profundo”. Sobre a falta de “coesão interna” no Mercosul, Bernal-Meza (Idem, p. 09) assinalou que:

(...) el Mercosur nunca será más de que lo es actualmente. Nunca será un Mercado Común porque los intereses del Brasil no están involucrados en ese objetivo y porque la relación bilateral entre Argentina y Brasil depende, en buena parte, de las decisiones de Buenos Aires que no responden a lógicas de integración, sino a las de la política interna.

Estes fatores contribuíram para a lentidão e a posterior paralisação das negociações. Contudo, existia a concordância na necessidade de se construir mecanismos mais equilibrados para a interação comercial entre os dois blocos desde 2004, apesar da suspensão das negociações em 2007.

Em 2010, devido à estratégia dos países desenvolvidos de superar a crise por meio da liberalização de novos mercados para seus produtos (GUIMARÃES, 2014), seguido dos efeitos da crise mundial, que passou a afetar também os países em desenvolvimento como o Brasil e Argentina, voltou a gerar uma nova convergência de interesses entre o Mercosul e a União Europeia.

Contudo, sob o ponto de vista prático o bloco europeu não fez concessões significativas para o Mercosul, seguindo a mesma linha no âmbito da Rodada de Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC). Vale lembrar que tanto o Brasil como a Argentina atuaram de maneira integrada desde 2003 com o objetivo de superar as políticas protecionistas do setor agrícola das grandes potências. Em 2008, por outro lado, as posições já não estavam tão coadunadas.

A ascensão ao poder de Mauricio Macri na Argentina marcou o fim do que foi chamado de ciclo de “governos progressistas” em 2015. No Brasil, em 2016, o impeachment de Dilma Rousseff encerrou a hegemonia petista no Palácio do Planalto, após uma grave crise econômica potencializada pela crise política na esteira de uma nova agenda de perspectiva economia e social conservadora.

A crise econômica mundial de 2008, com impactos diretos sobre o crescimento dos países centrais e, principalmente, da China, provocou o fim do chamado Boom das Commodities, ocorrido entre 2000 e 2009. Brasil e Argentina passaram a sofrer os seus efeitos econômicos, que propiciaram o fim do chamado “giro à esquerda”<sup>4</sup> da década passada (PENNAFORTE, 2017, p. 32), quando tais governos denominados de “progressistas” tinham em comum a superação do Consenso de Washington e a volta do Estado como importante ator (STOESSEL, 2014, p. 124).

<sup>4</sup> Sobre o tema ver Soledad Stoessel (2014) que faz uma análise ampla sobre a discussão acadêmica dos governos de esquerda que chegaram ao poder na América Latina a partir do início do século XXI.

Agora sob novo comando, Brasília e Buenos Aires resolveram recuperar o “tempo perdido” em relação aos possíveis mega-acordos comerciais. As declarações das chancelarias de ambos os lados, colocando o acordo entre o Mercosul e a UE como prioridade, ganharam as manchetes.

Apesar do voluntarismo inicial dos dois governos, os mesmos entraves encontrados anteriormente ameaçam atribular as negociações atuais. Podemos observar a reincidência de alguns aspectos da proposta de acordo de 2004 e novamente a lentidão e dificuldade no processo de discussão dos termos.

### **As primeiras propostas e seus precedentes**

A aproximação foi iniciada factualmente com a assinatura do *Acordo-Quadro de Cooperação entre União Europeia e Mercosul* (MERCOSUL/CMC/DEC. N° 5/95). O acordo previa não só uma cooperação política e econômica entre os blocos, mas também social, cultural, financeira e técnica. Eram dados, assim, os primeiros passos para o que depois transformar-se-ia em uma proposta de liberalização econômica e comercial.

Em 1999, durante a Primeira Cúpula América Latina, Caribe e União Europeia, no Rio de Janeiro, o diálogo foi retomado e os primeiros passos rumo à negociação do tratado de livre comércio foram dados. Todavia, foi apenas mais tarde naquele ano que, em Bruxelas, os negociadores de ambos os blocos realizaram as primeiras tratativas formais com a criação de grupos de trabalho para avaliarem os temas relevantes para o acordo.

Entretanto, as negociações não foram tão rápidas e objetivas quanto o necessário. A constante falta de coesão do Mercosul, já mencionada anteriormente, unida ao protecionismo europeu de alguns setores, principalmente agrícola, acabaram por colocar entraves nas negociações.

Os países do Mercosul foram surpreendidos quando, em junho de 2001, a UE apresentou, antes do esperado, uma proposta de liberalização gradual e uma lista dos produtos que participariam da zona de livre comércio. Na sua proposta, os produtos agrícolas, categoria na qual os países do Cone Sul são mais competitivos, teriam pequena participação (KUME et al., 2004) e muitos daqueles que fariam parte já se beneficiavam do Sistema Geral de Preferências (SGP)<sup>5</sup> em contraste com os produtos industrializados e de bens de capital, que seriam os produtos mais competitivos do lado europeu, que entrariam em grande escala. Após isso, deu-se início a uma série de tratativas até que em 2004 propostas efetivas foram realizadas. Porém, a falta de consonância entre os interesses das partes, a nova conjuntura política da América Latina, com chegada de governos “progressistas” ao poder, e a falta de flexibilidade pelo lado europeu acabaram por desinteressar os setores favoráveis ao acordo e, por fim, paralisar as negociações até o ano de 2010.

As últimas propostas, lançadas em 2004, eram muito diferentes (BID, 2017). Enquanto a Europa preocupava-se em proteger seus mercados e sua competitividade, excluindo produtos sensíveis do acordo e buscando abertura de comércios para seus produtos, acabou por apresentar uma proposta pouco razoável para

---

<sup>5</sup> Sistema que busca a superação da deterioração dos termos de troca por meio de um tratamento tarifário preferencial para os produtos dos países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento.

os seus parceiros do Cone Sul. Nesta proposta, o principal ganho do Brasil, por exemplo, seria no mercado de Etanol, ao passo que, no que dizia respeito aos produtos agropecuários, apresentava-se mudança quase nula em suas quotas de importação, e o ganho dos países do Mercosul ficaria quase restrito a diminuição das tarifas e não no aumento da importação (KUME et al.,: 13-14).

Enquanto isso, a proposta por parte do Mercosul preocupava-se com uma melhor equidade entre as partes, propondo ainda que fossem criadas quotas proporcionais ao nível de desenvolvimento do país, auxiliando no desenvolvimento da região (BID, 2017). Todavia, a proposta previa um calendário de liberalização do mercado em partes, classificando os produtos participantes do acordo entre A e E, sendo que os primeiros seriam liberalizados mais rapidamente. Haveria, ainda, uma categoria de preferência fixa, que nunca chegaria à etapa final do livre comércio, participando apenas com um contingente de preferência de 20%.

A União Europeia apresentou uma proposta semelhante em tempo e método, porém diferente no contingente de produtos. Também classificados entre A e E, as categorias, à exceção da A, que seria liberalizada imediatamente, demorariam mais do que a proposta do Cone Sul para ser levado a cabo o livre comércio, devido a liberalização mais lenta. Além disso, a proposta europeia incluía duas categorias de preferências fixas, uma de 20% e outra de 50%, e a categoria de produtos que não seriam liberalizados (KUME et al., 2004).

CALENDÁRIO DE REDUÇÕES TARIFÁRIAS PROPOSTO PELO MERCOSUL, POR CATEGORIA DE PRODUTOS  
[em %]

Categoria/ano	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
A	100										
B	50	50	100								
C	11	22	33	44	55	66	77	88	100		
D	0	10	15	25	30	40	50	60	70	85	100
E	0	0	10	15	25	35	45	55	70	85	100
Preferência fixa	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20
Não definido											

Fonte: Departamento de Negociações Internacionais, Ministério das Relações Exteriores.

Fonte: Kume et al., p. 3, 2004.

**CALENDÁRIO DE REDUÇÕES TARIFÁRIAS PROPOSTO PELA UE, POR CATEGORIA DE PRODUTOS**  
[em %]

Categoria/ano	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
A	100										
B	20	40	60	80	100						
C	12,5	25	37,5	50	62,5	75	87,5	100			
D	9	18	27	36	45	54	63	72	81	90	100
E	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Preferência fixa 20%	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25
Preferência fixa 50%	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50
Quota tarifária adicional (variável)											
Não definido											

Fonte: Comissão Europeia.

Fonte: Kume et al., p. 4, 2004.

Levando em consideração que ambas as propostas classificavam seus principais produtos de importação como categoria A, ou seja, de liberalização imediata dos mercados, e seus principais produtos de exportação como categorias de liberalização mais gradual, não é difícil compreender as dificuldades encontradas nas tratativas do acordo econômico.

Assim sendo, se analisarmos o caso do Brasil nesse período, veremos que suas exportações para a União Europeia eram representadas em 78,6% por produtos agropecuários e derivados, e desta proporção, mais de 41% apenas do Etanol, que seria o principal produto beneficiado pelo acordo. Porém, com a praticamente exclusão ou irrisória participação de outros produtos importantes da economia brasileira, o acordo acabaria por beneficiar de forma concreta o bloco europeu, cujos ganhos superariam em cerca de 47% os ganhos do bloco latino-americano. (KUME et al., 2004)

Por fim, pode-se constatar que a falta de flexibilidade de ambas as partes e da exploração da complementaridade econômica das regiões acabaram por transformar as tratativas do acordo em um simples intercâmbio de propostas unilaterais, nas quais a falta de consenso entre as partes e intra-bloco limitaram os avanços e a efetividade de uma possível liberalização comercial. Desse modo, as negociações esfriaram e paralisaram novamente em 2004.

Esta interrupção das tratativas se deu em partes devido às atribulações já apresentadas ao longo dos últimos parágrafos e foram complementadas pela ascensão de governos de esquerda na América Latina, notadamente Lula da Silva, no Brasil, e o casal Kirchner, na Argentina. Ambos governos demonstraram preocupação com as mazelas nacionais (RAMANZINI; VIGEVANI, 2010, p. 58), priorizando a cooperação Sul-Sul, e no caso do Brasil, a associação com outros países emergentes em coalizões como o grupo BRICS,

formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, e o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), que acabaram por relativizar a importância do TLC entre os blocos.

Associado a isso, na União Europeia, a consolidação e colocação em prática do Euro em 2002, entre outros fatores já abordados, culminaram na paralisação das tratativas até o ano de 2010, quando, na 6ª Cimeira UE – América Latina – Caribe, houve uma nova movimentação no sentido de um acordo.

### **A retomada das tratativas e a reincidência de entraves**

O retorno às negociações do TLC Mercosul-UE vem sendo saudado por alguns segmentos empresariais no Mercosul. Com a expectativa de propostas mais equitativas, as tratativas se encaminharam para o início dos preparativos para o intercâmbio de propostas, quando a vontade política do Brasil e Argentina, aliada à vontade europeia, culminaram em uma nova onda de otimismo em relação à possível concretização deste grande acordo.

Há 15 anos o Brasil não firmava acordos de grandes proporções (OLIVEIRA et al., 2014) e associado a este fato estava a tendência da cooperação Sul-Sul inaugurada pelo governo Lula da Silva (2003-2010), onde os acordos com países centrais perderam atrativo. Com a chegada da crise mundial ao país, já no governo Dilma Rousseff (2011-2016), a “pressão midiática” refletindo setores da sociedade como, por exemplo, o empresarial e de alguns partidos políticos, aumentou no sentido de haver uma aproximação com países desenvolvidos, que, segundo alguns segmentos da política e da imprensa, poderiam apresentar soluções para os problemas econômicos do país.

O processo de disseminação de informações das chancelarias de Brasil e Argentina acabou por elevar as expectativas da região em relação aos grandes benefícios que poderiam ser obtidos mediante este acordo, por meio da veiculação de pronunciamentos de diversos ministros e chefes de Estado demonstrando seu total apoio ao TLC e a possibilidade de um consenso até o fim do ano de 2018. De outro lado, aqueles que demonstram posição crítica às tratativas com a União Europeia recebem menos destaque, a exceção da mídia venezuelana, mais especificamente vinculada ao chavismo como, por exemplo, a TeleSur<sup>6</sup> que se apresenta como contrapeso aos demais grandes periódicos do bloco.

Contudo, as problemáticas e entraves da primeira tentativa das negociações, apesar de atenuadas, continuavam representando os principais obstáculos de uma possível concretização do acordo. A política agrícola da Europa, segundo notícias observadas durante o processo de discussão do acordo<sup>7</sup>, ainda mantinha-se como ponto chave para muitos países do bloco europeu, notadamente para a França, Bélgica e Irlanda.

No bloco latino-americano, a postura da Argentina manteve-se cética em relação às tratativas e apenas com a transição dos governos de Néstor (2003-2007) e Cristina Kirchner (2007-2015) para o governo Macri (2015 até os dias atuais) é que sua posição foi alterada, gerando uma tendência de resolução dos

<sup>6</sup> Venezuela no participará en acuerdo TLC entre el Mercosur y UE. 02/11/2016. <<https://www.telesurtv.net/news/Venezuela-no-participara-en-acuerdo-TLC-entre-el-Mercosur-y-UE-20161102-0055.html>> Acesso em 23/05/2018.

<sup>7</sup> Reunião de negociadores-chefe do Mercosul e da União Europeia. 24/06/2016. <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/14268-reuniao-de-negociadores-chefe-do-mercosul-e-da-uniao-europeia>> Acesso em 23/05/2018. Com proposta decepcionante da UE, rodada de acordo com Mercosul é adiada. 04/10/2017. <<https://www.istoedinheiro.com.br/com-proposta-decepcionante-da-ue-rodada-de-acordo-com-mercosul-e-adiada/>> Acesso em 23/05/2018.

entraves. Antes disso, o governo Néstor Kirchner duvidava dos resultados positivos do acordo, pois, na tentativa de proteger a sua indústria, acreditava que uma abertura tão vasta de seu mercado acabaria por impossibilitar seu desenvolvimento e autonomia. Samuel Pinheiro Guimarães, diplomata brasileiro que atuou no cargo de Alto Representante-Geral do Mercosul de 2011 a 2012, e grande crítico de um TLC com a UE em virtude das grandes assimetrias<sup>8</sup> existentes, alertou em um dos pontos de seu Relatório de demissão em 2012 para o Conselho de Ministros que a integração do Mercosul e o sucesso do bloco não é de interesse de nenhum outro país que não seus Estados-Parte e mesmo que, retoricamente, os países desenvolvidos demonstrem seu apoio, em um mundo multipolar em crise, o sucesso na integração e desenvolvimento de blocos compostos por países subdesenvolvidos não serve aos interesses centrais. Para as potências globais, o importante é a facilidade de acordos que, ao trabalhar com blocos coesos, torna-se impossível. Assim sendo, a mídia acaba por contribuir para os interesses das potências mundiais, ignorando, com ou sem intenção, os avanços e desenvolvimento do bloco. De modo que seus sucessos são pouco abordados e seus fracassos escandalizados (GUIMARÃES, 2012).

Uma das principais dificuldades é encontrar, de fato, quais são as propostas de cada lado. Isto se observa desde o início, em 1995, e atualmente tem dado margem para a mídia idealizar o acordo e todos os seus supostos benefícios. A realidade se mostra um tanto mais nebulosa. Grandes discussões têm sido travadas acerca do setor primário e pouco se tem observado em resoluções concretas.

Com base nos dados expostos pelo relatório “Os Futuros do Mercosul” (2017) do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), nas propostas intercambiadas na primeira metade de 2016, a União Europeia propôs um rol de produtos agrícolas, porém, grande parte destes produtos já são beneficiados pelo SGP. Esta proposta apresenta ainda uma série de restrições a produtos relevantes para as exportações do bloco latino-americano, notadamente etanol e carne bovina.

Apesar das evidentes dificuldades, declarações de presidentes, chanceleres, ministros e representantes de ambos os blocos têm incentivado a crença de negociações rápidas e objetivas, havendo, inclusive, a criação de grupos de discussão por setor com a finalidade de resolver os impasses de forma mais otimizada (EBC, 2017; FIESP, 2013; INFOBAE, 2018; EL CRONISTA, 2019). Porém, os impasses não chegam ao conhecimento de todos, assim como os benefícios não são especificados. O otimismo que envolve todas as tratativas deste acordo são, na verdade, um “tiro no escuro”.

Expectativas em torno de melhorias na exportação de carne têm impellido Argentina e Uruguai a buscar por investimentos e acesso ao mercado europeu. Mas, enquanto os ganhos dos países do Mercosul limitam-se, em muitas vias, aos mercados primários, ou em quotas para tais produtos, e também ao estabelecimento de uma imagem positiva como países capazes e inseridos no comércio mundial, os ganhos europeus tendem a ser muito maiores.

---

<sup>8</sup> Aqui nos referimos ao grande desnível industrial e tecnológico entre os dois blocos, com ampla vantagem para os europeus. Para uma análise das assimetrias institucional e relacional entre o Mercosul e a UE, ver o trabalho de Deisy Ventura (2003), “As Assimetrias entre o Mercosul e a União Europeia - Os Desafios de uma Associação Inter-regional”.

No entanto, vale salientar que a União Europeia representa um importante mercado para os Estados-Parte do Mercosul, porém tem perdido espaço; entre os parceiros comerciais do Brasil, a maior economia do bloco, a União Europeia deixou de ser um dos principais destinos de exportações, lugar que foi ocupado pelo gigante asiático, a China. O crescimento da demanda chinesa a partir de 2009 por produtos brasileiros foi, em contrapartida, seguida de uma queda, a partir de 2011, da demanda europeia. Mesmo com a diminuição de ambas as demandas, a China passou a ocupar o primeiro lugar em destino de exportações brasileiras em 2015, enquanto a União Europeia passou a assumir o segundo lugar (VALDEZ, 2017).

Devido a isto, a expectativa de intercâmbio de ofertas era, para a segunda metade do ano de 2015, porém só se concretizaram após o aceite da União Europeia em continuar as negociações. Isso nos leva a refletir e a questionar qual a real importância do acordo para estes países desenvolvidos e se as expectativas do Mercosul não são fundadas em uma ilusão de reciprocidade.

Décadas se passaram desde que Celso Furtado (2016, p. 5), influenciado por Raúl Prebisch, afirmou que “o capitalismo deveria ser observado como um processo de difusão do progresso técnico, difusão irregular, comandada pelos interesses das economias criadoras de novas técnicas”. A partir dessa afirmação, levamos em consideração a evidente superioridade tecnológica da União Europeia em relação ao Mercosul no que tange a produção industrial. Pode-se observar, portanto, que uma abertura de comércio consistiria em uma medida contraproducente para o desenvolvimento econômico da região sem a devida avaliação dos seus efeitos no médio e longo prazo (MARCHINI, 2017). O agronegócio é o setor mais interessado em ter acesso ao mercado consumidor europeu. Contudo, não deveríamos pautar o acordo somente em relação a ele.

Na avaliação extremamente crítica e que consideramos pertinente, Samuel Pinheiro Guimarães (2014) observa que a eventual liberalização do mercado com a UE poderia acarretar no desestímulo da produção industrial nacional, pois cerca de 40% do comércio industrial é realizado intra-firma e uma abertura do comércio levaria a falta de benefícios da instalação de empresas no bloco, visto que seria de maior ou igual facilidade simplesmente exportar os produtos. O capital de investimento poderia então voltar aos seus países de origem ou serem realocados.

Assim, com o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff no Brasil em 2016 e a conseguinte crise política instaurada levaram à ascensão de Michel Temer à presidência da República e, tendo este último um viés mais liberal, acabou por aliar-se à Argentina de Macri e a elevar o TLC ao nível de prioridade para o Mercosul. Em virtude disso, em abril de 2017, o chanceler brasileiro Aloysio Nunes declarou que “acesso a mercados da União Europeia é prioridade do Mercosul” (EBC, 2017). Porém, a partir dos dados analisados, pode-se questionar veementemente o real benefício em priorizar o acordo com a UE e o quão benéficos seriam os resultados para o Mercosul.

### Comparação e perspectivas

Com base nas informações disponíveis até o presente momento, pudemos ter acesso a algumas propostas tanto de 2004 quanto de 2016. Ambos os blocos têm demandas *sine qua non* para a celebração do tratado. Por parte do Mercosul demanda-se que o cronograma de liberalização inclua tanto as tarifas *ad-*

*valoren* quanto as específicas de cada produto e suas combinações. Já a União Europeia demanda o fim dos direitos de exportação (retenções) que são aplicados pelos Estados-Parte do Mercosul, em especial a Argentina (BID, 2017).

A evolução das propostas é notória por parte da simplificação do Mercosul que passou a incluir 87% de cobertura na proposta, quando em 2004 cobria apenas 71%. Em parte, isto se deve ao desmanche das categorias de quotas e a inclusão destes produtos no processo de liberalização propriamente dito. Houve também a diminuição dos prazos de liberalização, porém uma série de produtos terá a liberalização mais tardia do que se comparado com a oferta de 2004, sendo que 47% dos produtos só terão sua liberalização após 15 anos de assinatura do acordo Mercosul-UE (BID, 2017).

Outra diferença é a liberalização linear proposta pelo bloco sul-americano, em contraste com a sua proposta de liberalização não-linear anterior. Mesmo assim, tendo a proposta uma previsão de 15 anos para a sua contemplação, vai ao encontro da demanda europeia de limitar o prazo aos 10 anos.

A proposta da União Europeia manteve-se na mesma complexidade, cobrindo 89% do comércio, acrescidos de 4% de quotas de importação. Assim, pode-se observar uma diminuição de quase sete pontos percentuais em relação à proposta de 2004, quando, incluindo a de liberalização e de quotas, chegava a 99% do comércio. Esta proposta considera um prazo máximo de 10 anos para a conclusão da abertura do mercado e prevê uma liberalização mais rápida em relação à proposta do Mercosul, visto que 74% do comércio seria aberto imediatamente (BID, 2017, p. 34-35).

No entanto, os dados apontam que destes 74%, grande parte dos produtos já apresentam tarifa nula ou quase nula e que, portanto, é apenas um número “impressionante”, mas com pouco valor real. Além do mais, produtos importantes da pauta do Mercosul sofreram importantes restrições em relação à proposta de 2004 como, por exemplo, o etanol e a carne bovina. Representantes do Uruguai anunciaram que sem carne bovina não há acordo e, como se observa nestes quase 18 anos de tratativas, a política europeia de proteção dos mercados primários impõe-se como grande empecilho para a conclusão do acordo.

É possível observar a falta de compasso das propostas de ambos os blocos e também a baixa exploração da complementaridade de ambas as regiões. Assim, torna-se difícil imaginar os benefícios do acordo, quando o mercado agropecuário é o mais competitivo por parte do Mercosul e sua participação é restrita em muitos pontos. Em contrapartida, o mercado industrial, com o qual o bloco não tem capacidade de competir, tem uma participação relevante nas propostas.

Apesar disso, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) declara seu amplo apoio ao TLC, visto que espera uma facilidade na transferência de tecnologia entre os blocos, o que acarretaria na modernização do parque industrial brasileiro e, conseqüentemente, no crescimento econômico dos países do Cone Sul. Acreditam, portanto, que através da concorrência e cooperação tecnológica os países do Mercosul, seriam beneficiados (FIESP, 2013, 2017). Ademais, segundo dados expostos por Danilo de Freitas (2009), o Mercosul teria muito a se beneficiar de uma intensificação do comércio com a União Europeia, que aumentaria o Produto Interno Bruto dos países membros do bloco.

Todavia, vale lembrar que o mercado de manufaturados brasileiros encontra seus principais compradores intra-bloco e que uma eventual liberalização acarretaria na competição destes com os produtos europeus. A consequência seria uma desindustrialização e mais, caso celebrado este tipo de acordo com a União Europeia, levaria a demanda de outros parceiros comerciais por tratamento semelhante (GUIMARÃES, 2014). Assim, em poucos anos poderiam ser celebrados TLCs com Estados Unidos, Japão e China, o que levaria a um desgaste imenso das indústrias nacionais.

Por outro lado, o Embaixador João Gomes Cravinho, chefe da delegação da União Europeia no Brasil, em palestra na Fundação Fernando Henrique Cardoso em 11/05/2017, apresentou um panorama favorável para um eventual acordo Mercosul-UE. Segundo o embaixador, o acordo favoreceria (FFHC, 2017):

1. Acesso privilegiado e preferencial de produtos brasileiros ao maior mercado do mundo, formado por 28 Estados, com um PIB cerca de 10% superior ao norte-americano. Quando um produto é desembarcado em um porto europeu, pode ser comercializado em qualquer outro destino sem custo adicional além do transporte;
2. Mais do que acesso privilegiado e preferencial, um acordo de livre comércio anularia desvantagens competitivas que o Mercosul tem atualmente com outros países que já possuem acordos com a UE, como México, Chile, Colômbia e Coreia do Sul, evitando que essas desvantagens se aprofundem com o decorrer do tempo;
3. Permitiria uma inserção mais rápida das empresas brasileiras nas cadeias de valor globais, gerando não somente um aumento quantitativo dos fluxos comerciais como também transformações qualitativas;
4. Poderia impulsionar reformas estruturais que nem sempre acontecem por obra e graça de um bom governo, mas quando um novo contexto as tornam absolutamente necessárias;
5. Facilitaria a transferência de tecnologia entre empresas europeias e do Mercosul, com maiores possibilidades de interação entre elas;
6. Permitirá explorar círculos virtuosos de investimento em bens e serviços com valor de capital mais elevado. Atualmente, cerca de 60% do investimento direto estrangeiro no Brasil já vem da União Europeia. O investimento brasileiro e do Mercosul na Europa deve aumentar.

Trata-se, portanto, de uma visão otimista que permite depreender que existirá um ganho geral para os dois blocos, principalmente para o Mercosul. Para corroborar o cenário favorável para a integração, o embaixador Cravinho forneceu algumas estatísticas positivas.

Consultores dinamarqueses, em estudo para a UE, preveem que o Mercosul aumentaria as suas exportações para o bloco europeu em cerca de 40%.

Já a Fundação Getúlio Vargas prevê que uma redução de 25% nas tarifas, ao lado de uma revisão das barreiras não-tarifárias, aumentaria as exportações em USD 28 bilhões, um aumento de 50% para 60%. A FIESP prevê um aumento entre USD 5 e 6 bilhões. Uma análise mais conservadora (FFHC, 2017).

Apesar de inúmeros trabalhos apontarem o acordo Mercosul-UE como favorável, no campo teórico, como analisou Freitas (2009), eles podem não se refletir frente a realidade da dinâmica comercial entre blocos assimétricos. Sendo assim,

Não há justificativa econômica para a ideia de que um acordo de livre-comércio deva gerar um balanço eqüitativo de ganhos entre as partes, mas sim permitir que estas explorem suas respectivas vantagens comparativas, induzindo as economias a uma especialização maior e a uma alocação mais eficiente de seus recursos (KUME et al., 2004, p. 14).

Um aspecto de vital importância para as tratativas em curso refere-se aos impactos reais sobre as estruturas econômico-industriais do Mercosul, notadamente do Brasil e até mesmo para a Argentina. Uma abertura econômica que caiba a liberação de produtos agrícolas seria favorável ao bloco em virtude do reconhecido dinamismo desse setor. Por outro lado, os interesses específicos de segmentos comerciais e sindicais com possíveis perdas do bloco europeu serão obstáculos ao avanço do acordo.

### **Considerações Finais**

Ao contrário da ideia de que um “grande acordo econômico” poderia funcionar como um catalisador para uma maior participação do Mercosul e do Brasil (especificamente) no comércio internacional, existem alguns pormenores que geralmente não são analisados de maneira correta ou são subvalorizados. As possíveis vantagens nas relações comerciais entre a UE e o Mercosul podem não se verificar na prática, existindo, assim, uma grande lacuna entre o plano das pretensões e a realidade.

O que se coloca por parte dos empresários, dos políticos e setores da mídia brasileira, por exemplo, é que o aumento fluxo comercial entre os blocos trariam benefícios para o Mercosul. Contudo, não levar em consideração as assimetrias entre os blocos é um dos principais problemas. O mais importante seria a “qualidade” desse fluxo comercial.

Outro aspecto verificado ao longo dos governos petistas foram as severas críticas à falta de assertividade para destravar o acordo com a UE. A perspectiva era de que bastaria uma atuação mais incisiva (até mesmo política) e reuniões para que o acordo fosse fechado. Opinião esta compartilhada pelo senador e ex-chanceler brasileiro José Serra (2016-2017), que ocupou inicialmente o cargo ministro das Relações Exteriores no governo Temer (PENNAFORTE, 2016).

Contudo, o próprio histórico entre os dois blocos e a complexidade de interesses envolvidos vem demonstrando o contrário. O próprio José Serra, em maio de 2016, em Paris, na Semana da América Latina, declarou que “Os brasileiros gostam de falar dos defeitos do nosso protecionismo, e com razão. Agora, os europeus não falam dos defeitos do seu protecionismo, que é maior do que o nosso” (RFI, 2016). Uma análise bem diferente de quando ocupava a posição de oposição aos governos petistas.

O fato é que o acordo Mercosul-UE não pode ser realizado com “portas fechadas”. Trata-se de um fato de grande envergadura que traz efeitos sobre toda a economia, não só do Brasil como do bloco. A constante proteção europeia de seus mercados e a disseminação de informações pouco precisas não favorecem ao debate crítico e realista dos efeitos do possível mega-acordo.

Os perigos que cercam o setor industrial brasileiro a partir destas propostas parecem superar muito os possíveis benefícios dados ao setor agropecuário. Acreditamos que a avaliação sobre os possíveis benefícios gerados por um acordo, obedecem a uma perspectiva linear que não leva em consideração as assimetrias das relações comerciais entre o Mercosul e a UE. Ou seja, a interação comercial por si só, na visão dos setores empresariais, favoreceria um “spillover” para o Brasil e o bloco como um todo. E mesmo que as propostas abrangessem equitativamente este setor, as indústrias nacionais, ou seja, a produção de produtos de maior

valor agregado, cujo desenvolvimento deveria constituir a prioridade dos países em desenvolvimento, teria seu crescimento posto em cheque devido à competição desleal em termos tecnológicos.

O benefício de um acordo dessa magnitude para a UE é evidente e inquestionável, porém só a vontade política do Mercosul não é suficiente para garantir benefícios desta troca. Ao que parece, os benefícios de um possível incremento das exportações do setor primário para o bloco europeu e uma facilidade maior na importação de bens de capital e serviços têm sido levados mais em conta do que o custo de oportunidade que isto geraria no setor industrial.

A maior parte dos argumentos pode ser contraposto pela análise crítica do desenvolvimento do processo e pelas ofertas apresentadas. Por mais que as informações encontradas não sejam completas, é evidente a falta de equidade nos ganhos. Isto nos leva a questionar se, por parte do Mercosul, o acordo não tem sido impulsionado mais por questões políticas de curto prazo do que por uma real expectativa de ganhos recíprocos.

As metas de fechar um acordo até final do ano entre UE e Mercosul permanecem, porém está cada vez mais difícil de enxergar um desfecho para tal ação. No início de outubro de 2017, a UE apresentou ao bloco do Cone Sul uma proposta que foi considerada um retrocesso e, de certa forma, decepcionante. Proposta a qual teria a ver com a compra anual de carne e etanol e os números estavam abaixo das intenções dos europeus no ano de 2004 (ISTOÉ DINHEIRO, 2017).

Ainda em outubro, as possibilidades para uma negociação estavam altas e isso se corroborava com a palavra de Jean-Claude Juncker, presidente da Comissão Europeia, na coletiva após encontro de líderes do bloco em Bruxelas: “Nós continuaremos a fazer tudo que pudermos para concluir as negociações com o Mercosul antes do final do ano. É importante. Nós subestimamos a importância do Mercosul para a União Europeia” (RFI, 2017).

Porém, o impulso protecionista, principalmente no campo agrícola, desconfianças e dúvidas do governo francês continuam a ser um entrave. “É indispensável que essas negociações se atualizem se queremos levá-las adiante”, disse o presidente francês Emmanuel Macron aos representantes do agronegócio do bloco, os quais temem os efeitos da entrada de carne e de outros produtos sul-americanos na Europa a preços mais competitivos (EL PAÍS, 2017).

Apesar das negociações serem feitas a “toque de caixa” e tendo como horizonte que setores da UE (França, Bélgica e Irlanda) não abrirão mão de seus interesses específicos, é possível prever o “início do fim do Mercosul e o fim da possibilidade de desenvolvimento autônomo e soberano brasileiro e do objetivo estratégico brasileiro de construir um bloco econômico e político na América do Sul, próspero, democrático e soberano” (GUIMARÃES, 2014).

Deste modo o primeiro aspecto a ser levado em consideração é a divulgação e a participação da sociedade no processo de discussão do acordo. Empresários, sindicatos, movimentos social e ambiental, devem participar de maneira efetiva nas discussões sobre os termos do acordo. Isso seria uma forma de diminuir ou minimizar os impactos negativos do TLC sobre as sociedades envolvidas.

Em nossa opinião, o Mercosul é a chave para o desenvolvimento autônomo e estratégico da região e deve ser tratado como prioridade por seus Estados Parte. A celebração de um TLC que não signifique pelo menos vantagens concretas deve ser vista com desconfiança, além de poder levar ao fim dessa estratégia econômico-política e causar grandes perdas nas aspirações sul-americanas de desenvolvimento.

## REFERÊNCIAS

- Acesso a Mercados da União Europeia é prioridade do Mercosul, diz Aloysio Nunes. **Empresa Brasileira de Comunicação**. Brasília, 24 abril. 2017. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2017-04/acesso-mercados-da-uniao-europeia-e-prioridade-do-mercopol-diz-aloysio>> Acesso em 01 julho 2017.
- Acordo-Quadro Inter-Regional de Cooperação entre a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros e o Mercosul e os seus Estados-Partes. **Ministério das Relações Exteriores**. 1999. Disponível em <<http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/acordo-quadro-inter-regional-de-cooperacao-entre-a-comunidade-europeia-e-os-seus-estados-membros-e-o-mercopol-e-os-seus-estados-partes/>> Acesso em 10 junho 2017.
- ALMEIDA, Paulo R. O Mercosul aos 25 anos: minibiografia não autorizada. **Mundorama - Revista de Divulgação Científica em Relações Internacionais**. Disponível em: <<https://www.mundorama.net/?p=19068>>. Acesso 21 maio 2018.
- Os Futuros do Mercosul 2017. **Banco Interamericano de Desarrollo**. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8172/Los-futuros-del-Mercosur-Nuevos-rumbos%20de-la-integracion-regional.pdf?sequence=6&isAllowed=y>> Acesso em 05 junho 2017.
- CAETANO, G.; BARTESAGHI, I. La agenda externa del Mercosur y las negociaciones con la Unión Europea: ¿La última oportunidad? In: **Aldea Mundo Revista sobre Fronteras e Integración**. San Cristóbal, v.1, n.37, p. 09-24, 2014. Disponível em <[http://ucu.edu.uy/sites/default/files/facultad/fce/dnii/La\\_agenda\\_externa\\_del\\_Mercosur\\_y\\_las\\_negociaciones\\_con\\_la\\_Union\\_Europea\\_la\\_ultima\\_oportunidad.pdf](http://ucu.edu.uy/sites/default/files/facultad/fce/dnii/La_agenda_externa_del_Mercosur_y_las_negociaciones_con_la_Union_Europea_la_ultima_oportunidad.pdf)> Acesso em 03 maio 2017.
- El gobierno confía en lograr el acuerdo UE –Mercosur antes de Julio. **El Cronista**. 19 março. 2019. Disponível <<https://www.cronista.com/economiapolitica/El-Gobierno-confia-en-lograr-el-acuerdo-UE-Mercosur-antes-de-julio-20180319-0086.html>> Acesso em 26 maio 2019.
- Dúvidas da França ameaçam o pacto comercial entre União Europeia e Mercosul. **El País**. 23 outubro. 2017. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/17/internacional/1508275093\\_910446.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/17/internacional/1508275093_910446.html)> Acesso em 24 outubro 2017.
- Embaixadores da União Europeia se reúnem na FIESP para discutir acordo comercial com Mercosul. 2013. **Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP)**. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/imprensa/embaixadores-da-uniao-europeia-se-reunem-na-fiesp-para-discutir-acordo-comercial-com-mercopol/>> Acesso em 09 agosto de 2017
- ‘Só falta o Mercosul’, diz chefe da delegação da União Europeia no Brasil em seminário na FIESP. **Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP)**. 2017. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/noticias/so-falta-o-mercopol-diz-chefe-da-delegacao-da-uniao-europeia-no-brasil-em-seminario-na-fiesp/>> Acesso em 09 agosto de 2017.
- FREITAS, Danilo M. **Perspectivas de vantagens e desvantagens na implantação do acordo de livre-comércio entre o Mercosul e a União Europeia**. 2009. Disponível em:

<<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/123549/Economia291817.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em 12 agosto de 2017.

FURTADO, Celso. O subdesenvolvimento revisitado. In: **Economia e Sociedade**, [S.l.], v. 1, n. 1, p. 5-19, outubro. 2016. ISSN 1982-3533. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643307/10831>>. Acesso em: 27 maio 2018.

UE insiste em negociação com Mercosul apesar de oposição da França. **Folha de S. Paulo**. São Paulo. 20 outubro. 2017. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/10/1928725-ue-insiste-em-negociacao-com-mercosul-apesar-de-oposicao-da-franca.shtml>> Acesso em 23 outubro 2017.

Mercosul e União europeia podem chegar a acordo comercial. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 24 outubro. 2017. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/10/1929646-mercosul-e-uniao-europeia-podem-chegar-a-acordo.shtml>> Acesso em 24 outubro 2017.

GUIMARAES, S. P. A União Europeia e o fim do Mercosul. **Carta Maior**. 26 abril. 2014. Disponível: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/15969/A%20uni%C3%A3o%20europeia%20e%20o%20fim%20do%20mercosul.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em 23 julho 2017.

GUIMARAES, S. P. **Relatório ao Conselho de Ministros**. 2012. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/publicacoes/relatorio-ao-conselho-de-ministros>> Acesso em 25 julho de 2017.

Dujovne se mostrou otimista en que se podrá alcanzar este año un acuerdo Unión Europea-Mercosur. **INFOBAE**. Buenos Aires, 19 março. 2018. <<https://www.infobae.com/economia/2018/03/19/dujovne-se-mostro-optimista-en-que-se-podra-alcanzar-este-ano-un-acuerdo-union-europea-mercosur/>> Acesso em 25 maio 2018.

Com proposta decepcionante da UE, rodada de acordo com Mercosul é adiada. **ISTOÉ ECONOMIA**. São Paulo, 04 outubro. 2017. Disponível em: <<https://www.istoedinheiro.com.br/com-proposta-decepcionante-da-ue-rodada-de-acordo-com-mercosul-e-adiada/>> Acesso em 20 outubro 2017

KUME, Honório; PIANI, Guida; MIRANDA, Pedro; CASTILHO, Marta R., **Acordo de Livre-Comércio Mercosul – União Europeia: Uma estimativa dos impactos no comércio brasileiro**. 2004. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1897/1/TD\\_1054.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1897/1/TD_1054.pdf)> Acesso em 05 maio de 2017.

LEÃES, Ricardo F.; BEM, Augusto P. de. O Acordo comercial entre o Mercosul e a União Europeia: obstáculos intransponíveis? **Panorama Internacional**. Porto Alegre, v.2, n.4, 2017. Disponível em <<http://panoramainternacional.fee.tche.br/article/o-acordo-comercial-entre-o-mercosul-e-a-uniao-europeia-obstaculos-intransponiveis/>> Acesso em 25 julho 2017.

MARCHINI, Jorge. Unión Europea – Mercosur: ¿Qué se está negociando? **Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano Segunda época**. Buenos Aires, n.47, julio, 2017. Disponível em <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20170814024909/CuadernoPCL-N47-SegEpoca.pdf>> Acesso em 25/05/2018.

MEISSNER, Katharina L. The time has come to look at Brazil The EU's shift from interregional negotiations with MERCOSUR to a bilateral Strategic Partnership with Brazil. **EUI Working Paper RSCAS 2015/37**. Firenze, june, p.1. 2015. <[http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/36119/RSCAS\\_2015\\_37.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/36119/RSCAS_2015_37.pdf?sequence=1&isAllowed=y)> Acesso em 12 abril 2018.

- MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS. Disponível em <<http://www.mdic.gov.br/>> Acesso em 15 maio 2017.
- OLIVEIRA, Gabriela; GUERRILHA, Guilherme; BUZZI, Júlia. **O infindável acordo entre o Mercosul e a União Europeia**. 2014. Disponível: <<https://onial.wordpress.com/2014/04/24/o-infindavel-acordo-entre-o-mercosul-e-a-uniao-europeia/>> Acesso em 20 maio 2017.
- PENNAFORTE, Charles. Brasil, quo vadis? **Mundorama - Revista de Divulgação Científica em Relações Internacionais** Brasília, 25 maio 2016. Disponível em: <<https://www.mundorama.net/?p=19262>> Acesso em 06/11/2017
- PENNAFORTE, Charles. **Brasil, Mercosul e Aliança do Pacífico: convergência ou antagonismo?** Boa Vista: Editora da UFRR, 2017.
- PREBISCH, Raúl. Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo económico. **NU-CEPAL Estudio Económico de América Latina**. 1949. Disponível em: <[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1110/006\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=>](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1110/006_es.pdf?sequence=1&isAllowed=>)> Acesso em 16 outubro 2017.
- RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; VIGEVANI, Tullo. Autonomia e integração regional no contexto do Mercosul. Uma análise considerando a posição do Brasil. **Observatorio Social de América Latina**. Buenos Aires, año XI, n.27, p.45-63, 2010. Disponível em <<https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/115349/ISSN15153282-2010-09-27-45-63.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em 25 maio 2018.
- SCHERER, André L. F. Significados e impasses do acordo Mercosul – União Europeia. **Panorama Internacional**. Porto Alegre, s/d, 2017. Disponível em <<http://panoramainternacional.fee.tche.br/article/significados-e-impasses-do-acordo-mercosul-uniao-europeia/>> Acesso em 28 maio 2017.
- VALDEZ, Robson. O longo acordo de comércio e investimentos Mercosul-União Europeia. **Panorama Internacional**. Porto Alegre, s/d, 2017 Disponível em <<http://panoramainternacional.fee.tche.br/article/o-longo-acordo-de-comercio-e-investimentos-mercosul-uniao-europeia/>> Acesso em 17 maio 2017.
- Os desafios para a conclusão do Acordo Mercosul-União Europeia. **Fundação Fernando Henrique Cardoso**. São Paulo, maio. 2016. Disponível em <<http://fundacaofhc.org.br/iniciativas/os-desafios-para-a-conclusao-do-acordo-mercosul-uniao-europeia>> Acesso em 22 outubro 2017.
- Em Paris, Serra critica protecionismo europeu. **RFI**. Paris, 31 maio. 2016. Disponível em <<http://br.rfi.fr/franca/20160531-em-paris-serra-critica-protecionismo-europeu>> Acesso em 31 outubro 2017.

*Recebido em 22 de julho de 2016.  
Aprovado em 19 de maio de 2018.*

## RESUMO

Este artigo tem como finalidade analisar o mega-acordo de liberalização econômica e comercial entre o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e União Europeia (UE) que vem sendo discutido e negociado há mais de uma década sem nunca haver uma concordância nas propostas e interesses das partes em questão, e assim, a assinatura vem sendo adiada até os dias atuais. Durante o texto abordamos os possíveis ganhos e vantagens para o bloco do Cone Sul através da análise das propostas, de declarações oficiais e outras fontes importantes de informação para observar os impactos positivos e/ou negativos principalmente para a economia brasileira e as possíveis perspectivas em caso de uma finalização do acordo.

**Palavras-chave:** Mercosul; União Europeia; Acordo Econômico-Comercial.

## ABSTRACT

This article aims to analyze the economic and liberalization deal between the Mercado Comum do Sul (Mercosul) and the European Union (EU) that has been discussed and negotiated for over a decade without ever reaching a common ground in the proposes and interests of the parts in question. Thus, the signature has been postponed until nowadays. During this text we approach the possible gains and vantagens of the deal for the South American economic bloc through the analyzes of the proposes, official declarations and other important sources of information to observe the positive and/or negative impacts as the possible perspectives for the bloc, with emphasis in the Brazilian economy, in case of a resolution.

**Key-words:** Mercosul; European Union; Economic Agreement.

## **COOPERAÇÃO E DIÁLOGO ENTRE OS MINISTÉRIOS DA DEFESA E RELAÇÕES EXTERIORES: UMA AGENDA HORIZONTAL EM DEFESA**

*Cooperation and Dialogue between the Ministries of Defense and Foreign Affairs: a horizontal agenda on defense*

*Guilherme Frizzera<sup>1</sup>*

### **Introdução**

A partir de 2016, o Brasil passou a contar com a institucionalização de um mecanismo multiministerial voltado para os assuntos de segurança e defesa. Contando com os Ministérios de Relações Exteriores e da Defesa, conjuntamente com o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, o presente organismo visa o permanente contato e diálogo entre esses ministérios. Desta forma, a agenda brasileira em relação aos assuntos de segurança e defesa terão uma agenda construída através de um concerto ministerial.

Uma discussão pertinente que ocorre contemporaneamente é a questão da horizontalização da política externa. Em outras palavras, a participação de outros atores que tiveram influência no processo decisório e que não pertencem ao quadro burocrático do Itamaraty. Devido ao processo de redemocratização e transparência, as decisões em política externa têm se tornado cada vez mais plurais, contando com a participação da sociedade civil e sendo estudadas por acadêmicos. A ausência dessa abertura e inclusão tornariam as decisões em política externa concentradas apenas a um órgão burocrático, trazendo consequências que poderiam variar desde a necessidade de contar com quadros qualificados e especializados em todas as áreas de atuação internacional do Brasil, a dificuldade em conciliar as demandas e prioridades dos demais ministérios, além da dificuldade de acessar os bastidores das tomadas de decisão.

O objetivo central deste artigo é conjecturar quais os benefícios e desafios para o Brasil ao contar com um mecanismo multiministerial voltado exclusivamente para a discussão e construção de uma agenda de segurança e defesa. A partir da análise dos objetivos oficiais, busca-se reafirmar a importância do país contar

---

<sup>1</sup> Mestre em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (PROLAM/USP). Doutorando em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (IREL/Unb). Email: [guilhermefrizzera.ri@gmail.com](mailto:guilhermefrizzera.ri@gmail.com)

com um diálogo e cooperação permanentes entres seus organismos administrativos neste assunto para a criação de uma agenda coesa em matéria de segurança e defesa.

### **A horizontalização da política externa brasileira**

Desde a redemocratização do Brasil nos anos 1980, a participação da sociedade civil e de grupos organizados de fora do campo político no processo decisório do país tem sido uma questão importante para a consolidação dos princípios democráticos da nação. O processo de participação desses novos agentes no processo decisório não deixou de fora o campo diplomático, tornando a política externa uma fonte interessante de estudos sobre horizontalização.

Em primeiro lugar, este interesse em levar os estudos de horizontalização do processo decisório para o campo da política externa reside na caracterização dada ao Itamaraty de “isolamento” e “encapsulamento” burocrático (FARIAS E RAMANZINI JUNIOR, 2015, p. 8). Em outras palavras, deve-se assumir que existe uma concentração e centralização das tomadas de decisão em política internacional. Porém, com o advento da redemocratização e com a publicação de novos estudos, Farias e Ramanzini Júnior (2015) afirmam que essa percepção está equivocada, pois é possível registrar ao longo da história da política externa brasileira situações as quais agentes de fora do Itamaraty tiveram participação importante na tomada de decisão.

A forma mais comum em se estudar a horizontalização na política externa brasileira é na publicação de estudos de caso, tornando cada trabalho único. Desta forma, uma abordagem metodológica para os estudos de horizontalização proposto contempla cinco abordagens: 1) conceituação do termo de horizontalização; 2) parâmetros de comparação; 3) base empírica; 4) uso de fontes e; 5) papel das forças sistêmicas (FARIAS E RAMANZINI JÚNIOR, 2015, p. 7).

No caso da definição do termo de horizontalização, este conceito sofre com intercambiação de acordo com a terminologia utilizada pelo pesquisador. São exemplos dessa modificação: descentralização, pluralização, descapsulação e diversificação de interesses. Portanto, o primeiro desafio do pesquisador está em encontrar e utilizar uma definição clara e precisa sobre horizontalização a ser aplicada no seu objeto de estudo.

Para este artigo, toma-se o termo horizontalização como a participação de outros atores de fora do corpo burocrático do Itamaraty que possuem influência na construção de uma agenda ou no processo de tomada de decisão em um assunto específico. No caso em análise, o foco está na institucionalização de um mecanismo de coordenação multiministerial criado a partir de 2016, cujo foco está na construção de uma agenda de defesa para o Brasil. Fazem parte dessa institucionalização, além do Ministério de Relações Exteriores, o Ministério da Defesa e o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

É importante ressaltar a existência de estudos prévios sobre esta temática de horizontalização na política externa brasileira. Faria (2008) e Faria, Nogueira e Lopes (2012), apontavam a mudança existente dentro do escopo burocrático do Itamaraty. Os principais pontos que podem ser observados na mudança do comportamento do Ministério das Relações Exteriores (MRE) partem desde um maior estreitamento e diálogo

com os demais órgãos, secretarias e ministérios, criando um ordenamento burocrático, perpassando por articulações com os governos estaduais e municipais e a inclusão de atores da sociedade civil e do empresariado. Para Cason e Power (2009), os governos Cardoso e Lula da Silva diminuíram o monopólio do Itamaraty na elaboração de política externa.

Isto se deve ao aumento do número de atores que estão influenciando ou tentando influenciar a formulação de políticas externas (em parte como consequência da democratização) e um aumento na diplomacia presidencial. Isso não significa que o Itamaraty tenha se tornado impotente, mas que teve de acomodar essas novas dinâmicas e viu sua influência relativa diminuir.

Outra crítica apontada por estudos sobre o papel do MRE está na divisão criada ainda na época do Barão de Rio Branco entre o que seria política externa e o que seria política doméstica (BURGES, 2013). Esta separação não seria mais possível dado os desafios e o escopo democrático e institucional existentes no Brasil. Assim como, dado os assuntos e pautas existentes, estes demandariam um escopo técnico demasiadamente grande dentro da burocracia do ministério (PINHEIRO E MILANI, 2012).

. Por se tratar de uma análise da criação de uma institucionalização multiministerial, não haverá comparação com outros objetos. Todavia, a questão de parâmetros de comparação serve para apontar para semelhanças e diferenças entre os objetos comparados. Os parâmetros devem ser claros, definidos e devem também tocar na questão temporal. Não se descarta que as pautas de segurança e defesa no âmbito internacional possam apresentar casos de horizontalização anteriormente na política externa brasileira. No entanto, o foco deste trabalho não é uma análise comparada, mas uma análise conjuntural.

Já a base empírica, o terceiro ponto metodológico importante para Faria e Ramanzini Júnior (2015), reside no argumento de que uma análise mais aprofundada do estudo da história da política externa do Brasil demonstra que em diversas situações, outros agentes tiveram peso e importância no processo decisório, indo contra o argumento do “insulamento” do Itamaraty. Não há uma explicação metodológica por parte dos autores, mas, fazendo uma interpretação através dos fatos demonstrados, é possível afirmar que a base empírica se relaciona aos eventos que influenciaram a tomada de decisão do objeto estudado.

O quarto ponto, a limitação do uso das fontes, se ancora no argumento de que os documentos legais e as entrevistas são as principais fontes utilizadas para justificar o argumento da horizontalização (FARIA E RAMANZINI JÚNIOR, 2015, p. 14). De acordo com os autores, muitos documentos legais apontam a participação de outros agentes no processo decisório ou a prerrogativa legal que determinada agência possui para definir a política externa de determinado assunto, mas que somente o exame empírico poderá comprovar se tal prerrogativa, assim como as entrevistas, possui influência na tomada de decisão ou se apenas participaram das reuniões e encontros. Participar não significa ter tido peso, relevância ou influência no processo decisório.

Por fim, a horizontalização pode ser vista como uma consequência das forças sistêmicas que afetam a tomada de decisões de política externa, como mudanças importantes no regime político, o processo de globalização e as mudanças no sistema internacional. Tais processos teriam um efeito causal, gerando uma

crescente diversificação dos atores que participam da formulação da política externa brasileira (FARIA E RAMANZINI JÚNIOR, 2015, p. 16). No que tange ao objeto estudado neste artigo conjuntural, uma das consequências sistêmicas que se pode inferir é a mudança do governo a partir do processo de impeachment de Dilma Rousseff em 2016.

No caso ao qual se propõe essa discussão, com o impeachment e a emergência de um novo governo, as mudanças no corpo ministerial aproximaram personagens de um mesmo grupo político e de um perfil menos técnico. A mais importante mudança ocorreu no cargo de Chanceler: durante os 13 anos de governo do Partido dos Trabalhadores, o cargo foi ocupado por diplomatas de carreira. A partir do governo Michel Temer, a função foi exercida por políticos<sup>2</sup>. O cargo de Ministro da Defesa tem, ao longo de sua história, apresentado um perfil político, com apenas dois diplomatas ocupando a função<sup>3</sup>. Já o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI)<sup>4</sup> apresenta apenas o perfil de militares. É importante ressaltar que, outra mudança a partir do governo Temer, foi a reintrodução do GSI. Portanto, com exceção do GSI que manteve o mesmo padrão de ocupantes do cargo de chefia, os outros dois ministérios sofreram modificações consideráveis.

Por fim, a partir dos parâmetros analíticos apresentados, o artigo buscará apresentar quais os benefícios para a agenda de segurança e defesa do Brasil a partir da institucionalização de reuniões multiministeriais voltada exclusivamente para este assunto.

### **Cooperação, diálogo e protagonismo internacional**

Nos últimos dez anos, uma das mais importantes agendas internacionais do Brasil foi de criar uma instituição voltada para os assuntos de defesa: o Conselho de Defesa Sul-Americano da União das Nações Sul-Americanas (CDS). Esta primeira iniciativa regional de formalização de uma estrutura própria para criar um mecanismo permanente de diálogo e cooperação entre os países sul-americanos teve o Ministério da Defesa, na figura do então ministro Nelson Jobim, a principal liderança brasileira de negociação e implementação do Conselho (FRIZZERA, 2015).

Desde o seu princípio, o Ministro da Defesa brasileiro foi incumbido de manter e buscar reuniões com os demais ministros da defesa da América do Sul, assim como os presidentes das Repúblicas sul-americanas. Este papel negociador pode ser destacado em um discurso proferido pelo ex-presidente Lula da Silva, em 27 de junho de 2008, onde destacou importância da figura de Jobim e das negociações as quais ele participou:

Sobre o Conselho de Defesa, o meu ministro Nelson Jobim viajou por todos os países da América do Sul antes da reunião da UNASUL, conversou com todos os ministros de Defesa e, em alguns países, conversou até com os próprios presidentes da República. E, na reunião da UNASUL, nós chegamos à conclusão de

2 Primeiramente, o cargo foi exercido pelo Senador José Serra (PSDB-SP). Este foi substituído pelo Senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP).

3 O primeiro diplomata a se tornar Ministro da Defesa foi José Viegas Filho (2003 – 2004) e o segundo foi ex-Chanceler Celso Amorim (2011 – 2015).

4 Para este artigo, tomou-se como critério apenas os ocupantes do cargo propriamente a partir da criação do GSI em 1999. Ao longo da história, as funções do GSI foram de responsabilidade de órgãos como Casa Militar e Estado-Maior do Governo e incorporado na fusão que gerou a Secretaria do Governo durante o governo Rousseff.

que tinha algum problema para que amadurecesse melhor, para que pudesse discutir melhor. Mas eu estou convencido de que nós vamos constituir o Conselho de Defesa (BRASIL, 2008).

Assim como, em um outro discurso proferido pelo ex-presidente, fica evidente que as negociações para a implementação do CDS foram feitas de forma multiministerial e horizontal, conjuntamente entre o Ministério da Defesa e o Ministério da Relações Exteriores – e a participação do próprio ex-presidente Lula da Silva. Em um discurso proferido em 18 de dezembro de 2008, o ex-presidente relata como foi a adesão da Colômbia ao projeto. Nesse discurso, fica claro que o Ministro da Defesa teve papel preponderante no processo de negociação.

Passados alguns meses, Jobim, eu e o Celso Amorim fomos a uma reunião de trabalho na Colômbia e, em meia hora de conversa com o Presidente Uribe e com o seu Ministro da Defesa, os dois também se colocaram de acordo, que queriam participar do Conselho de Defesa. E isso virou unanimidade entre todos os países da América do Sul. E hoje eu posso dizer para vocês que todos os presidentes veem o Conselho da Defesa como uma necessidade de garantir a soberania da nossa América do Sul (BRASIL, 2008).

Desde 2008, portanto, a existência de uma participação ativa do Ministério da Defesa em assuntos ligados às questões de defesa, no plano internacional, já é possível de ser detectada. Ainda não havia uma institucionalização deste diálogo à época, no entanto, a existência de uma articulação entre ministérios já se constatava. Acrescenta-se que no processo envolvendo a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, contou-se com a participação direta de militares como o Brigadeiro Gilberto Saboya Burnier, secretário de política, estratégia e assuntos internacionais do Ministério da Defesa no período e parte importante do processo de negociação (ETCHEGOYEN, 2014, inf. Verbal).

Dois fatores são importantes para se levar em conta ao protagonismo do Ministério da Defesa na política internacional do Brasil: o papel e personalidade de seus ministros e os rumos da política externa brasileira. Na última década, o cargo de Ministro da Defesa foi ocupado por personalidades que possuem um perfil de liderança política. Iniciando por Jobim, ele foi uma importante liderança na Assembleia Constituinte, Ministro da Justiça no governo Cardoso, Presidente do Supremo Tribunal Federal até ocupar o cargo de Ministro da Defesa. Seu sucessor, Celso Amorim, ocupou o cargo de embaixador em importantes organismos internacionais, ocupou o cargo de Chanceler por duas vezes e se destacou pela sua longevidade a atuação neste cargo. Acrescenta-se que ambos ocupavam cargos ministeriais concomitantemente. A atuação e a confiança presidencial de ambos promoveram os assuntos de defesa como prioritários na agenda internacional do Brasil.

No entanto, a partir do governo Rousseff, ocorreu uma mudança no prestígio e protagonismo do MRE que deve ser considerado. Enquanto o cargo de Ministro das Relações Exteriores sofreu com alterações de seu ocupante durante o governo de Rousseff, contrastando com a estabilidade e manutenção durante o governo Lula da Silva, o Ministério da Defesa permaneceu com o perfil de ocupantes que possuíam protagonismo político, mantendo o destaque e a importância que a pasta vinha recebendo ao longo dos anos. Não obstante,

o fato do sucessor de Jobim ter sido Celso Amorim, favoreceu este protagonismo que o MD já vinha experimentando devido a sua expertise, além de ter coincidido com um fraco desempenho dos Chanceleres à mesma época.

A partir da mudança de governo ocorrida em 2016, tanto o MD quanto o MRE foram comandados por políticos de carreira e pertencentes ao mesmo grupo político. Isto favorece a iniciativa em criar um mecanismo multiministerial. A primeira notícia que se tem sobre esta iniciativa é de novembro de 2016 onde, logo no primeiro encontro, ficou definido como objetivo principal construir uma “agenda internacional convergente de defesa e segurança” (MD, 2016). A importância em ter uma agenda conjunta se deve, de acordo com a visão de seus protagonistas – Raul Jungmann, Ministro da Defesa, e José Serra, Chanceler, à época – de que para o Brasil se tornar um protagonista global, as políticas de defesa nacional e externa necessitam de coesão permanente. Os interesses do Brasil devem contar com ambos ministérios trabalhando sob uma agenda comum e com ações coordenadas (MD, 2016).

Ainda neste primeiro encontro, ficou definido um conjunto de temas prioritários. Dentre eles, a participação brasileira em futuras missões de paz, indústria de defesa, cooperação no âmbito de Ciência, Tecnologia e Inovação, a questão da segurança nas fronteiras, as relações com os países vizinhos e a UNASUL (MD, 2016).

Desde este primeiro encontro multiministerial, ocorreram algumas iniciativas já entre ambos ministérios. Em novembro de 2016 ocorreu a primeira reunião de Consultas entre o Itamaraty e o Ministério da Defesa. Neste encontro, os institutos de formação e estudos de ambos ministérios – Fundação Alexandre de Gusmão e Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais, por parte do MRE e; Instituto Pandiá Calógeras, por parte do MD – realizaram uma série de apresentações de cenários internacionais conjuntos (MRE, 2016). Em março de 2017, ocorreu o segundo encontro desse tipo (MD, 2017). Não obstante, de acordo com Rubens Barbosa (2016), algumas mudanças ocorrerão na participação de políticas próprias dos ministérios. Dentre elas, o MD participará da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), na atuação das embaixadas brasileiras na promoção dos produtos de defesa brasileiros e na coordenação conjunta da atuação do Brasil no Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL.

Essa institucionalização multiministerial é uma iniciativa inédita de juntar as agendas de defesa e política externa no Brasil. Apesar de ocorrem casos esporádicos de integração entre ambas agendas e da participação de ambos os ministérios como, por exemplo, nos casos dos Planos e das Estratégias de Defesa, a criação de um mecanismo permanente de diálogo e cooperação entre ambas burocracias é algo que independe da necessidade de se voltar esforços apenas por um objetivo ou política específica. Essa horizontalização, diálogo e cooperação tende de aumentar a eficiência nas políticas públicas de defesa e de política externa, a transparência, melhoria nos quadros técnicos e o surgimento e aperfeiçoamento de novas lideranças.

### **Considerações Finais**

A iniciativa dos Ministérios da Defesa e das Relações Exteriores em criar um mecanismo multiministerial

rial, conjuntamente com o Gabinete de Segurança Institucional, institucionaliza tanto a necessidade em se criar uma agenda internacional em comum em matéria de segurança e defesa, quanto transforma o MD em um agente importante da política externa brasileira.

O protagonismo que o Ministério da Defesa apresentou na última década reforçam a necessidade de uma maior horizontalização no processo decisório em política externa. Desta forma, a tendência é de que os assuntos relacionados à temática até então específicas a ambos ministérios possam ter um permanente diálogo e cooperação política, técnica e burocrática entre eles. No entanto, o principal desafio está em consolidar este mecanismo de forma permanente e que não dependa somente do perfil dos ocupantes dos cargos de ministeriais. O esforço deve ser permanente, independente do governo de ocasião e em presente contato com agentes de toda sociedade civil que possa contribuir na construção de uma agenda. Atuando de forma conjunta, a presença internacional do Brasil tende a ser mais ordenada e com uma maior amplitude, pois as agendas e prioridades estarão ancoradas em um mecanismo integrado e que conta com uma maior diversidade de visões, articulações, estratégias e formas de atuação.

Em 2018, este esforço de tornar consolidado este órgão multiministerial demonstra a necessidade de ser reforçado pelo governo brasileiro. A aposta de tratar a temática de defesa no âmbito da UNASUL vem demonstrando um desempenho abaixo do esperado. Uma década após a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, este mecanismo institucional não foi fomentado de forma apropriada, não sabendo lidar com as demandas e divergências entre os países membros (VAZ, FUCILLE E REZENDE, 2017). O resultado mais grave desse aspecto de pouco investimento institucional foi em abril de 2018, quando o Brasil e mais cinco países suspenderam suas participações na UNASUL<sup>5</sup>. Como muito do aprofundamento institucional depende do investimento de esforços dos seus membros, esta iniciativa multiministerial poderia contribuir para a inserção da agenda brasileira de defesa na esfera regional.

## REFERÊNCIAS

- BARBOSA, Rubens. Ministério da Defesa e Itamaraty unem forças. **Rádio USP**, 22 de nov. 2016. Disponível em: <http://jornal.usp.br/atualidades/ministerio-da-defesa-e-itamaraty-unem-forcas/>. Acesso: 30/01/2018
- BRASIL. Presidência da República. **Declaração à imprensa seguida de entrevista coletiva concedida pelo Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em conjunto com o presidente da Venezuela, Hugo Chávez, durante cerimônia de assinatura de atos**. Caracas, 27 jun. 2008. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/entrevistas/2o-mandato/2008/27-06-declaracao-a-imprensa-seguida-de-entrevista-coletiva-concedida-pelo-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-em-conjunto-com-o-presidente-da-venezuela-hugo-chavez> Acesso: 02/01/2018.
- BRASIL. Presidência da República. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante almoço de confraternização com oficiais-generais das Forças Armadas**. Brasília, 8 dez.

<sup>5</sup> “Brasil e mais cinco países suspendem participação na Unasul”. Agência Brasil. 22 de abril de 2018. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2018-04/brasil-e-mais-cinco-paises-suspendem-participacao-na-unasul> Acesso: 26/07/2018.

2008. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2008/2o-semester/08-12-2008-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-almoco-de-confraternizacao-com-oficiais-generais-das-forcas-armadas> Acesso: 02/01/2018.
- CASON; Jeffrey; POWER, Timothy. Presidentialization, Pluralization, and the rollback of Itamaraty: explaining change in Brazilian foreign policy making in the Cardoso-Lula era. **International Political Science Review**, v. 30, n. 2., p. 117-140, 2009.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 2, 2008.
- NOGUEIRA, Joana Laura Marinho; LOPES, Dawisson Belém. Coordenação intragovernamental para a implementação da política externa brasileira: o caso do Fórum IBAS. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 1, p. 175-220, 2012. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582012000100005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582012000100005&lng=en&nrm=iso). Acessado em 30 Jan. 2018.
- FARIAS, Rogério de Souza; RAMANZINI JUNIOR, Haroldo. Reviewing horizontalization: the challenge of analysis in Brazilian foreign policy. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 58, n. 2, p. 5-22, Dez. 2015.
- FRIZZERA, Guilherme. (2015) **O Conselho de Defesa Sul-Americano: a busca por uma identidade de defesa**. Dissertação (Mestrado em Integração da América Latina) – Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina, Universidade de São Paulo. São Paulo, p. 136.
- MINISTÉRIO DA DEFESA. **Defesa, MRE e GSI aproximam agendas internacionais e criam mecanismo de coordenação**. 18 de nov. 2016. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/noticias/26193-defesa-mre-e-gsi-aproximam-agendas-internacionais-e-criam-mecanismo-de-coordenacao> Acesso: 25/01/2018
- MINISTÉRIO DA DEFESA. **Defesa e Relações Exteriores realizam o 2º Seminário de Coordenação sobre Cenários Comparados**. 02 de mar. 2017. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/noticias/28830-defesa-e-relacoes-exteriores-realizam-o-2-seminario-de-coordenacao-sobre-cenarios-comparados> Acesso: 26/01/2018
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Reunião do mecanismo de coordenação entre o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Defesa**. 23 de nov. 2017. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/17933-reuniao-do-mecanismo-de-coordenacao-entre-o-ministerio-das-relacoes-exteriores-e-o-ministerio-da-defesa> Acesso: 26/01/2018
- PINHEIRO, Leticia; MILANI, Carlos R. S. Introdução. In: Pinheiro, Leticia; Milani, Carlos R. S. **Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas**. Rio de Janeiro, FGV, 2012, p. 13-32.
- VAZ, Alcides Costa; FUCILLE, Alexandre; REZENDE, Lucas Pereira. UNASUR, Brazil, and the South American defence cooperation: A decade later. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 60, n. 2, e012, 2017.

*Recebido em 30 de janeiro de 2018.*

*Aprovado em 9 de junho de 2018.*

## RESUMO

A partir de 2016, os Ministérios da Defesa e de Relações Exteriores criaram um mecanismo permanente de cooperação e diálogo em matéria de segurança e defesa. Analisando os objetivos propostos, esta horizontalização da política externa brasileira tende a construir uma agenda comum nesta área, atuando de forma coesa e cooperativa.

**Palavras-chave:** Horizontalização Política; Segurança e Defesa; Política Externa Brasileira.

## ABSTRACT

From 2016, the Ministries of Defense and Foreign Affairs set up a permanent mechanism for cooperation and dialogue on security and defense. Analyzing the proposed objectives, this horizontalization of Brazilian foreign policy tends to build a common agenda in this area, acting in a cohesive and cooperative way.

**Key-words:** Political Horizontalization; Security and Defense; Brazilian Foreign Policy.

## **LA PERSISTENCIA EN EL ERROR: ESTRUCTURA SOBREDIMENSIONADA, FONDOS REDUCIDOS, INTERESES SECTORIALES, Y SUS EFECTOS EN LA DEFENSA ARGENTINA.**

*The persistence in the error: oversized structure, reduced funds, sectoral interests, and their effects on the Argentine defense.*

*José Manuel Ugarte<sup>1</sup>*

### **La restauración de la democracia en Argentina, y las reformas legales en defensa**

Argentina presenta en defensa una situación verdaderamente paradójica: control civil sobre las Fuerzas Armadas, legislación relativamente reciente con estructuras modernas, y, sin embargo, una pronunciada ineficacia e ineficiencia en defensa. En el presente trabajo habremos de describir en primer lugar el marco normativo y estructural fundamental de la defensa argentina, así como la evolución del presupuesto de defensa, tanto en el monto total de las erogaciones en dicha materia, como en su distribución en los rubros fundamentales que lo integran. En segundo lugar, analizaremos los efectos de las variaciones en el monto antes aludido, como en su distribución, particularmente en materia de adiestramiento del personal y equipamiento de defensa. Finalmente efectuaremos un panorama de la situación actual en las materias antes aludidas, una breve comparación con otros casos regionales, y propuestas de superación de la actual situación.

El país, durante el Conflicto Este-Oeste experimentó un prolongado período (1955-1983) caracterizado por gobiernos militares interrumpidos por breves intervalos de débiles gobiernos civiles (1958-62, 1963-66, 1973-75) condicionados por intervenciones militares en los más variados ámbitos, al amparo de las doctrinas de seguridad nacional imperantes a la sazón en la región. Las referidas doctrinas se caracterizaban por otorgar al concepto de seguridad nacional alcances virtualmente omnicomprendidos y equivalentes a la casi totalidad de la política exterior e interior del país. Como se definía a la defensa nacional como el conjunto de las acciones que el Estado ejercía para el logro de la seguridad nacional, se le asignaba

---

<sup>1</sup> José Manuel Ugarte es, argentino. Doctor de la Universidad de Buenos Aires (área Derecho Administrativo), abogado y especialista en Derecho Administrativo y Administración Pública de la referida Universidad, en la que es profesor en grado y postgrado. Es asimismo profesor en la Universidad Católica de Santiago del Estero (Departamento Académico Buenos Aires, en la Universidad Abierta Interamericana, en el Instituto Universitario de Seguridad Marítima, y en la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado. E-mail: manugart@gmail.com; jmugarte@derecho.uba.ar.

un ámbito conceptual tan amplio como el de aquélla, lo que justificaba la intervención militar en los más variados ámbitos del quehacer militar.

Tales conceptos desconocían la distinción entre defensa nacional y seguridad interior y entre seguridad externa e interna, con la consecuencia de establecer la dependencia de las policías y fuerzas de seguridad interior respecto de las Fuerzas Armadas o de los Ministerios de Defensa, y colocar bajo conducción militar los organismos civiles de inteligencia, asegurando la conducción por parte de las Fuerzas Armadas de la seguridad interior, permitiéndoles condicionar fuertemente a los gobiernos democráticos.

Restablecida la vigencia del sistema democrático el 10 de diciembre de 1983, debe destacarse la decidida actitud del gobierno encabezado por Raúl Alfonsín, quien sancionando y logrando la sanción de cuerpos normativos adecuados (Decreto-Ley N° 23.023/83, Ley N° 23.554 de Defensa Nacional, Ley N° 24.059 de Seguridad Interior, con algunas reservas Ley N° 25.520 de Inteligencia Nacional), obtuvo el control de la seguridad interior y de la actividad de inteligencia civil, lo permitió la paulatina consolidación de la vigencia del sistema democrático en el país.

Por otra parte, la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional significó un importante cambio en la estructura establecida por su predecesor Decreto-Ley N° 16.970/66 (sancionado durante gobierno militar) caracterizado por establecer una virtual autonomía y recíproca independencia de las Fuerzas Armadas individuales, poseyendo cada una de ellas un comandante en jefe (o comandante general durante las breves épocas de gobierno civil) con facultades de gobierno, administración y conducción operativa en tiempo de paz e incluso en tiempo de guerra, hallándose la Junta de Comandantes en Jefe en la cadena de comando en tiempo de guerra. Los efectos de tal circunstancia se evidenciaron en el Conflicto Malvinas, donde el informe de la CAERCAS<sup>2</sup> señaló a la carencia de accionar conjunto como una de las causas fundamentales de la derrota.

De cada uno de dichos comandos en jefe dependían un conjunto de empresas de producción tanto militar como civil, así como una fuerza con funciones policiales relacionadas con su ámbito –del Ejército, Gendarmería Nacional, policía de fronteras; de la Armada, Prefectura Naval, policía naval; e, integrando la estructura del Comando en Jefe de la Fuerza Aérea, la Policía Aeronáutica Nacional. Tales situaciones fueron concluidas por el nuevo gobierno.

Obteniendo la sanción del gobierno militar del Decreto N° 23.023/83, por el cual se lo facultó a concluir con la dependencia respecto de las Fuerzas Armadas de organismos y empresas ajenas a sus estructuras y a poner fin a la exigencia legal de la condición de militar para el ejercicio de funciones en órganos no integrantes de dichas Fuerzas, todo lo que así hizo, también obtuvo la sanción de la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional, por medio de la cual se estableció sólidamente la autoridad del Presidente de la Nación y del Ministro de Defensa sobre las Fuerzas Armadas, fortaleciéndose también las facultades del Estado Mayor Conjunto. Se redujo asimismo la amplitud del concepto de defensa nacional, que quedó reducido a la preparación durante la paz y la respuesta en caso de guerra a las agresiones armadas externas.

---

<sup>2</sup> Comisión de Análisis y Evaluación de las Responsabilidades en el Conflicto del Atlántico Sur, convocada por el gobierno militar tras la derrota en el Conflicto Malvinas, y que fuera presidida por el Teniente General (R) Benjamín Rattenbach, constituyendo uno de los análisis más objetivos existentes respecto de la condición de las Fuerzas Armadas argentinas a la época del referido Conflicto.

Más precisamente, la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional definió (artículo 2°) a la defensa nacional como la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requirieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo. Por otra parte, en su artículo 4° estableció la necesidad de tener en cuenta, para dilucidar las cuestiones atinentes a la Defensa Nacional, la diferencia fundamental existente entre la Defensa Nacional y la Seguridad Interior. También dispuso el artículo 20 que las Fuerzas Armadas son el instrumento militar de la Defensa Nacional. Surge claramente de tales normas que la misión de las Fuerzas Armadas estaba referida a las agresiones armadas externas, concluyendo con la amplitud que tenía este concepto en la legislación derogada (Decreto-Ley N° 16.970/66).

La Ley N° 23.554 de Defensa Nacional constituyó el eje de un intenso debate, producido en primer lugar durante los tres años de marchas y contramarchas parlamentarias (1985-1988) que requirieron su sanción<sup>3</sup>, y que perduró posteriormente. Se cuestionó en primer lugar la reducción del ámbito conceptual de la defensa, postulándose por diversos sectores militares y civiles desde el retorno a la antigua amplitud, hasta, cuando menos, la inclusión de la seguridad interior. Fueron asimismo cuestionados la autoridad asignada al Ministro de Defensa e incluso las funciones otorgadas al Estado Mayor Conjunto. La ley pese a tales cuestionamientos, continúa hoy en plena vigencia.

La Ley N° 24.059 de Seguridad Interior, a su vez, limitó el rol de las Fuerzas Armadas en seguridad interior, en tiempos ordinarios. al apoyo de las operaciones de Seguridad Interior a solicitud del Comité de Crisis previsto en dicha ley, con sus servicios de arsenales, intendencia, sanidad, veterinaria, construcciones y transporte, así como de elementos de ingenieros y comunicaciones (artículo 27). También contempló el empleo de sus elementos de combate, en aquellos casos excepcionales en los cuales el sistema de seguridad interior resultare insuficiente para alcanzar o mantener la situación de seguridad interior, en situaciones de extrema gravedad, previa decisión del Presidente de la Nación y declaración de sitio; no debiendo esta forma excepcional de empleo, incidir en la doctrina, organización, equipamiento y capacitación de las fuerzas armadas, debiendo éstas mantener las características derivadas de la aplicación de la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional (artículos 31 y 32).

A su vez, la Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, incluyó en su artículo 6° dos nuevas misiones: operaciones en el marco de las Naciones Unidas, y operaciones en apoyo a la comunidad nacional o de países amigos. Posteriormente, el Decreto N° 727/2006 reglamentario de la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional estableció en su artículo 1°, respecto de la misión de las Fuerzas Armadas, que dichas Fuerzas serían empleadas ante agresiones de origen externo perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otro/s Estado/s, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior y en la Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas en lo concerniente a los escenarios en los que se prevé el empleo del instrumento militar y a las disposiciones que definen el alcance de dicha intervención en operaciones de

---

<sup>3</sup> Para un análisis profundo de los debates conceptuales y organizativos a su respecto, remitimos a, de José Manuel Ugarte, *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa*, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, 2005, págs. 203/211.

apoyo a la seguridad interior. Como se advertirá, la norma precisó lo dispuesto en los artículos 2°, 4° y concordantes de la Ley N° 23.554.

En otros aspectos, la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional estableció la determinación de las amenazas, riesgos, así como la adopción de las estrategias, la determinación de las hipótesis de confluencia y la preparación de los planes y coordinación de las acciones necesarias para su resolución por parte del Presidente de la Nación en Consejo de Defensa Nacional (artículo 12), donde adopta por sí las decisiones. En definitiva, la determinación de las amenazas y riesgos es en Argentina asunto del poder político, aunque éste puede requerir el asesoramiento militar.

En materia de facultades del Presidente de la Nación, el artículo 10 le asignó la dirección de la Defensa Nacional y la conducción de las Fuerzas Armadas, así como la formulación, con el asesoramiento del Consejo de Defensa Nacional, del contenido y las pautas para la realización del planeamiento para la Defensa Nacional, y el control sobre su confección y ejecución.

También le fueron asignadas la conducción integral de la guerra con el asesoramiento y asistencia del Consejo de Defensa Nacional; y la conducción militar de la guerra, con la asistencia y asesoramiento del Ministro de Defensa, del Jefe del Estado Mayor Conjunto y de los Jefes de Estados Mayores Generales de cada una de las Fuerzas Armadas, constituidos en comité de crisis (artículo 10).

Un aspecto de importancia está representado por las facultades del Ministerio de Defensa, que conforme al artículo 11, ejerce la dirección, ordenamiento y coordinación de las actividades propias de la defensa que no se reserve o realice directamente el Presidente de la Nación o que no son atribuidas en la presente Ley a otro funcionario, órgano u organismo, actuando, además, como órgano de trabajo del Consejo de Defensa Nacional. Cabe señalar que no existe limitación alguna para la cobertura por funcionarios civiles de la totalidad de los cargos del Ministerio de Defensa, que es, además, lo que sucede mayormente en la práctica<sup>4</sup>. De dicho Ministerio dependen los Jefes de los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas, (artículo 23) así como el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (artículo 16).

Por otra parte, la ley asignó al Estado Mayor Conjunto la asistencia y asesoramiento al Ministro de Defensa en materia de estrategia militar, así como el ejercicio por sí de la totalidad de las facultades relativas al accionar militar conjunto, respecto de la doctrina, el planeamiento, y el adiestramiento militar conjunto, así como el control del planeamiento estratégico operacional (artículos 16, 17, 21 y 22 de la ley).

En la Ley N° 23.554, las Fuerzas Armadas individuales constituyen agrupamientos administrativos (artículo 22) cuya función fundamental, además del reclutamiento, formación y perfeccionamiento de su personal, es la preparación para la guerra de sus elementos operacionales y su apoyo logístico (artículo 24 2do. párrafo). Sus titulares tienen a su cargo el gobierno y administración de sus respectivas Fuerzas, y mantienen relación funcional con el Estado Mayor Conjunto, a los fines del planeamiento militar conjunto (artículo 24 1er. párrafo). En caso de guerra, los Jefes de los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas no integran la cadena de comando, siendo su rol exclusivamente el de asesoramiento al Presidente de la

---

<sup>4</sup> V. Decisión Administrativa N° 546/2016 aprobatoria de la Estructura Organizativa de Primer Nivel del Ministerio de Defensa argentino.

Nación, conductor de la guerra en el nivel estratégico militar, y de quien dependen directamente los titulares de los comandos estratégicos operacionales conjuntos, específicos y combinados, quienes conducen las operaciones.

Examinando la organización de la defensa argentina advertimos que las Fuerzas Armadas no acceden directamente al Presidente de la Nación, sino a través del Ministerio de Defensa. Si bien el Decreto N° 727/2006 otorgó al Jefe del Estado Mayor Conjunto el control operacional de las Fuerzas Armadas para el empleo de los medios militares en tiempo de paz, con facultad de impartir órdenes, creando a tal efecto un comando operacional (artículos 19, 20 y 21 del referido decreto) ello no alcanza a nuestro criterio para conferirle el carácter de una instancia unificadora permanente de las Fuerzas Armadas, que continúan siendo tres.

Finalmente -y a nuestro juicio, lo más significativo- las Fuerzas Armadas argentinas están dedicadas fundamentalmente a la misión militar tradicional, careciendo de facultades en otras materias -seguridad interior, inteligencia civil, desarrollo, etc.- a diferencia de lo que frecuentemente sucede con sus pares latinoamericanas.

### **La evolución del presupuesto de defensa en Argentina, y su impacto en las estructuras de las Fuerzas Armadas**

Descripto sucintamente la evolución normativa de la defensa en Argentina, resulta útil examinar las características y estado general de las Fuerzas Armadas argentinas a la época del restablecimiento de la democracia, y su evolución posterior. En 1983, el gasto militar en Argentina ascendía al 4,2% del PBI<sup>5</sup>. Se trataba de un gasto realmente importante para un país en tiempo de paz, que denotaba la incidencia del crecimiento de la estructura militar para hacer frente al Conflicto Malvinas (1982), a la amenaza de conflicto armado con Chile (particularmente en 1978, pero la tensión continuó hasta la ratificación del Tratado de Paz y Amistad entre ambos países, 1985), así como a la instauración en el país de un gobierno militar (1976/1983). Tras la asunción del gobierno democrático encabezado por Raúl Alfonsín, en 1984 descendió a 2,8 y en 1985 a 2,4<sup>6</sup>.

Esa fuerte baja llevó dicho presupuesto a niveles semejantes a los habidos entre 1970 y 1974, es decir, a niveles propios de tiempo de paz. Frente a esta drástica reducción, hubiera correspondido una reestructuración de las Fuerzas Armadas que adecuara su estructura a las posibilidades presupuestarias. Ello no sucedió y sucesivamente los ministros de Defensa de Alfonsín, Raúl Borrás, Roque Carranza y José Horacio Jaunarena dictaron las sucesivas Directivas N° 1/85, 1/86 y 2/86 sobre "Reforma Militar", en las que, con lineamientos muy generales, encomendaban a las Fuerzas Armadas su propia reestructuración.

<sup>5</sup> Ernesto López, "Gasto militar en la Argentina 1970-1986" en, Gustavo Adolfo Druetta, Eduardo E. Estévez, Ernesto López y José Enrique Miguens, *Defensa y Democracia. Un debate entre civiles y militares*, Editorial Puntosur, Buenos Aires, 1990, Pág. 322. V. asimismo, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Argentina, "Cuestiones de seguridad y defensa", en, del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Argentina, *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, Buenos Aires, 2000, disponible en <http://www.argentina-rree.com/12/12-14.htm> <http://www.argentina-rree.com/12/12-14.htm> (acc. 5-8-2017).

<sup>6</sup> *Ibidem*.

Lo que en realidad hicieron las Fuerzas Armadas en forma virtualmente autónoma fue, en primer lugar, reducir drásticamente la incorporación de conscriptos, que disminuyó de 108.000 en 1983 a 40.000 en 1988 y 1989<sup>7</sup>. La posterior supresión del servicio de conscripción en tiempo de paz establecida por la Ley N° 24.429 (1995) redujo el número de soldados del Ejército a un número oscilante entre 15.000 y 18.000<sup>8</sup>. También se redujo el número de incorporaciones en los institutos militares<sup>9</sup>. La fuerte reducción presupuestaria de 1984 y 1985 fue acompañada además, inicialmente, por una reducción limitada en los grados de oficiales, destacable en los cuatro grados superiores (teniente general o equivalentes a coronel o equivalentes).

A partir del año 2002, comenzó a producirse en el Ejército un crecimiento significativo en los grados de coronel y teniente coronel, que los llevó en 2010 a un número superior al que tenían en 1983 (último año del gobierno militar) cuando el número total de personal militar era más del doble del actual<sup>10</sup>. El número de personal en dichos grados se incrementaría más aún posteriormente<sup>11</sup>. Algo similar pudo advertirse en la Armada, en que, de 212 capitanes de navío para un número total de efectivos de la Fuerza de 40.059, en 2014 se pasó a 409 para un número total de efectivos en dicha Fuerza de 18.555; en suma, duplicación del número de miembros de dicho grado para una Fuerza reducida a la mitad. Del mismo modo, en la Fuerza Aérea se pasó de 211 comodores para un efectivo total de 21.903 en 1983, a 525 comodores en 2014, para una Fuerza con un efectivo total de 12.907<sup>12</sup>.

Por otra parte, los números de oficiales, suboficiales y tropa del Ejército Argentino, que en 1983 eran respectivamente de 6.891, 23.759 y 72.473, en 2014 pasaron a ser, respectivamente, de 6.188, 22.768 y 17.319; en la Armada Argentina, que en 1983 eran, respectivamente de 3.227, 15.473 y 21.359, pasaron a ser en 2014 de 2.492, 14.433 y 1.630; en la Fuerza Aérea Argentina, que en 1983 eran de 2.342, 9.061 y 10.500, pasaron a ser en 2014 de 2.542 –oficiales- y 10.345 –suboficiales- no contando con personal de tropa<sup>13</sup>.

Como puede advertirse, existió una reducción relativamente leve en la cantidad de oficiales y suboficiales, por una parte, y una drástica reducción del personal de tropa, tendiéndose en el caso de los oficiales a una concentración en grados altos. Ello se tradujo, en el caso del Ejército, a la generación de unidades incompletas, y, para las tres Fuerzas, en la proliferación de estructuras administrativas.

Otro de los resultados fue una estructura militar deformada en cuanto al número de personal correspondiente a cada uno de los grados, siendo frecuente la existencia de mayor número de personal en un

<sup>7</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Argentina, *op. cit.*

<sup>8</sup> Ministerio de Defensa de Argentina, *Libro Blanco de la Defensa Argentina Bicentenario 2010*, págs. 136 a 138.

<sup>9</sup> Así, en el grado inferior de oficial del Ejército, subteniente, en 1984 había 1295. Ese número en 1990, año de agudización de la reducción presupuestaria, había descendido a 475, y en 1994 a 391. En ese último año, había 974 tenientes coroneles. El número de subtenientes experimentó posteriormente un crecimiento que lo llevó a 659 en 2010, aún lejos del número de 1984. Una disminución similar pero algo menor se produjo en la Armada y en la Fuerza Aérea. Fuente: “Libro Blanco de la Defensa Argentina Bicentenario 2010”, Ministerio de Defensa, Buenos Aires, 2011, págs. 136 a 138.

<sup>10</sup> Ministerio de Defensa de Argentina, *Libro Blanco de la Defensa Argentina Bicentenario 2010*, edición citada, págs. 136 a 138.

<sup>11</sup> Ministerio de Defensa de Argentina, *Libro Blanco de la Defensa 2015*, Buenos Aires, 2015, págs. 94/95. Surge de dichas páginas que en 2014, último año informado, el número de coroneles del Ejército Argentino ascendía a 810 para una fuerza que totalizaba 46.275, mientras que en 1983, para una fuerza que totalizaba entonces 103.123, se contaba con 654.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> *Ibidem* págs. 92/97.

grado, que en el grado inmediatamente inferior, tendiéndose a la concentración de personal en los grados superiores, con la lógica consecuencia de un excesivo gasto en personal.

Mientras tanto, el gasto en defensa, que en dólares constantes de 2015<sup>14</sup> ascendía en 1988 a 9.909.000.000 dólares constantes de 2015—se advertirá, una vez producidas las disminuciones presupuestarias de 1984 y 1985— pasó a representar en 1990 5.470.000.000, en 1996 4.564.000.000, y en el 2002 3728.000.000, iniciándose posteriormente cierta recuperación —así, 2014 5.536.000.000 y 2015, 5.483.000.000 que correspondió a incrementos en el gasto en personal y a otros gastos de escaso interés militar.

La combinación de la reducción presupuestaria con la inexistencia de una reestructuración real, así como el crecimiento de la proporción representada por los grados altos con relación al resto de la estructura de personal, trajo como resultado una proporción muy elevada del gasto en personal respecto del total del gasto en defensa. La consecuencia de estas circunstancias fue un gasto en personal —incluyendo pensiones— superior al 80%, un limitado gasto en funcionamiento que erosionó el mantenimiento del material y el entrenamiento del personal, y, por sobre todo, la imposibilidad de renovar el equipamiento de defensa.

Así, el “Libro Blanco de la Defensa Argentina Bicentenario 2010” incluyó una serie de ejecución presupuestaria 1989-2009 en la que es posible advertir que el gasto en personal, que representaba 63% en 1989, pasó a constituir a partir de 1993 el 80%, y así se mantuvo esencialmente hasta el fin de la serie. Por otra parte, el gasto en funcionamiento y mantenimiento, que representaba en 1989 el 31%, en 1993 representaba el 17% —algo más de la mitad— y en 1999 llegó a constituir el 11%, para retornar al 17% al final de la serie. En cuanto a inversiones, del 5% en 1989 se pasó al 1% entre 2003 y 2005, para concluir la serie en 3%; pero dentro del rubro inversiones, el ítem sistemas de armas, en 1989 representaba el 0%, porcentaje que se reiteró en cinco de los once años de la serie, llegando al 5% en 1989, por el impacto de la compra de 36 aviones A-4M “Skyhawk II” a Estados Unidos, y su modernización, a que habremos de referirnos posteriormente.

El ya referido impacto del gasto en personal continúa siendo el actual, como lo refleja el Libro de la Defensa 2015<sup>15</sup>, del que surge que en 2010 representó el 81%, en 2011 el 82%, en 2012 el 81%, en 2013 el 79%, y el 2014, el 78%. En operación y mantenimiento, los porcentajes fueron en 2010 el 15%, 2011 el 15%, 2012 el 17%, 2013 el 17%, y 2014 el 17%, mientras que las inversiones alcanzaron el 3% 2010, 2% en 2011, 1,7% 2012, 4% en 2013 y 5% en 2014, aunque en estos dos últimos años reflejaron adquisición de bienes de escaso o nulo interés militar<sup>16</sup>.

Las leyes de presupuesto para 2015, 2016 y 2017 reflejan pautas bastante similares. Así, para 2015, se presupuestó en la jurisdicción Defensa, incluyendo la pasividad militar, un gasto en personal del 85,4%, en funcionamiento del 16%, e inversiones por 3,5%. Para 2016, tales rubros fueron, en personal 82%,

<sup>14</sup> SIPRI, *SIPRI Military Expenditure Database*, Estocolmo, 2017, disponible en <https://www.sipri.org/databases/milex> (acc. 27-8-2017).

<sup>15</sup> *Libro de la Defensa 2015*, Ministerio de Defensa, Buenos Aires, 2015, *Evolución presupuestaria por objeto de gasto en millones de pesos constantes, 2014 - Jurisdicción 45* (2010-2014), página 149.

<sup>16</sup> V. *Infodefensa, Presupuesto de Defensa 2014 argentino*, Madrid, 12.11.2013, <http://www.infodefensa.com/latam/2013/11/12/opinion-presupuesto-de-defensa-2014-argentina.php>; y <http://www.infodefensa.com/latam/2015/01/04/noticia-sobre-presupuesto-defensa-argentina.html>. También, *Proyectos de Ley de Presupuesto (Mensaje y proyecto de ley) de 2014 y 2015*, en <http://www.mec.gov.ar/onp/html/#>, todos accedidos el 6-7.-2016.

funcionamiento 13%, e inversiones 3,9%. Para 2017, de 81,80% personal, 14,3% funcionamiento y 3,8% en inversiones. Según el SIPRI<sup>17</sup> el presupuesto de defensa argentino, que representaba el 2,1% del PBI en 1988, osciló entre 1996 y 2016 entre el 1,2% y el 0,8%.

Lo que resulta evidente, es que con un presupuesto de defensa que representa alrededor del 1% del PBI, y un gasto en personal del 80%, es imposible proveer a un mínimo reequipamiento a fuerzas armadas que arrastran largos períodos de desfinanciamiento, y que tampoco puede obtenerse un adecuado adiestramiento, ni obtenerse una razonable condición de alistamiento.

### **Las consecuencias de la situación descrita: obsolescencia del equipamiento y limitaciones en entrenamiento**

No faltaron voces de alarma, ni observaciones de especialistas con relación a estos aspectos. En 2002, el profesor e investigador, especializado en temas presupuestarios relativos a la defensa, Thomas Scheetz, señalaba que en Argentina "...los actores políticos han optado por un desarme de hecho. Las Fuerzas Armadas gastan en poco más que los salarios mensuales..." Scheetz ejemplificaba señalando que en 1999, de los programas para las tres fuerzas armadas, un promedio de 76% se había gastado en salarios, y que si se incluyeran los gastos previsionales en este gasto jurisdiccional, el costo laboral llegaría al 80%<sup>18</sup>.

Comparando además el gasto en defensa argentino con el chileno en 1999, Scheetz constató que el primero había sido de 4.143 millones de dólares, mientras que el segundo había ascendido a sólo 2.120 millones, pese al generalizado concepto de una mayor capacidad operativa por parte de Chile. Indagando, advirtió que en 1998 Chile había gastado 585 millones de dólares en retiros militares y que ese año Argentina había gastado 1.184 millones de dólares en dicho rubro, diferencia que atribuyó al excesivo número de oficiales de altos grados en Argentina<sup>19</sup>.

En 2005, Marcelo Luis Acuña y Ricardo Runza<sup>20</sup> señalaban que desde 1984 hasta 1991, el tamaño de las fuerzas armadas argentinas se había modificado 'dramáticamente', habiendo disminuido el total del personal militar de 188.000 en 1984 a 98.000 en 1991, pero que de tal disminución, el cuerpo de oficiales había disminuido el 8%, el cuerpo de suboficiales el 13% y la tropa el 84%, por lo cual el índice soldados/oficiales había disminuido de 11 a 6, y que posteriormente (1999) el cuerpo de oficiales estaba constituido por 9.550 hombres, pero constituía el 14% de las fuerzas armadas, el cuerpo de suboficiales 43.557 hombres, pero constituyendo el 64% del personal militar, y que la tropa, ya implementado el reclutamiento voluntario, constituía 14.972 hombres, constituyendo el 22% del personal militar.

Los autores citados señalaron que en 1991, la reducción de la cantidad de soldados conscriptos y la reducción de postulantes al ingreso en los institutos de formación de las fuerzas armadas desde 1984 a 1991

<sup>17</sup> SIPRI *Military Expenditure Database*, SIPRI, Estocolmo, 2017, disponible en <https://www.sipri.org/databases/milex> (acc. 5 de junio de 2017).

<sup>18</sup> Thomas Scheetz, *El Presupuesto de Defensa en Argentina: Su contexto y una metodología de análisis*, "Security and Defense Studies Review", Vol. 2, Summer 2002, Center for Hemispheric Strategic Studies, Washington D.C, pág. 48.

<sup>19</sup> Thomas Scheetz, *op. cit.*, página 51.

<sup>20</sup> Marcelo Luis Acuña y Ricardo Runza, *Hacia la modernización del sistema de defensa argentino*, Altamira, Buenos Aires, 2005, págs.. 86 y 87.

...provocó una enorme distorsión en la estructura piramidal de personal, transformándola en un rombo, cuya concentración más amplia y desproporcionada de oficiales y suboficiales se encontraba en las jerarquías de capitanes y cabos principales respectivamente<sup>21</sup>. Acotamos por nuestra parte que tal distorsión, con el tiempo, fue desplazándose hacia los grados superiores.

Casi diez años después, tal diagnóstico se complementaba con lo expresado en el Libro Blanco de la Defensa Argentina Bicentenario 2010<sup>22</sup> en el que entre otros aspectos, se señaló que el Sistema de Defensa presentaba “...obsolescencia y degradación material. Producto de una continuada desinversión neta en equipamiento e infraestructura y un inadecuado mantenimiento del stock de material existente...” Se hizo también referencia al “...desmantelamiento de la industria de la defensa...” producto del proceso privatizador de la década del '90.

También se hizo hincapié en la existencia de una “distorsión progresiva del presupuesto de defensa” haciendo referencia a la drástica reducción del presupuesto del sector, tanto en términos de su participación en el presupuesto nacional, como en el Producto Bruto Interno (PBI), situación en la cual el poder político se limitó a delegar en las Fuerzas Armadas la necesaria reestructuración, que fue encarada por éstas “sin orden ni criterio estratégico alguno”, recortando o desprogramando unidades y sistemas de armas, reduciendo a niveles mínimos el adiestramiento operacional, flexibilizando los estándares de mantenimiento y naturalizando medidas de emergencia logística, consumiendo reservas de repuestos o de municiones, y procurando sostener “estructuras heredadas pero crecientemente irracionales”.

Un examen de la incorporación de equipamiento por parte de las Fuerzas Armadas argentinas<sup>23</sup>, muestra que entre 1983 y 1990 fueron incorporados la mayor parte de los medios materiales de la Armada Argentina –destruidores Meko 360, construidos por los astilleros alemanes Blohm & Voss, cuatro de las seis corbetas diseñadas por los astilleros referidos y construidas bajo licencia en Argentina, los dos submarinos diesel TR 1700 construidos en Alemania por los astilleros alemanes Thyssen Nordseewerke (que debían ser seguidos por la construcción de cuatro similares en Argentina, no concluida), tres buques de transporte y otros medios menores-. La construcción de los aludidos buques había sido contratada durante el gobierno militar. El Ejército Argentino ya contaba con los tanques y vehículos de combate de la familia TAM, a los que se agregaron durante la época indicada obuses autopropulsados de 155 mm. de dicha familia de blindados (VCA-Palmaria), construyéndose posteriormente un número adicional. Asimismo, fue durante esa época en que comenzaron a ser entregados por la Fábrica Militar de Aviones los primeros aviones de entrenamiento básico-avanzado “IA-63 Pampa”, fabricados con la cooperación de la empresa alemana Dornier Flugzeugwerke.

El resto del equipamiento argentino incluía medios incorporados en las décadas de los '60s y '70's, destacándose el submarino diésel tipo 209 “Salta”, aún en servicio.

<sup>21</sup> Marcelo Luis Acuña y Ricardo Runza, *op. cit.*, pág. 87.

<sup>22</sup> Ministerio de Defensa de Argentina, “Libro Blanco de la Defensa Argentina Bicentenario 2010, Buenos Aires, 2011, págs.. 189/193.

<sup>23</sup> Ministerio de Defensa de Argentina, “Libro Blanco de la Defensa Argentina Bicentenario 2010”, edición citada, páginas 146-147.

Si bien coincidió dicha época (1983/1990) con la reducción presupuestaria de 1984-1985 y con la drástica disminución de la incorporación de conscriptos, dicho momento representó la incorporación de un número significativo de medios materiales, y el país aún contaba con una importante capacidad de fabricación de armamento y munición.

En los años 90's, coincidiendo con la agudización de las limitaciones presupuestarias, en el marco de la política de privatizaciones implementada durante el gobierno del Presidente Carlos Saúl Menem se sancionó la Ley N° 24.045, por la que se declaró "sujetas a privatización" a la totalidad de las empresas y establecimientos que operaban en jurisdicción del Ministerio de Defensa, comprendiendo empresas de producción civil, que comprendían petroquímicas, siderúrgicas, mineras- como de producción civil y militar -astilleros, explosivos- y de producción específicamente militar- fábricas de producción de blindados, artillería, armas portátiles, munición, aviones, etc..

Si bien tal política podría haber redundado en un mejor aprovechamiento del presupuesto de defensa al eliminar erogaciones no vinculadas estrictamente a la defensa, ello no sucedió así, dado que no sólo se vendieron empresas de producción civil, sino también aquellas de producción militar. Dicha ley se tradujo en la venta, frecuentemente a valores inferiores a los de mercado, no sólo de empresas de producción civil, sino también de producción militar. Sólo se omitió la venta de algunos establecimientos de fabricación de productos militares que no hallaron comprador -las Fábricas Militares de Villa María, Río Tercero, Fray Luis Beltrán y Azul, que funcionan actualmente, pero dedicados casi exclusivamente a producción civil.

Una explosión calificada como intencional en una causa penal destruyó la planta de carga de munición de la Fábrica Militar de Río Tercero, perdiéndose la capacidad de fabricación de munición de grueso calibre, no recuperada hasta la fecha. Se estima que la explosión tuvo por objeto borrar las huellas de un contrabando de armas del inventario del Ejército Argentino a Croacia y Ecuador, que al momento de realizarse tales actos estaban en conflicto armado, que se realizó con certificados de uso final ideológicamente falsos a Panamá y Venezuela, respectivamente<sup>24</sup>.

Durante esa etapa se concluyó la fabricación, utilizando los elementos de que se disponía, de vehículos de la familia TAM y se incorporaron algunos medios aeronavales cedidos por Estados Unidos como los aviones de exploración P3B Orion, cediéndose además por dicho país aviones de reconocimiento OV Mohawk para el Ejército. También se concluyó la demorada construcción de la última corbeta Meko 140 y se incorporó un buque logístico a la Armada, además de otras embarcaciones auxiliares.

No obstante, la única adquisición significativa de material bélico por parte del país posterior a las indicadas, fue la realizada a Estados Unidos entre 1993 y 1999 de 36 aviones de ataque subsónicos Mc Donnell Douglas A-4M Skyhawk II -construidos en la década del '70- a quienes se hizo una profunda recorrida y modernización, dotándose a 32 de ellos del radar APG-66, denominándoselos A-4 AR Fightinghawk<sup>25</sup>. Tal

<sup>24</sup> V. sobre la explosión, entre múltiples elementos, diario "Clarín" de Buenos Aires, 4 de setiembre de 2013, "El antecedente de Río Tercero: una explosión intencional que dejó 7 muertos y muchas dudas", Daniel Santoro, y "Perfil" de Buenos Aires, 2 de noviembre de 2014, "A 19 años de la explosión que 'tapó' la venta de armas. Río Tercero. El 'accidente' que aún no tiene responsables".

<sup>25</sup>V. Esteban G. Brea, Gaceta Aeronáutica, *Los Halcones I (Génesis)*, 2011, disponible en <http://www.gacetaaeronautica.com/articulos/2011/09a4ar/index.htm> (acc. 5.4.2016).

adquisición proveyó a Argentina de aviones modernizados, pero construidos, hoy, hace más de cuatro décadas. Ya no habrían de realizarse incorporaciones significativas de medios materiales a las Fuerzas Armadas argentinas.

En setiembre de 2015 la Fuerza Aérea Argentina comunicó la desprogramación definitiva de los aviones Mirage III, Mirage V y Dagger Finger que restaban en su inventario, perdiendo Argentina la capacidad de interceptación por aviones de caza<sup>26</sup>. Y en julio de 2016, la Fuerza Aérea Argentina comunicó la próxima desprogramación definitiva de los A-4 AR Fightinghawk -últimos aviones de combate que restaban- para 2018<sup>27</sup>. Cuando se concrete la anunciada desprogramación de los aviones A-4 -en su gran mayoría hoy fuera de servicio- Argentina habrá quedado desprovista de aviones de combate, quedando sólo una limitada cantidad de aviones de entrenamiento y ataque ligero IA-63 Pampa.

Los anuncios indicados y la falta de reposición de los aviones aludidos -pese a reiterados anuncios relativos a la realización de gestiones en tal sentido, puso sobre el tapete el estado de los materiales de las Fuerzas Armadas argentinas. Éstas cuentan aún con medios como los ya referidos blindados TAM, sometidos hoy a una demorada modernización con participación de Elbit Systems, o como los cazatanques o tanques livianos SK 105 Kürassier. Ya no se cuenta con la capacidad de fabricación de munición de todo tipo. La Dirección General de Fabricaciones Militares está dedicada hoy mayoritariamente a la fabricación de productos de uso civil y de seguridad pública, y de contados productos de uso militar.

Si se trata de la Armada, es posible advertir que su base está constituida por los buques construidos en Alemania y los últimos en Argentina bajo diseño, especificaciones y equipamiento alemán por el programa MEKO, de la década de los '80s, buques que reclaman modernizaciones, algunas ya dispuestas, presentándose problemas de mantenimiento derivados fundamentalmente de las limitaciones presupuestarias.

Las indicadas no constituyen meras apreciaciones subjetivas. El clásico *The Military Balance* (2017) señala sobre Argentina que "...después de un largo período de relativa negligencia y baja inversión, hay un requerimiento para reemplazar un gran número de plataformas antiguas, inoperables y retiradas..."<sup>28</sup> También se destaca que las Fuerzas Armadas argentinas "...son una sombra de aquellas que fueron derrotadas por el Reino Unido en una guerra limitada en 1982". Por su parte, el hindú INDRA señaló que "[...]tras dos décadas de negligencia, las Fuerzas Armadas argentinas están enfrentando obsolescencia en bloque[...]"<sup>29</sup>

Un interrogante interés es el relativo a porqué el lúcido diagnóstico efectuado en el Libro Blanco de la Defensa Argentina Bicentenario 2010 sobre la situación de la defensa argentina, no fue seguido por parte de la administración encabezada entonces por Cristina Fernández de Kirchner, que perduraría hasta diciembre de 2015, de la necesaria acción correctiva. Lo cierto es que durante dicho período se dictaron normas de interés, entre los que cabe destacar la reglamentación de la Ley de Defensa por el Decreto N° 717/2006, la

<sup>26</sup> *Clarín*, 3 de septiembre de 2015, *Despiden a los aviones Mirage, un ícono de la guerra de Malvinas*, nota de Guido Braslavsky.

<sup>27</sup> *Infodefensa*, Madrid, 28 de julio de 2016, disponible en <http://www.infodefensa.com/latam/2016/07/28/noticia-fuerza-aerea-argentina-anuncia-desprogramacion-sistema.html> (acc. 5 de julio de 2017).

<sup>28</sup> International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2017*, London, 2017, pág. 423.

<sup>29</sup> IDSA, New Delhi, 30 de agosto de 2016, Sanjay Badri-Maharaj, *Argentina's Military Decline*, obtenido en [http://www.idsa.in/idsacomments/argentina-military-decline\\_sbmaharaj\\_300816](http://www.idsa.in/idsacomments/argentina-military-decline_sbmaharaj_300816) (acc. 6-1-2017).

Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas aprobada por Decreto N° 1691/2006, y Decreto sobre Planeamiento Militar aprobado por Decreto N° 1729/2007, poniéndose en marcha el Ciclo de Planeamiento Militar, del que se derivó del Plan de Capacidades Militares (PLANCAMIL) 2011, destinado a encarar la problemática del reequipamiento. No obstante, la magnitud de la inversión requerida por dicho Plan trajo consigo la decisión de suspender su aplicación.

### **La actualidad: algunos cambios que no resuelven la problemática**

Habiéndose producido el 10 de diciembre de 2015 la asunción de un nuevo gobierno encabezado por el ingeniero Mauricio Macri –tras doce años de gobierno de los abogados Néstor Kirchner (2003-2007, fallecido en 2010) y de su esposa Cristina Elisabet Fernández- fue designado en carácter de ministro de defensa Julio César Martínez, quien se desempeñara en la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados, ocupando en ella sucesivamente cargos de presidente y de vicepresidente primero.

Caracterizaron la gestión de Martínez múltiples pero poco fructíferas gestiones para solucionar la problemática argentina en materia de aviación de combate, destacándose tratativas de compra de aviones Mirage F1 y Mirage 2000 a Francia<sup>30</sup>, Saab Gripen NG a Suecia<sup>31</sup> y aviones Mig 29 a Rusia<sup>32</sup>. Entre otras razones, los motivos presupuestarios habrían primado para el fracaso de las gestiones de Martínez.

Hasta la fecha –el 16 de Julio del corriente (2017) en que renunció el ministro, para dedicarse a la campaña electoral para senador en su provincia natal, no se han producido cambios sustantivos en la política de defensa, más allá de diversos y a veces contradictorios anuncios.

En marzo de 2016 se difundió un listado de armamentos cuya adquisición alegadamente habría sido tramitada por la embajada argentina en Washington por un valor aproximado de dos mil millones de dólares, que incluía 12 aviones cazabombarderos Lockheed F-16, 24 aviones turbohélice de entrenamiento Texan T-6 II, así como tanques, camiones, helicópteros, entre otros elementos<sup>33</sup>. Por su parte, el gobierno negó haber gestionado una compra, sino exclusivamente una donación, sin negar la autenticidad del listado, le asignó carácter meramente exploratorio, señalando que lo único que estaba firme era la compra de 12 aviones de entrenamiento Texan T-6 II.

El propósito de la compra de estos aviones, de escasa utilidad para la defensa, era el de luchar contra el narcotráfico<sup>34</sup>. El 1 de agosto de 2017 fue publicado en el Boletín Oficial el Decreto N° 595/2017, de ampliación presupuestaria, que incluyó autorización para recurso al crédito público por un total de Euros 588.700.000 y dólares estadounidenses 160.470.000, para la adquisición de aviones de transporte medianos, adquisición de buques patrulleros oceánicos OPV, aviones turbohélice Beechcraft T-6 Texan II de entrenamiento y ataque ligero, pistolas 9 x 19 y fusiles de asalto.

<sup>30</sup> *La Nación*, Buenos Aires, 14 de junio de 2016, Luisa Corradini, *La Argentina negocia con Francia la compra de 12 aviones de guerra*.

<sup>31</sup> *Infodefensa*, Madrid, 6 de julio de 2016, *Argentina ofrece comprar el 'Gripen' a Suecia a cambio de una parte de la fabricación* <http://www.infodefensa.com/latam/2016/07/06/noticia-argentina-ofrece-comprar-gripen-cambio-parte-fabricacion.htm> (acc. 15-6-2017).

<sup>32</sup> *El Territorio*, Posadas, 29 de enero de 2017, *Desde el Gobierno anuncian la compra de aviones y barcos*.

<sup>33</sup> *El Destape*, Buenos Aires, 2016, <http://www.eldestapeweb.com/exclusivo-la-escalofriante-lista-armamento-que-argentina-le-pidio-estados-unidos-n27058>

<sup>34</sup> *La Nación*, Buenos Aires, 9 de agosto de 2016, *Comprarán 24 aviones para frenar a los narcos*, nota de Daniel Gallo.

Siendo la invertida una cantidad importante de dinero, resulta evidente que ninguno de los materiales adquiridos apunta a satisfacer las necesidades más importantes de material bélico del país, que continúa careciendo de aviación de combate, posee una armada aún interesante pero en muy pobre condición de alistamiento, cuenta con tanques en situación de obsolescencia sometidos a una modernización lenta que prolongará las limitaciones de la defensa del país y que tampoco les dará las capacidades que caracterizan a los tanques principales de batalla modernos, entre otros aspectos.

En realidad, las compras dispuestas aparecen más bien enderezadas al cumplimiento de funciones de seguridad interna, como la lucha contra el narcotráfico y el transporte de personal para situaciones de conflicto, o la represión de la pesca ilegal duplicando las funciones y capacidades de la Prefectura Naval (policía naval). Mientras, las Leyes de Presupuesto para 2016 y 2017 continúan mostrando la composición 80-82% en Personal, 13-15% en Funcionamiento y 3-5% en inversiones que, perdurando desde los '90s, constituye la inequívoca causa de la situación actual.

Hoy la compra de los patrulleros oceánicos está postergada, habiéndose adquirido a Francia cinco aviones Dassault Breguet Super Etendard desprogramados por el referido país, para procurar mínimas capacidades aéreas ante la Cumbre del G-20 a realizarse en Argentina. Una circunstancia dramática vino recientemente a poner de relieve las consecuencias de la falta de adecuado mantenimiento del material y de la desinversión en el área de defensa.

La desaparición -con fuertes presunciones de hundimiento- el 15 de noviembre del 2017 del submarino diesel-eléctrico TR 1700 "ARA San Juan", tras haber enviado 7 comunicaciones de datos y una de voz por teléfono satelital a su base en Mar del Plata<sup>35</sup>, habiéndose tomado conocimiento en la última -única cuyo contenido fue conocido por haber sido filtrada clandestinamente desde la Armada Argentina - de la entrada de agua de mar a través del snorkel del sumergible, que había provocado un principio de incendio que inutilizó las baterías de proa, quedando limitado a las baterías de popa<sup>36</sup>, intentando sumergirse para reparar la avería en razón del fuerte oleaje imperante en superficie, habiéndose detectado por sismógrafos internacionales una explosión<sup>37</sup> tres horas después del anuncio, considerada como producida en el sumergible, por haberse producido en un área en el que éste se hallaría, conforme al tiempo transcurrido desde las comunicaciones referidas<sup>38</sup>.

Pese a las afirmaciones de la fuerza naval en el sentido que el submarino había salido en óptimas condiciones, fue posteriormente sabido que aproximadamente dos meses antes de su desaparición la nave había experimentado un accidente similar<sup>39</sup>, que no tuvo fatales consecuencias por la menor cantidad de agua de mar ingresada, que no llegó a ingresar al sector de baterías, recomendando el capitán la reparación de la

<sup>35</sup> Infobae, Buenos Aires, 5 de diciembre de 2016, *Las ocho llamadas que realizó el submarino antes de desaparecer*.

<sup>36</sup> Infobae, Buenos Aires, 27 de noviembre de 2017, *El último mensaje del submarino ARA San Juan antes de perder contacto*.

<sup>37</sup> Clarín, Buenos Aires, 15 de diciembre de 2017, *Submarino ARA San Juan: qué se sabe a un mes de su desaparición*.

<sup>38</sup> La hipótesis aparentemente más firme hace referencia a una explosión provocada por el hidrógeno proveniente del recalentamiento de las baterías, posiblemente por no haberse podido aislar las baterías afectadas por el principio de incendio aludido.

<sup>39</sup> Clarín, Buenos Aires, 3 de diciembre de 2017, Nicolás Wiñazki, *El ARA San Juan iba a ir al taller en 2018 por un accidente similar*.

válvula destinada a evitar el ingreso de agua de mar a través del snorkel. Resulta evidente que la avería no fue reparada, o que si lo fue, la reparación no fue hecha adecuadamente.

Posteriormente vino a conocimiento público un informe secreto<sup>40</sup> emanado de una inspección interna de la Armada -cuyo autor había sido removido de su cargo tras presentarlo- que daba cuenta del incumplimiento de la adecuada periodicidad de mantenimiento de la nave, la falta de elementos de seguridad, y la existencia de deficiencias atribuidas a la reparación de media vida de la nave, en la que se habrían empleado materiales y procedimientos no adecuados.

Cabe señalar que el sumergible era a la sazón el único submarino de la Armada en servicio, por hallarse los dos restantes en demoradas reparaciones, circunstancia que también puede haber influido en la decisión de mantenerlo en servicio, a pesar de las deficiencias apuntadas. Todo en definitiva parece señalar como causas a las carencias en materia de mantenimiento y de inversiones puestas de manifiesto en este análisis.

### Consideraciones Finales

Además de las características de sus normas y estructuras organizativas fundamentales reseñadas al comienzo de este análisis, probablemente el aspecto más característico de la política de defensa en Argentina ha sido el esquema de distribución presupuestaria en defensa establecido entre 1993 y la actualidad: 80 a 86% en personal, 15 a 17% en funcionamiento, 3 a 5% en inversiones, para un presupuesto de un 1% del PBI. Esta característica ha impedido por espacio de 25 años la renovación del material bélico argentino y sólo ha posibilitado la realización de modernizaciones, en diversos casos inconclusas por falta de fondos.

¿Porqué ha sido mantenida una relación en materia de erogaciones tan reconocidamente dañina? Nuestra hipótesis halla la causa en las limitaciones de los logros parciales de Argentina en materia de relaciones civiles-militares: en los 90s, el gobierno argentino, en el marco de la reducción del Estado propio de la época, logró imponer a sus Fuerzas Armadas un presupuesto insuficiente, pero no logró la reestructuración que lo hubiera hecho mínimamente viable. Por sus partes, las Fuerzas Armadas lograron disponer virtualmente a su antojo del escaso presupuesto y lo emplearon para asegurar promociones y bienestar a su personal, originándose así la desproporcionada cantidad de oficiales de alto rango que hoy caracterizan a dichas Fuerzas Armadas.

En realidad, la compra de equipamiento más importante de los últimos 25 años ha sido la dispuesta por Decreto N° 595/2017, pero que poco aporta a las carencias más graves que afectan en materia de equipamiento a las Fuerzas Armadas argentinas. Argentina gasta anualmente alrededor de 5.000.000.000 en defensa<sup>41</sup>. Perú, con un gasto de alrededor de 2.200.000.000<sup>42</sup> mantiene tres escuadrones de cazabombarderos de cuarta generación y una flota de un crucero, 6 submarinos, y 7 fragatas, entre otros múltiples medios. Aunque el presupuesto de Defensa argentino es escaso para un país de su tamaño y producto bruto, parece

<sup>40</sup> V., entre otros medios, *Urgente 24*, Buenos Aires, 20 de diciembre de 2017, *Documento secreto: el ARA San Juan no podía navegar y la Armada lo sabía*, disponible en <https://www.urgente24.com/20467-armada-oculto-informacion> (acc. 21 de diciembre de 2017).

<sup>41</sup> International Institute of Strategic Studies, *Military Balance*, London, 2017, pág. 431, le adjudica 6.300.000.000 en 2015 y 5.300.000.000 en 2016.

<sup>42</sup> *Ibidem*, pág. 467, Según esta fuente, el presupuesto de defensa de Perú fue de 2.220.000.000 en 2015 y 2.009.000.000 para 2016.

evidente que la impotencia argentina para mantener y renovar su material halla origen fundamentalmente en la magnitud del gasto en personal.

Frente a esta situación, quedan dos opciones. La primera y más aconsejable es a nuestro juicio la realización de una reestructuración que restaure adecuadas proporciones entre los grados militares y asegure unidades completas, rediseñando a las Fuerzas Armadas para responder a las necesidades de la defensa, y simultáneamente realizar un moderado incremento presupuestario, que asegure disponibilidad suficiente para realizar una renovación del material bélico del país. La segunda consiste en realizar un incremento presupuestario sin reestructuración, que tendría que ser de mayor importancia que el anterior, porque no se contaría con esa hipótesis con una reducción del gasto en personal.

Podría suponerse que otros países latinoamericanos comparables por desarrollo económico, y tecnológico con Argentina, se encuentran en una situación análoga. Pero no es así. Chile, que realizó la reestructuración y modernización de su Ejército, con el Plan Alcázar, procedió a renovar y a incrementar su equipamiento militar destinando a ello una proporción de la renta de la minería estatal del cobre. Posee las fuerzas armadas mejor equipadas, destacándose una fuerza aérea con tres escuadrones de Lockheed Martin F-16 Fighting Falcon y un escuadrón de Northrop F-5 Tiger III., un ejército con 131 Leopard 24A –los tanques más modernos de la región- y 114 Leopard 1, y una armada que además de 7 fragatas, cuenta con 4 submarinos, dos de los cuales son submarinos Scorpène, dotados con misiles.

Brasil posee el gasto en defensa más importante de la región con 23.500.000.000 (2017)<sup>43</sup>. Aunque ese gasto no se refleja en capacidades militares proporcionales a su magnitud, cuenta con una muy importante industria bélica y ha iniciado la modernización de su equipamiento, contratando la modernización de los cinco submarinos que ya posee y la construcción de cuatro submarinos Scorpène dotados de misiles, previendo la construcción de un submarino nuclear, y la adquisición de 36 modernos cazabombarderos Saab Gripen NG.

Argentina, en definitiva, es un país casi desarmado pese a realizar un gasto en defensa no desdeñable para la región; pero sus vecinos –con los que hoy tiene excelente relación- exhiben características muy diferentes. Resulta indispensable, en definitiva, encarar cambios fundamentales en la política de defensa argentina.

## REFERÊNCIAS

ACUÑA, Marcelo Luis y Runza, Ricardo. **Hacia la modernización del sistema de defensa argentino**. Altamira, Buenos Aires, 2005.

Comisión de Análisis y Evaluación de las Responsabilidades derivadas del Conflicto del Atlántico Sur (CAERCAS), **Informe Final**, Buenos Aires, 1983, hoy disponible (entre otros sitios) en <https://www.dipublico.org/8707/informe-final-de-la-comision-de-analisis-y-evaluacion-de-las-responsabilidades-en-el-conflicto-del-atlantico-sur-informe-rattenbach/> (acceso 15-09-2017).

<sup>43</sup> Institute International of Strategic Studies, *The Military Balance 2017*, edición citada, pág. 438.

- DELUCCHI, Bartolomé Santiago. **Fuerzas Armadas Argentinas. Breve reseña histórica sobre su organización y funcionamiento 1810-1999.** Editorial Dunken, Buenos Aires, 2000.
- GIARDINO, Carlos. **Fusiles y Sistemas. Defensa Nacional. Autarquía o Cooperación.** Editorial Dunken, Buenos Aires, 1999.
- FRAGA, Rosendo. **Menem y la Cuestión Militar.** Colección Análisis Político 7. Editorial Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, Buenos Aires, 1991.
- Infodefensa, Presupuesto de Defensa 2014 argentino.** Madrid, 12.11.2013, <http://www.infodefensa.com/latam/2013/11/12/opinion-presupuesto-de-defensa-2014-argentina.php>; y <http://www.infodefensa.com/latam/2015/01/04/noticia-sobre-presupuesto-defensa-argentina.html>
- International Institute for Strategic Studies. **The Military Balance 2017.** London, 2017.
- LÓPEZ, Ernesto. **Gasto militar en la Argentina 1970-1986**, en, Druetta, Gustavo Adolfo Estévez Eduardo E., López, Ernesto y Miguens, José Enrique, *Defensa y Democracia. Un debate entre civiles y militares*, Puntosur, Buenos Aires, 1990, Pág. 322/336.
- Ministerio de Defensa de Argentina. **Libro Blanco de la Defensa Argentina Bicentenario 2010.** Buenos Aires, 2011.
- Ministerio de Defensa de Argentina. **Libro Blanco de la Defensa 2015.** Buenos Aires, 2015.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina. **Cuestiones de seguridad y defensa**, en, del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Argentina, *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, Buenos Aires, 2000, disponible en <http://www.argentina-rree.com/12/12-14.htm> <http://www.argentina-rree.com/12/12-14.htm> (acc. 5-8-2017).
- MURRAY, Douglas J. y Viotti, Paul R. (editores). **The Defense Policies of Nations. A Comparative Study.** Third Edition, The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 1994.
- SCHEETZ, Thomas. **El Presupuesto de Defensa en Argentina: Su contexto y una metodología de análisis**, en *Security and Defense Studies Review*. Vol. 2, Summer 2002, Center for Hemispheric Strategic Studies, Washington D.C.
- SIPRI Military Expenditure Database.** Estocolmo, 2017, disponible en <https://www.sipri.org/databases/milex> (acc. 27-8-2017).
- UGARTE, José Manuel. **Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa.** Plus Ultra, Buenos Aires, 2005, y Editorial Académica Española, Saarbrücken, 2011.
- UGARTE, José Manuel. **La Comisión de Defensa Nacional: un rol casi inédito**, en, Gustavo Adolfo Druetta, Eduardo E. Estévez, Ernesto López y José Enrique Miguens (coordinadores), *Defensa y Democracia. Un debate entre civiles y militares*, Puntosur, Buenos Aires, 1990, págs. 244/251.
- UGARTE, José Manuel. **Una visión desde Latinoamérica de la organización de la defensa y las relaciones civiles-militares**, en, David Pion-Berlin y José Manuel Ugarte (editores), *Organización de la defensa y control civil de las Fuerzas Armadas en América Latina*, Jorge Baudino editores, Buenos Aires, 2013.

*Recebido em 28 de dezembro de 2017.*

*Aprovado em 12 de março de 2018.*

## RESUMEN

Argentina constituye un caso de análisis de sumo interés, en política de defensa. Posee normas y organización general correspondientes a dicho ámbito, modernas y adecuadas. Ha logrado sensibles progresos en materia de relaciones civiles-militares. No obstante, su instrumento militar se caracteriza por la obsolescencia de sus medios materiales, que en algunos casos llega a una virtual imposibilidad de operar, con serias falencias de mantenimiento; y por una muy baja condición de alistamiento. En materia de personal, y pese a brindar buena formación y perfeccionamiento a su personal, presenta dificultades, poseyendo cierto número de unidades militares incompletas, y desproporciones en el número de personal correspondiente a diversos grados militares, entre otros aspectos. El trabajo analiza las causas de tales circunstancias, y efectúa una breve comparación con otros casos regionales, como Chile y Brasil.

**Palabras-clave:** Presupuesto, equipamiento, adiestramiento.

## ABSTRACT

Argentina is a case of analysis of great interest, in defense policy. It has standards and general organization corresponding to this area, modern and adequate. It has made significant progress in civil-military relations. However, its military instrument is characterized by the obsolescence of its material means, which in some cases reaches a virtual impossibility to operate, with serious maintenance flaws; and for a very low enlistment condition. In terms of personnel, and despite providing good training and improvement to its staff, it presents difficulties, possessing a number of incomplete military units, and disproportions in the number of personnel corresponding to various military ranks, among other aspects. The work analyzes the causes of such circumstances, and makes a brief comparison with other regional cases, such as Chile and Brazil..

**Key-words:** Budget, equipment, training.

## RELAÇÕES MOÇAMBIQUE-BRASIL: O PRAGMATISMO NA ABORDAGEM ÀS ECONOMIAS EMERGENTES

*Mozambique-Brazil Relations: pragmatism in the approach to emerging economies*

Vasco Alberto Chemane<sup>1</sup>

### Introdução

Este artigo constitui um exercício de Análise da Política Externa de Moçambique dirigida às ditas economias do BRICS<sup>2</sup>, com enfoque no caso do Brasil, sob o título “Relações Moçambique e Brasil: um caso particular de pragmatismo na abordagem às economias do BRICS”.

O tema cuja abordagem dá corpo a este artigo, ganha sua relevância em decorrência das mudanças no cenário mundial e regional, ditadas pelos desenvolvimentos tecnológicos, materializados nas facilidades de comunicação, de transporte e de fazer negócios, as quais têm exigido dos governos uma permanente adaptação da sua política externa. Essa necessidade se torna mais premente quando se coloca aos Estados a necessidade de busca de meios ou de recursos para a sua sobrevivência no mundo anárquico atual, tornando-se então, a política externa, uma espécie de farol, para com pragmatismo, cada Estado identificar no xadrez político internacional, os seus parceiros comerciais e/ou de desenvolvimento.

Constituem objetivos perseguidos com o presente artigo:

- Analisar as relações de Moçambique com os países do BRICS, com destaque para o Brasil, mediante a verificação da dinâmica das respectivas políticas externas, e os principais intervenientes na sua definição e implementação, no horizonte temporal que se estendeu de 1975-2014;
- Identificar os períodos, subperíodos e os pontos de ajuste ou de (re)orientação da política externa de cada país, no corte temporal referido;
- Avaliar em que medida, a ideologia, o pragmatismo e a personalidade dos incumbentes e ainda o contexto político-social prevalecente em cada lado, influenciou as respectivas políticas externas.

<sup>1</sup> Mestre em Gestão de Empresas, Doutorando em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Docente da Universidade Politécnica de Moçambique. Email: [vascochemane@gmail.com](mailto:vascochemane@gmail.com); [vchemane@apolitecnica.ac.mz](mailto:vchemane@apolitecnica.ac.mz).

<sup>2</sup> De acordo com SILVA (2015), este conceito foi cunhado por O'NEILL, como BRIC, integrando China, Brasil, Índia e Rússia. Posteriormente juntou-se ao grupo a África do Sul, passando a BRICS. Trata-se de um acrónimo de conjunto de economias com características comuns, como sejam a extensão geográfica, populosos, e com grande potencial de crescimento.

Para a consecução dos objetivos anteriormente plasmados, a estratégia de pesquisa desenhada passou por uma breve verificação do estado da arte ou conhecimento teórico versando o tema, a qual permitiu a construção de um referencial teórico (a “Discussão Teórica”) que sustentou a análise das “Relações Moçambique e Brasil” e consequente elaboração do presente documento. Este exercício compreendeu:

- A revisão “bibliográfica” focada nos conceitos de política externa, de análise de política externa, Estado, e dos paradigmas explicativos das relações internacionais, a qual assentou em textos indicados na bibliografia da Disciplina;

- A revisão “bibliográfica” complementar conduzida sobre textos não indicados na bibliografia da Disciplina, mas integrando a bibliografia de outras Disciplinas do programa e bibliografia de fontes avulsas;

- A utilização de notas tiradas das aulas da Disciplina.

O corte temporal acima, delimitando a abrangência do presente artigo se justifica por abarcar a totalidade das governações dirigidas, no caso moçambicano, por incumbentes participantes da luta de libertação nacional. No caso do Brasil, a preocupação foi em fazer coincidir o lastro de tempo estudado.

Em ordem à concretização do desiderato a que os objetivos remetem, para além desta secção que serve de introdução, o artigo compreende mais três secções que versam sobre a revisão do estado da arte relativa ao tema, a análise das relações entre Moçambique e os países do BRICS, com destaque para o Brasil e a conclusão, para além da indicação das referências.

## **Discussão teórica**

### Política externa

A política externa é enformada por um conjunto de decisões que um Estado toma e aplica na sua relação com outros Estados, visando a defesa dos seus interesses, como sejam a sobrevivência ou defesa da sua soberania, o desenvolvimento económico e social e a inserção regional e internacional. A sua materialização passa pelo recurso a várias táticas, incluindo: a adesão a organismos regionais ou internacionais, a relação bilateral e no apoio a empresas nacionais a se instalarem ou aproveitarem oportunidades no estrangeiro.

Figueira (2011:4) considera que “o Estado é produto social e está a serviço da classe dominante que o cria para legitimar o processo de dominação, assim como para garantir a protecção da propriedade privada”. Para ela, a política externa, (Ibid:5) “é constituída por um conjunto de iniciativas que emanam do ator estatal, tendo em vista mobilizar para o seu serviço, o máximo de factores disponíveis tanto no ambiente interno como no ambiente externo”.

O ator estatal desenvolve interacções com outros, num cenário internacional caracterizado por uma anarquia resultante da ausência de uma autoridade supra nacional, o que exige habilidade na formulação e implementação da política externa, definida por HERMANN (1990:5), como sendo “programa orientado para objectivos ou problemas, emanado dos tomadores de decisão (ou seus representantes), dirigido a entidades

fora da sua jurisdição política. Por outras palavras, é um programa (plano) desenhado para lidar com algum problema ou perseguir algum objectivo que acarreta uma acção em direcção a entidades externas”<sup>3</sup>.

Diversas teorias e conceitos explicam os fenómenos e comportamentos que se enquadram na temática das Relações Internacionais, das quais deriva a “Análise de Política Externa”, entendida como o exercício de busca da compreensão da realidade internacional, através de teorias explicativas ou paradigmas. CERVO (2003) e Figueira (2011) destacam os paradigmas idealista, realista, neoliberalismo, desenvolvimentista, Estado Logístico e o liberal conservador ou simplesmente liberal, cujos primeiros sinais, de acordo com ARRIGHI (2006), surgem nas décadas de 1830 e 1840, através de um conjunto de leis orientadas para a abertura do mercado britânico ao comércio livre, nomeadamente a emenda à lei dos pobres de 1834, a lei bancária de Peel, de 1844 e a lei Anti-Corn Bill de 1846, os quais têm como ponto de contacto, o princípio da racionalidade dos actores.

A este leque se pode acrescentar, com base em SARFATI (2005) e CASTRO (2012), o paradigma marxista, que tem o seu epicentro na luta de classes, e relançada como paradigma neomarxista, e demais abordagens que vão da interdependência complexa, passando pelo construtivismo ao paradigma ecológico.

Considerando o núcleo duro em que assenta cada paradigma, abaixo se desenvolve aqueles com mais possibilidades de terem servido como âncora na formatação da política externa dos países em foco neste artigo, dado os contextos internacional e interno prevaletentes no período estudado:

- Neo-realismo: defende que os Estados são principais actores, assumem um comportamento racional, têm como fim principal a sobrevivência, são unitários, ao formarem um todo coerente na forma como constituem preferências e interesses e no processo de tomada de decisão;

- Neoliberalismo: faz parte das abordagens centrando o foco da análise na economia, destacando-se Keohane & Nye (1977) com a obra *Power and Interdependence: world politics in transitions*. Nela os autores criam fundamentos para a interpretação da nova formatação do sistema internacional, através do que designam de “*interdependência complexa*” e da multiplicidade de actores no cenário internacional, destacando a complementaridade das agendas *hard* e *soft*. Se enquadra neste paradigma, a corrente que corporiza o que CERVO (2003) considera como sendo a face da triunfo do monetarismo sobre o estruturalismo, materializado no consenso de Washington;

- Desenvolvimentismo: surge no contexto da IIGM, de acordo com FONSECA (2015), em resposta à depressão capitalista, que colocou alguns países da periferia em rota de colisão com os países capitalistas do centro. Sob este signo, o desenvolvimento tornou-se vector da política externa, restringindo-se a duas variáveis, a industrialização e o crescimento económico, na perspectiva de que um país subdesenvolvido não acede à condição de país avançado sem superar a fase de exportações primárias e importações industriais e assim competir nos mercados globais de produtos manufacturados;

<sup>3</sup> It is a goal-oriented or a problem-oriented program by authoritative policymakers (or their representatives) directed toward entities outside the policymakers political jurisdiction. In other words, it is a program (plan) designed to address some problem or pursue some goal that entails action toward foreign entities.

- Neomarxismo: postula que os assuntos internacionais se reduzem a questões de perdas e ganhos económicos, o sistema económico controla o sistema político, dialéctica de choque entre grupos e processo civilizacional conduzido pela cultura burguesa.

Por outro lado, e segundo Figueira (2011), emerge das diferentes perspectivas de perceber e explicar o comportamento dos Estados, um debate à volta de quem estará envolvido na tomada de decisão sobre a política externa, destacando-se duas Escolas: (1) A tradicionalista, que assume os Estados como actores unitários e monolíticos, e neste cenário, as decisões estão centradas em exclusivo, nas mãos do poder executivo, que toma as decisões que reflectem o interesse nacional, excluindo deste modo, a participação de outros grupos internos; (2) A pluralista, defensora da multiplicidade de actores que interagem influenciando as decisões de política externa implementada pelos Estados.

### Análise da política externa

A análise da política externa está atrelada à escola pluralista, pois supera, de acordo com Figueira (2011:19), “as análises que consideram o Estado um actor monolítico, em que o interesse nacional se confunde com o próprio interesse do Estado”, integrando “uma diversidade de variáveis que influenciam directamente a formação da agenda, o processo de escolha entre as alternativas decisórias e o próprio processo de implementação da política”.

Hudson & Vore (1995) entram no debate referindo que “o estudo das relações inter-Nações ou inter-Estados é tão velho como a existência dos próprios Estados-Nação. A análise da política externa como uma iniciativa distinta e consistente, contudo, não existia antes da IIGM. A análise da política externa é fundamentalmente uma iniciativa teórica enformada por investigação empírica”<sup>4</sup>.

A análise é conduzida em ordem à obtenção de respostas a questões macro, relativas ao como, processo de decisão, actores envolvidos, ligação executivo e legislativo, incluindo “interpretações sobre os diferentes níveis de análise acerca do sistema *interméstico* característico do processo de tomada de decisão em política externa”; Figueira (2011:19).

A primeira geração na evolução registada neste domínio se deve a contributos de diversos estudiosos, tais como Rosenau, que pelo peso da sua obra *Pre-Theories and theories of foreign policy* (1966), ascendeu à categoria de “pai” da “Política Externa Comparada”, que se caracteriza pela “busca pela identificação de tendências centrais nos padrões de comportamento externo e na diferenciação das escolhas dos Estados, adoptando como base algumas variáveis: nível de desenvolvimento económico do país, processos históricos, características institucionais, tipo de sociedade, estruturas de governo, sistema internacional, etc”; Figueira (2011:21).

A resposta às críticas pela excessiva quantificação associada à “Política Externa Comparada”, surgiu a segunda geração, encabeçada por Snyder, Bruke & Sapan (1963), que propuseram a utilização das seguintes

<sup>4</sup> The study of inter-nation or interstate relations is as old as the existence of nation-states themselves. Foreign policy analysis as a distinct and consciously theoretical enterprise, however, did not exist before World War II. FPA is fundamentally a theoretical enterprise informed by empirical investigation.

variáveis analíticas centrais: o indivíduo, as burocracias, os grupos de interesse, a interação entre os poderes legislativo e executivo, as instituições políticas, as regras decisórias, para além das particularidades das pessoas que fazem a política externa.

Os elementos contextuais e características das lideranças e os seus aspectos cognitivos, foram trazidas ao processo de análise por Harold & Sprout (1963), que deram corpo à geração do “*Foreign Policy Context*”, a qual parte da premissa de que “a mente de um formulador e decisor não é tábua rasa, pois carrega ideologia, cultura, emoções, entre outros aspectos cognitivos e sociais que influenciarão na forma de reconhecer o problema, nas decisões que irá tomar, bem como na própria representação da situação”; Figueira (2011:22).

Um contributo incontornável é o de HERMANN (1990), focado nos tipos, agentes, processo e estágios da mudança de política externa, distinguindo entre redireccionamento da política externa, que ocorre numa mudança de regime ou transformação do Estado, e a mudança, que tem lugar quando o governo do dia decide seguir uma direcção política diferente. Na sua linha de definição de política externa, este autor argumenta que a mesma pode ser vista como passível no mínimo, de quatro níveis escalonados de mudança, nomeadamente, (1) mudanças de ajustamento; (2) mudanças programadas, (3) mudança de problema ou objectivo; e (4) mudanças internacionalmente orientadas.

Abordando as condições causadoras de redireccionamento da política externa, nos níveis escalonados anteriormente, HERMANN (*Ibid.*:6), elenca (1) os sistemas políticos domésticos; (2) a burocracia que tomava as decisões; (3) a cibernética e (4) a abordagem da aprendizagem; as quais envolvem diferentes actores políticos, constituintes e comportamentos de legitimação ou apoio, de resistência à mudança, e de busca de soluções de problemas complexos e mal definidos. Estas condições estão associadas a diferentes fontes de mudança, nomeadamente (1) mudança conduzida pelo líder; (2) advocacia burocrática; (3) reestruturação doméstica; e, (4) choques externos; o que permite inferir, de acordo com o mesmo autor (*Ibid.*:13), que “para efectuar uma mudança na política externa governamental, os agentes devem actuar no processo de tomada de decisão do governo. O processo decisório pode obstruir ou facilitar a mudança”<sup>5</sup>.

O contributo de HERMANN (*Ibid.*:6) termina com a enumeração dos estágios do processo de tomada de decisão em se tratando de mudança de política externa, a saber: (1) Expectativas políticas iniciais; (2) Estímulos ambientais externos; (3) Reconhecimento de discrepância da informação; (4) Estabelecimento da conexão entre o problema e a política; (5) Desenvolvimento de alternativas; (6) Construção de consenso autorizado para escolha; e, (7) Implementação da nova política.

A tese dos “jogos de dois níveis” de Putnam (1993) que teoriza sobre a dinâmica inter-relativa entre o doméstico e o internacional em sede de política externa (o *interméstico*), funcionou como precursora de um modelo de análise que segmenta as variáveis a serem consideradas, em dois níveis: (1) Nível um (plano externo): a relevância central é concedida à estratégia e à barganha dos negociadores no sistema internacional; (2) Nível dois (plano interno): as preferências dos jogadores, as ligações domésticas e as instituições. O *win-set* neste modelo, de acordo com Figueira (2011:24), “depende da distribuição de poder,

<sup>5</sup> To effect a change in governmental foreign policy, agents must act on the government decision process. The decision process itself can obstruct or facilitate change

das preferências dos actores e das possíveis coligações entre os constituintes no nível dois, além do tamanho das forças isolacionistas e das universalistas”.

Por último, a menção à tese de Lisa Martin (2000) focada na participação do poder legislativo na definição da política externa, com o argumento de que “à medida que os Estados tornam-se cada vez mais interdependentes, a noção de credibilidade assume uma importância cada vez maior e, conseqüentemente, o poder legislativo passa também a ser considerado um actor primordial no estabelecimento de cooperação entre os Estados”, Figueira (2011:25).

### **Análise das relações entre Moçambique e o BRICS**

Um olhar analítico à política externa que conduz as relações de Moçambique com o mundo, feita com o auxílio da lupa esculpida na ‘Discussão Teórica’, e tendo como delimitação temporal o período de 1975-2014, e como delimitação geográfica, os países do BRICS, em particular o Brasil, permite a descrição que é tema nas páginas que seguem.

Ressaltar antes que não obstante o país ter tido necessidade, desde a sua independência, de se relacionar com outros Estados, empresas multinacionais e organizações multilaterais no quadro do exercício da sua soberania, a problemática da cooperação, se torna premente, desde os anos de 1990, devido:

- À destruição do país pela guerra civil;
- À dependência da ajuda externa, com 60% do orçamento do Estado vinculado à ajuda externa;
- À ingerência dos doadores da cooperação financeira na tomada de decisões, através de condicionalidades que levaram ao direccionamento da política externa.

Com a reorientação da política externa de Moçambique patente na tabela nº 4, o país abriu-se ao mundo e aos países do BRICS, nomeadamente a África do Sul, O Brasil, a China, a Rússia e a Índia, buscando neste caso enquadrar a sua acção externa, no movimento da cooperação sul-sul. Com a mira na actuação internacional deste grupo, Almeida & Kraychete (2012) indicam que “desde a última década do século XX, observa-se o crescimento da chamada cooperação horizontal entre os países do eixo Sul-Sul, facto atribuído a diversos factores como o êxito da economia de alguns países intermediários ou de renda média, como Brasil, China, Índia e África do Sul, aliada à condição de potência emergente ou regional, que favoreceu que esses países participassem mais activamente da concertação da política mundial. Assim, muitos desses países buscaram realizar alianças estratégicas dentro dos seus limites regionais quanto fora deles, fazendo da cooperação um instrumento de política externa”.

### **Os Casos da África do Sul, China, Índia e Rússia**

Relativamente à África do Sul, Lalbahadur & Otto (2013), fazendo alusão às relações de proximidade entre o Congresso Nacional Africano (ANC) e a Frelimo, cujas políticas externas acabam se confundindo com as dos respectivos Estados, consideram que “as relações bilaterais entre a África do Sul e Moçambique reflectem essa ligação. A África do Sul é o maior investidor africano em Moçambique e consistentemente está

entre os seus três principais parceiros comerciais. Moçambique está, por sua vez, entre os três principais parceiros comerciais africanos. Desde 1994 foram assinados 68 memorandos de entendimento entre os dois países, em questões incluindo trabalho, transportes, recursos, desenvolvimento, trocas diplomáticas, turismo e defesa”<sup>6</sup>. Transformando o engajamento entre os dois países em uma métrica quantitativa, os mesmos autores apresentam os dados constantes da tabela n° 1.

Tabela n° 1: Balança Comercial Moçambique vs África do Sul					
Unidade: 10 <sup>3</sup> USD	Anos				
	1994	2001	2005	2010	2012
Total de exportações	28.824	76.606	151.265	535.060	951.186
Total de importações	321.613	638.291	992.751	1.379.966	2.182.974
Balança Comercial	-292.789	-561.685	-841.486	-844.906	-1.231.788

Fonte: LALBAHADUR & OTTO (2013)

A China é um integrante do grupo de economias do BRICS, em relação ao qual, Chichava (2010) destaca que a cooperação com Moçambique ganha novo fôlego e importância a partir da década de 1990, quando os dois países assinaram vários acordos de cooperação, sobretudo na área de defesa e segurança, educação e infra-estruturas. Neste último sector, pode-se destacar o financiamento chinês junto com a Dinamarca, para a construção dos edifícios do Parlamento Moçambicano e do Ministério dos Negócios Estrangeiros. Na área da defesa e segurança, pode-se dizer que Moçambique conta com a China e a Índia, para modernizar e profissionalizar este sector, seriamente afectado durante os dezasseis anos de guerra civil.

São de elencar, neste sector, a construção de um bairro militar nos arredores de Maputo, a assistência técnica e logística às forças armadas e à polícia moçambicanas, e o programa de desminagem. Moçambique e China cooperam também a agricultura, materializada através da construção e equipamento de dois centros de investigação agrária, em Umbelúzi (2008) e Moamba (2010), ambos na província de Maputo, num investimento avaliado em 700 milhões de dólares americanos. Consta ainda do rol de interesses chineses, segundo o mesmo autor, a agricultura e a exploração da madeira, neste último caso por ser fácil de exploração, por não exigir elevados custos operacionais e investimentos em tecnologia de ponta, tendo por isso se tornado em muito pouco tempo, no principal produto de exportação de Moçambique para a China, atingindo em 2006, a fasquia de 90% das exportações de Moçambique a este país asiático.

Ainda de acordo com CHICHAVA (*Ibid.*), entre 2001 e 2007, o comércio bilateral Moçambique e China atingiu cerca de USD280 milhões, octuplicando a métrica atingida em 2001, graduando a China da 27<sup>a</sup> para a 6<sup>a</sup> posição na lista dos principais investidores no país, e ao investir USD76,8 milhões em 2008, correspondentes a quinze projectos, a China transitou da 6<sup>a</sup> sexta para a 2<sup>a</sup> posição, sendo apenas ultrapassada apenas pela África do Sul.

<sup>6</sup> Bilateral relations between South Africa and Mozambique reflect these close links. South Africa is Mozambique’s largest African investor and consistently among its top-three international trading partners. Mozambique is in turn among South Africa’s top-three African trading partners. Since 1994 there have been 68 memorandums of understanding signed between the two countries on issues including labour, transport, resources, development, diplomatic exchanges, tourism and defence

Tratando a mesma temática da relação Moçambique e a China, Lalbahadur & Otto (2013), escrevem que “um olhar mais atento ao engajamento dos principais parceiros no sul revela uma mudança na dinâmica do foco à Moçambique. A cooperação com a China foi ressuscitada em 2001 quando este país perdoou a dívida de Moçambique acumulada desde 1999, e a criação de duas comissões de economia e comércio, direccionadas ao incremento o comércio e a cooperação”<sup>7</sup>. O efeito foi imediato, e o comércio entre os dois países registou as métricas constantes na tabela n° 2.

Na qualidade de país do BRICS, a Índia tem procurado ocupar o seu espaço em Moçambique, utilizando a agricultura como sector de penetração, tendo sido assinado um memorando de entendimento em 2003, o qual preconizava o estabelecimento de um Plano de Acção para a criação de pequenas agro-indústrias nas zonas rurais e no desenvolvimento da exploração agrícola, em especial da agricultura comercial, através do estabelecimento de *Joint-Ventures*, de acordo com CHICHAVA (2011).

Tabela n° 2: Volume do comércio de Moçambique com a China		
	Anos	
	2010	2011
Volume do comércio (10 <sup>6</sup> USD)	697	957
Varição do volume do comércio		37,3%
Varição das exportações da China		41,1%
Varição das exportações de Moçambique		27,7%

Fonte: LALBAHADUR & OTTO (2013)

Em posteriores encontros da Comissão Conjunta, a agricultura foi uma das áreas que mereceu destaque, com a Índia a se comprometer com a agricultura e a agro-indústria, a fim de que Moçambique atinja a “revolução verde”, disponibilizando um financiamento de USD118,6 milhões para o biénio 2009-2010, de acordo com CHICHAVA (2011). A ideia de a Índia ter um espaço a ocupar em Moçambique, tal como os restantes países do BRICS, é reforçada por HOFMANN (2015), que no seu texto<sup>8</sup>, induz para a ideia de a Índia apostar na mineração, pelas vantagens que pode obter, em função da sua estratégia de baixos custos.

O ponto de intersecção da política externa de Moçambique e da Rússia (herdeira de grande parte do *background* URSS<sup>9</sup>) se estendeu (para além do apoio da segunda à luta de libertação nacional da antiga colónia portuguesa), ao longo do período da comunhão do marxismo-leninismo, isto é, desde a proclamação da independência nacional de Moçambique (respeitando a periodização das metamorfoses políticas e ideológicas

<sup>7</sup> A closer look at the engagement of key partners in the South reveals a changing dynamic in Mozambique’s focus. Co-operation with China was resuscitated in 2001 when that country forgave Mozambican debt accumulated since 1999, and the two set up a joint economic and trade committee aimed at increasing trade and co-operation

<sup>8</sup> HOFMANN, Katharina (2015), *Moçambique – no faroeste dos BRICS \_ Investimentos arriscados dos países emergentes ou oportunidades para uma transformação económica?*

<sup>9</sup> União das Repúblicas Socialistas soviéticas

sofridas pela FRELIMO<sup>10</sup>), e deixou de existir com adesão desta organização política aos paradigmas do liberalismo (vulgo virada para o ocidente), no seu V Congresso realizado em 1989.

Esta metamorfose se pode explicar também pela falta do devido apoio do bloco do leste, o que na opinião de Santos (2014), redundou a criação do grupo de países da linha da frente<sup>11</sup> em 1977, orientado para fazer face aos ataques dos partidários do apartheid. CASTEL BRANCO (1994) *apud* CONCEIÇÃO (2015:60) faz alusão a este desapoio nos seguintes termos: “Moçambique tinha a expectativa de tornar-se membro da Comunidade de Ajuda Mútua Económica (CAME, também conhecido por CAMECON), que era, na verdade, o bloco económico dos países socialistas. Esta era, em termos práticos, a única alternativa viável para a possibilidade de integração no sistema financeiro do bloco ocidental<sup>12</sup>. Contra todas as expectativas da FRELIMO, este aspecto não se concretizou, particularmente porque a URSS mostrava indisponibilidade para subsidiar a economia de Moçambique nos mesmos moldes que fazia com Cuba e Vietname”

No período da comunhão do marxismo-leninismo com o bloco socialista, a política externa de Moçambique tornou o país em vanguarda da defesa dos interesses geoestratégicos do bloco do leste, na consecução da estratégia decorrente do que CONCEIÇÃO (2015:57) refere como “aqueles que ajudaram na guerra pela independência de Moçambique foram aqueles que seriam os actores principais das políticas nacionais”, e a resposta ocidental a esta postura, se traduziu em toda a envolvimento pré, durante e pós guerra civil que eclodiu em 1976 e terminou em 1992 com o AGP (Acordo Geral de Paz).

Os casos das relações de Moçambique com os países referenciados nesta secção, encontram respaldo no arcaboiço teórico condutor deste texto analítico, como seja a tese dos “jogos de dois níveis” de Putnam (1993), ilação que encontra fundamento nas palavras de Jacinto Veloso, transcritas por CONCEIÇÃO (2015:55) segundos as quais, “ao nos ligarmos essencialmente ao campo socialista para a solução dos nossos problemas internos, relegando para segundo plano e até hostilizando os EUA<sup>13</sup> e os seus aliados mais próximos, estávamos momentaneamente a perder de vista o objectivo estratégico central, o interesse nacional vital, que era exactamente o desenvolvimento do país. O interesse nacional passou a ser definido em relação aos objectivos de curto prazo e em oposição a superpotência que são os EUA”.

### O caso do Brasil

As relações entre Moçambique e Brasil podem ser vistas em várias perspectivas: cooperação sul-sul, cooperação entre periferia e semiperiferia, cooperação no seio da CPLP, etc. Elas se vêm registando desde a independência de Moçambique em 1975, com os altos e baixos possíveis de intuir a partir do parágrafo 3.2.1, sem descurar o facto de nos primeiros momentos da cooperação entre as partes, se terem registado diferenças de enfoques ou de objectivos perseguidos pelos dois lados, devido naturalmente ao desnível de desenvolvimento que se regista.

<sup>10</sup> Ver CONCEIÇÃO, Francisco (2015), *Implicações Políticas da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento em Moçambique: Da Solidariedade Socialista à Trajectória Tradicional do Norte e à Experiência Emergente do Sul (1975-2013)*,

<sup>11</sup> Composto por Angola, Botsuana, Tanzânia e Zâmbia.

<sup>12</sup> Parece evidente o lapso de o autor ter digitado “ocidental” no lugar de “oriental”.

<sup>13</sup> Estados Unidos da América

Ainda na linha das diferenças aludidas anteriormente, se nos primeiros momentos se tratou, do lado Brasileiro, de usar a política externa para a busca de mercados externos para os produtos manufacturados resultantes da estratégia de substituição das exportações, como alternativa aos condicionalismos impostos pelos países avançados europeus e os EUA, no decorrer do tempo essa matriz foi sendo ajustada para adaptá-la ao cenário internacional e aos interesses do Brasil, o que incluiu a criação em 1987 da ABC (Agência Brasileira de Cooperação). No caso específico de Moçambique, o ajuste da política externa Brasileira passou pelo perdão, nos anos 2000, de 95% da dívida de Moçambique. No lado oposto, o ajuste da matriz também se registou, embora com um matiz diferente, face às diferenças no nível de desenvolvimento já aludidas, sendo que o que existe como eixo comum, na condução das respectivas políticas externas, é o pragmatismo.

Para o caso de África, Brasil conduz uma política externa orientada pelo princípio da solidariedade internacional e pela dívida histórica com os países Africanos em razão da sua contribuição na formação da nação multiétnica brasileira e no caso particular de Moçambique, a política externa assenta na cooperação técnica, sob a directriz de capacitar *in loco* os quadros, sem imposição de condicionalidades.

#### 1. Periodização da política externa de Moçambique e do Brasil

Uma abordagem comparativa e temporal, à política externa de Moçambique e do Brasil, conduz à percepção de que ao longo do período em análise, nos dois países ocorreram mudanças político-governamentais que tiveram impacto na conduta externa de cada lado, nomeadamente:

- No caso de Moçambique, a independência nacional, a transição para a economia de mercado e a abertura ao capital estrangeiro, com destaque para o capital das economias do BRICS, em vista da viabilização da indústria extractiva;
- No caso Brasileiro, as transições do regime militar para a democracia, a governação de Lula da Silva, com continuação em Dilma Rousseff.

Os marcos políticos e ideológicos e de personalidade elencados anteriormente, combinados com as alterações no cenário internacional, nomeadamente o fim da guerra fria que se estendeu entre 1945 e 1990, o desaparecimento da União Soviética em 1991 e conseqüente desmoronamento do bloco socialista, dando no revigorar do capitalismo mundial, implicaram na seguinte periodização da Política Externa de cada país, constante nas tabelas n.ºs 3, 4, 5 e 6 nas quais estão patentes as mudanças de política externa ocorridas em cada lado, em busca do alinhamento das estratégias seguidas à dinâmica registada no cenário global, conduta que encontra enquadramento na discussão teórica anterior.

As tabelas n.ºs 3, 4, 5 e 6 igualmente denunciam a influência dos incumbentes, no que diz respeito à sua personalidade, assim como a influência das burocracias, dos grupos de interesse ou sociedade civil, e a interacção entre os poderes legislativo e executivo, a influência das instituições políticas e partidos (partido FRELIMO no caso de Moçambique), e das ideologias dos seus grupos políticos, resultando numa política externa flexível, destacando-se o Brasil, que no período estudado, teve oito (8) incumbentes, contra três (3)

de Moçambique, do que decorre teoricamente, que a política externa brasileira teve mais variabilidade ou instabilidade que a Moçambicana no período estudado.

Sobrepondo as tabelas n<sup>os</sup> 3, 4, 5 e 6 à busca de períodos de menor e maior engajamento recíproco, medido pelos resultados da cooperação, se destacam:

- O período 1974-1979 pelo Brasil e 1975-1980 por Moçambique: neste período os resultados da cooperação são definitivamente constrangedores, e justificam-se pelas diferenças de regimes e/ou ideologias, acrescidas à personalidade dos incumbentes. Referir que Samora Machel declinou por duas vezes visitar o Brasil, tendo-se encontrado com o incumbente Brasileiro, pela primeira vez, em 1985. As investidas do Brasil apenas redundaram, neste período, em modestas relações comerciais, conforme defendeu Joaquim Chissano, em 1978, em entrevista ao *Cadernos do Terceiro Mundo*, citada por Santos<sup>14</sup> (2014). Apenas a partir de 1980, com a forte aposta na presença Brasileira na FACIM, se registam sinais de ligeira inflexão, com Moçambique, segundo Santos (*Ibid.*), a absorver 50% das exportações direccionadas para África. Ainda segundo a mesma autora, também não é de menosprezar a influência nesses parcos resultados, do “fim do milagre económico provocado pela crise do petróleo em 1979”. Retornando à problemática da interdependência e das ideologias, este congelamento nas relações encontra justificação nas indicações de Milner<sup>15</sup> (1999) e de Figueira<sup>16</sup> (2011:22). Pode se portanto intuir, que a indicação de Saraiva (2012:128), aludindo à cooperação do Brasil com a Nigéria e Angola, segundo a qual “as razões de Estado pesaram mais que as escolhas pragmáticas”, funcionou em modo “reverse”, no caso moçambicano.

- O período 2003-2010 pelo Brasil, e os períodos 1986-2004 e 2004-2014 por Moçambique: este lapso de tempo corresponde ao maior engajamento já registado nas relações entre os dois países. É um período de identidade de regimes e de organização política, não se colocando por isso barreiras ideológicas, dada a inflexão ou reorientação registada nas políticas externas dos dois países e a personalidades dos incumbentes (ver mais o parágrafo 3.2.2).

## 2. Breve Digressão Pelos Resultados da Cooperação Moçambique-Brasil

No mesmo diapasão da cooperação virada para os biocombustíveis se insere a afirmação de CHICHAVA (2011), segundo a qual o “maior interesse do Brasil no sector agrícola são os biocombustíveis, área em que este país é líder mundial, de tal sorte que a política externa do presidente Lula da Silva é chamada por alguns por “diplomacia de etanol”. Com efeito, em quase todas as viagens de Lula da Silva ao estrangeiro, em particular à África, os biocombustíveis estiveram sempre em destaque”. O impacto do retorno do Brasil à África, na primeira década do século XXI, tendo à cabeça a política externa da governação de Lula da Silva, é melhor espelhado pelo volume do comércio com a África, que é reflectido na Tabela n<sup>o</sup> 5, adaptada de Bambo

<sup>14</sup> SANTOS, Vanicléia Silva (2014), *Brasil e Moçambique nos anos 1974-1986 \_ economia e política externa no diálogo Sul-Sul*, Revista de Ciências Humanas, Viçosa, v. 14, n.2. p.277-301, Julho/Dez 2014

<sup>15</sup> MILNER, Helen (1999), *The political economy of international trade*, Annual Review Political Science, 2:91-114.

<sup>16</sup> FIGUEIRA, Ariane Roder (2011), *Introdução à análise de política externa*, Editora Saraiva, São Paulo.

(2014), a qual evidencia que em 2002, o peso de África no total do comércio do Brasil com o mundo era de apenas 4,68%, e a diplomacia de Lula fez saltar este peso para uma média de 6,3% ao longo do mandato.

Tabela nº 3: Periodização da política externa de Moçambique		
Período	1975-1986	
Sub-período	1975-1980	1980-1986
Incumbente	Samora Machel	
Ministro das Relações Exteriores	Joaquim Chissano	
Regime/Organização Política	Socialismo Africano	Sinais de abertura política, via diálogo com os Não-Alinhados e visitas de Estado em busca de parceria
Matriz de fatores determinantes da Política Externa	Política Externa da Frelimo (Frente de Libertação); III congresso da Frelimo em 1977, decide pelo reforço das relações bilaterais com aliados tradicionais; integração na linha da frente e na SADCC	Desenvolvimentismo <sup>17</sup> ; Acordo de Nkomati em 1984; IV congresso da Frelimo, em contexto de “falência” do socialismo e aceitação das políticas neoliberais; Adesão às instituições de <i>Bretton Woods</i> (FMI e BM) em 1983; Morte de Samora Machel em 1986.

Tabela nº 4: Periodização da política externa de Moçambique				
Período	1986-2004		2004-2014	
Sub-período	1987-1994	1994-2004	2004-2006	2006-2014
Incumbente	Joaquim Chissano		Armando Guebuza	
Ministro das Relações Exteriores	Pascoal Mocumbi	Leonardo Simão	Alcinda Abreu	Oldemiro Balói
Regime/Organização Política	Transição para o capitalismo/democratização		Capitalismo/democratização	
Matriz de fatores determinantes da Política Externa	Adopção do pluripartidarismo pela constituição de 1990; acordo de paz e fim da guerra civil; abertura do mercado iniciada com o lançamento do PRE <sup>18</sup> em 1987; Primeiras eleições multipartidárias em 1994; assistência concedida pelo G19 <sup>19</sup> ; Participação na transformação da SADCC em SADC, e participação na ACP <sup>20</sup> , ONU, e outras organizações multilaterais		Aposta nas relações com os países do BRICS em aprofundamento da cooperação sul-sul; busca do IDE com foco na indústria extractiva; continuação da assistência do G19; Manutenção da participação na SADC, e na ACP, ONU, e outras organizações multilaterais	

Fontes das tabelas 3 e 4: Elaboração própria com base em SCHNEIDMAN (1978), CHICHAVA (2010, 2011), HOFMANN (2015), LALBAHADUR & OTTO (2013), SANTOS (2014) e [https://en.wikipedia.org/wiki/Pascoal\\_Mocumbi](https://en.wikipedia.org/wiki/Pascoal_Mocumbi)

<sup>17</sup> Para CONCEIÇÃO (2015), este paradigma norteou a política externa de Moçambique entre 1980-1990, e se consubstanciou na elaboração e implementação do PPI, Plano Prospectivo e Indicativo.

<sup>18</sup> Programa de Reabilitação Económica

<sup>19</sup> Grupo de apoio programático ao orçamento e ao desenvolvimento, nomeadamente, Alemanha, Áustria, Banco Africano de Desenvolvimento, Banco Mundial, Bélgica, Canada, Comissão Europeia, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Holanda, Irlanda, Itália, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suécia e Suíça.

<sup>20</sup> África, Caraíbas e Pacífico

Tabela nº 5: Periodização da política externa do Brasil

Período	1974-1979	1979-1985	1985-1990	1990-1992
Incumbente	Ernesto Geisel	João Figueiredo	José Sarney	Fernando Collor
Ministro das Relações Exteriores	Azeredo da Silva	Ramiro Guerreiro	Olavo Setúbal/Roberto Sodrê	Francisco Rezek
Regime/Organização Política	Ditadura militar	Ditadura militar	Redemocratização Capitalismo	Democracia Capitalismo
Matriz de factores determinantes da Política Externa	Nacional-Desenvolvimentismo; abertura de mercados à internacionalização; busca de parceiros económicos e energéticos; pragmatismo económico e comercial; Aposta nas relações bilaterais, regionais e multilaterais; Apoio ao colonialismo; ensaio como doador de ajuda; cooperação técnica	Nacional-Desenvolvimentismo; abertura de mercados à internacionalização; busca de parceiros económicos e energéticos; pragmatismo económico e comercial; busca de vaga no CS; Aposta nas relações bilaterais, regionais; ensaio como doador de ajuda; cooperação técnica.	Nacional-Desenvolvimentismo; Abertura de mercados à internacionalização; busca de parceiros económicos e energéticos; pragmatismo económico e comercial; busca de vaga no CS	Aposta no primeiro mundo, reduzida vulnerabilidade energética; reduzida aposta em África; adopção do consenso de Washington; aceitação da unipolaridade centrada nos EUA; construção de uma agenda positiva com os EUA; descaracterização do Brasil como terceiro-mundista; retracção da presença no mundo; busca de vaga no CS.

Tabela nº 6: Periodização da política externa do Brasil				
Período	1992-1994	1995-2002	2003-2010	2010-2016
Incumbente	Itamar Franco	Fernando Cardoso	Lula da Silva	Dilma Rousseff
Ministro das Relações Exteriores	Fernando Cardoso/J. Oliveira	Celso Amorim/Luís Lampreia/Celso Lafer	Celso Amorim	Luiz Figueiredo/Celso Amorim/António Patriota/Mauro Vieira
Regime/Organização Política	Democracia Capitalismo	Democracia Capitalismo	Democracia Capitalismo	Democracia Capitalismo
Matiz de factores determinantes da Política Externa	Globalização como oportunidade; fortalecimento das regras multilaterais (rodada do Uruguai) e regionais; defesa da democratização no seio da ONU; estabilização das reformas neoliberais; Estado desenvolvimentista; Estatuto de sócio privilegiado dos EUA na globalização; Aproximação aos pares potenciais da comunidade internacional.	Retorno do neoliberalismo (reformas do consenso de Washington); Coexistência com Estado Logístico; Globalização económica; Internacionalismo; Política externa independente; Aposta nas economias emergentes do Mercosul e da Ásia; Diplomacia Presidencial e económica; Busca de parcerias no primeiro mundo e no “renascimento africano”.	Desenvolvimentismo; estreitamento de relações com países em desenvolvimento; continuidade da política externa de governos antecessores; Inserção regional e internacional; ênfase na estabilização económica; diplomacia presidencial; autonomia nas RI's <sup>21</sup> ; Integração no IBAS <sup>22</sup> , G20 Financeiro <sup>23</sup> , G20 (Comercial) <sup>24</sup> , BRICS, BASIC, G4 <sup>25</sup>	Desenvolvimentismo; continuação da política externa do governo antecessor sem a componente da diplomacia presidencial.

Fontes das tabelas 5 e 6: Elaboração própria com base em SARAIVA (2012), SILVA (2015) e

[https://pt.wikipedia.org/wiki/Antonio\\_Patriota](https://pt.wikipedia.org/wiki/Antonio_Patriota),

<https://www.google.co.mz/search?q=governo+do+brasil&oq=governo&aqs=chrome.0.69i59j69i60j69i57j69i60j0l2.5884j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8>

No mesmo diapasão da cooperação virada para os biocombustíveis se insere a afirmação de CHICHAVA (2011), segundo a qual o “maior interesse do Brasil no sector agrícola são os biocombustíveis, área em que este país é líder mundial, de tal sorte que a política externa do presidente Lula da Silva é chamada por

<sup>21</sup> Relações Internacionais

<sup>22</sup> Índia, Brasil e África do Sul

<sup>23</sup> Incorpora os países das principais economias mundiais

<sup>24</sup> Composto por países em desenvolvimento que defendem a liberalização dos mercados agrícolas no âmbito da OMC (Organização Mundial do Comércio)

<sup>25</sup> Conjunto de países que disputam vagas permanentes no Conselho de Segurança (CS), no contexto da reforma das Nações Unidas (Alemanha, Brasil, Índia e Japão).

alguns por “diplomacia de etanol”. Com efeito, em quase todas as viagens de Lula da Silva ao estrangeiro, em particular à África, os biocombustíveis estiveram sempre em destaque”. O impacto do retorno do Brasil à África, na primeira década do século XXI, tendo à cabeça a política externa da governação de Lula da Silva, é melhor espelhado pelo volume do comércio com a África, que é reflectido na Tabela nº 7, adaptada de Bambo (2014), a qual evidencia que em 2002, o peso de África no total do comércio do Brasil com o mundo era de apenas 4,68%, e a diplomacia de Lula fez saltar este peso para uma média de 6,3% ao longo do mandato.

Recorrendo a informações disponibilizadas nos *sites* das respectivas empresas, Almeida & Kraychete (2012), encontraram os seguintes dados de projectos ou investimentos em curso em Moçambique, executados por grandes construtoras brasileiras: “Construtora Norberto Odebrecht SA” 2 projectos em curso, a “Companhia Vale do Rio Doce” 2 projectos em curso, o “Grupo Camargo Correa” 1 projecto em curso e o “Grupo Andrade Gutierrez 2 projectos em curso, o que evidencia o que foi referido atrás, sobre a preocupação brasileira de usar a cooperação para abrir mercados para as suas empresas. Com base no catálogo da ABC, as mesmas autoras avançam com os seguintes números de memorandos ou compromissos assumidos nas visitas de Estado realizadas para cada lado, durante a governação de Lula da Silva: 24 nas três visitas de Lula da Silva a Moçambique, 5 na visita de Joaquim Chissano ao Brasil e 9 nas duas visitas de Guebuza, indicativo de quão intensa foi a relação ou cooperação no período considerado. Estes memorandos ou compromissos assumidos se distribuem pelas áreas de “Agro-pecuária e meio ambiente”, “Infra-estrutura”, “Institucional (incluindo a defesa), “Saúde/Educação “ e “Turismo”.

Tabela nº 7: Volume do Comércio do Brasil com África e o Mundo						Peso do Comércio
	Unidade: USD10 <sup>6</sup>	África	% Variação	Mundo	% Variação	com África (%)
Anos	2000	4.252		110.969		3,83
	2001	5.319	25,09	113.888	2,63	4,67
	2002	5.036	-5,32	107.681	-5,45	4,68
	2003	6.149	22,10	121.528	12,86	5,06
	2004	10.425	69,54	159.512	31,26	6,54
	2005	12.630	21,15	192.129	20,45	6,57
	2006	15.536	23,01	229.148	19,27	6,78
	2007	19.903	28,11	281.269	22,75	7,08
	2008	25.919	30,23	371.139	31,95	6,98
	2009	17.152	-33,82	280.642	-24,38	6,11
2010	20.407	18,98	383.563	36,67	5,32	

Fonte: Elaboração própria com base em BAMBO (2014)

## Considerações Finais

Em muitos aspectos, os contextos Moçambicano e Brasileiro convergem para interesses comuns; embora deste lado, a história mostre que ainda existe uma considerável distância quanto à consolidação política e económica. E essa distância, do lado de Moçambique, muitas vezes tende a traduzir-se numa política externa de subalternização, como manifestação da sua relativa imaturidade quando comparada com a da contraparte brasileira.

A dinâmica da política externa brasileira, pelo contrário, e conforme comprovado pela respectiva periodização, é caracterizada pela maturidade espelhada pela qualidade da observância, na sua elaboração ou

implementação, dos preceitos defendidos pelos constructos teóricos ou paradigmáticos de CERVO (2003), mormente a defesa que o autor faz, da possibilidade de sobreposição do Estado Desenvolvimentista e Estado Logístico, de Snyder, Bruke & Sopen (1963), HERMANN (1990) e Putnam (1993), relativas à marca individual do incumbente ou líder ou à tese dos “jogos de dois níveis”, como são os casos dos mandatos dos incumbentes General Ernesto Geisel, com o “Pragmatismo Ecuménico Responsável” e Lula da Silva, com a “diplomacia de etanol”.

Retornando à política externa de Moçambique, a sua periodização desnuda um cenário em que a procura da observância dos constructos teóricos ou paradigmáticos defendidos pelas correntes acima referidas, se resume numa única fonte, a política externa do partido-Estado Frelimo, seguindo uma ideologia de governação assente primeiro no marxismo-leninismo, seguido do socialismo africano, aos quais sobreveio o neoliberalismo imposto pelo ocidente, não obstante uma ténue prevalência, em relação ao Brasil, nos mandatos dos Presidentes Chissano e Guebuza, da marca individual do incumbente ou líder. Generalizando para os três incumbentes do período estudado, pode se dizer que a política externa de Moçambique, constituiu um permanente exercício de pragmatismo, através da busca de parceiros que contribuíssem para habilitar o país a enfrentar os desafios que se lhe colocavam.

Com a abertura ao Brasil em resultado da nova política externa, ao país se passou a colocar diversos desafios, entre os quais o da selecção ou priorização da cooperação, com o governo Brasileiro disposto a agir com rapidez por meio de projectos de cooperação, para uma espécie de rápida lavagem cerebral do país receptor face ao comportamento dúbio no passado, em relação ao colonialismo, e assim desbravar caminho para as empresas nacionais se instalarem, e por outro, o governo moçambicano a propor uma cooperação orientada para o desenvolvimento.

Neste sentido, cabe aos moçambicanos, a assunção de um claro posicionamento sobre qual o relacionamento que pretendem ter com o grupo dos países do BRICS, de modo a orientarem com clareza o seu desenvolvimento, de acordo com os benefícios da cooperação obtidos caso a caso, e a identificação do perfil pretendido, do impacto produzido por esse desenvolvimento sobre as comunidades e a economia, e naturalmente, as contrapartidas que o país está disposto a conceder neste jogo de toma lá-dá-cá, em que se tornou a cooperação entre Estados.

No caso específico da cooperação Moçambique-Brasil, e sendo a cooperação uma via de dois sentidos, o desafio que se coloca às partes é o da inversão da tendência declinante que se antevê com o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, cujos sinais já são perceptíveis, com a suspensão em Moçambique, de projectos que se previam fossem financiados com fundos do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Económico e Social), em resultado das primeiras medidas adoptadas pelo Governo do Presidente Michel Temer, no âmbito da reorientação da política externa seguida pelo anterior Governo e em resposta à crise económica que actualmente afecta todas as economias do BRICS.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Elga Lessa de & Kraychete, Elsa Sousa (2012). **O discurso Brasileiro para a cooperação em Moçambique: existe ajuda desinteressada?**, Conference Paper n° 22, III Conferência Internacional do IESE, Maputo.
- ARRIGHI, Giovanni (2006). **O longo século XX**, 5ª Reimpressão, Editora Unesp, São Paulo, Brasil.
- BAMBO, Tomé Bernardo (2014). **Cooperação Brasil \_ Moçambique em Biocombustíveis**, Artigo integrante da Dissertação apresentada na USP, como requisito para a obtenção do Grau de Mestre em Ciências \_ Programa de Relações Internacionais; São Paulo. Disponível em: <http://www.iri.usp.br/documentos/defesa>
- CASTRO, Thales (2012), **Teoria das Relações Internacionais**, Fundação Alexandre Gusmão, Brasília.
- CERVO, Amado Luiz (2003). **Política Exterior e relações internacionais do Brasil: Enfoque paradigmático**, Revista Brasileira de Política Internacional, n.46 (2), p. 5-25.
- CHICHAVA, Sérgio (2010). **Moçambique na Rota da China \_ Uma oportunidade para o desenvolvimento?**. Disponível em <http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/des2010/IESE>.
- CHICHAVA, Sérgio (2011). **As economias “emergentes” no sector agrícola moçambicano \_ Leituras, implicações e desafios**. Disponível em <http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/des2011/IESE>
- CONCEIÇÃO, Francisco (2015). **Implicações Políticas da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento em Moçambique: Da Solidariedade Socialista à Trajectória Tradicional do Norte e à Experiência Emergente do Sul (1975-2013)**. Tese de Doutorado em Ciência Política, submetida à Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
- FIGUEIRA, Ariane Roder (2011). **Introdução à análise de política externa**. Editora Saraiva, São Paulo.
- FONSECA, Pedro Cezar D. (2015). **Desenvolvimentismo: A construção do conceito**. Instituto de Pesquisa Económica Aplicada, Brasília, Rio de Janeiro.
- HERMANN, Charles F. (1990). Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. **International studies Quarterly**, Vol. 34, N° 1, Mar.
- HOFMANN, Katharina (2015). **Moçambique – no faroeste dos BRICS \_ Investimentos arriscados dos países emergentes ou oportunidades para uma transformação económica?**. Friedrich-Ebert-Stiftung, disponível em <http://library.fes.de/pdf-files/iez/11478-20150629.pdf>
- HUDSON, Valerie M. & Vore, Christopher S. (1995). Foreign policy analysis yesterday, today, and tomorrow. **Mershon International Studies Review**, vol. 39, n° 2, October, 209-238.
- KEOHANE, Roberto O. & NYE, Joseph S. (2012). **Power and Interdependence**. Longman Classics in Political Science, Fourth Edition.
- LALBAHADUR, Aditi & Otto, Lisa (2013). **Mozambique’s foreign policy: pragmatic non-alignment as a tool for development**. South African Institute of International Affairs, November.
- MILNER, Helen (1999). **The political economy of international trade**. Annual Review Political Science, 2:91-114.
- MORAVCSIK, Andrew (1997). **Taking preferences seriously: A liberal Theory of International Politics**. International Organization, V.51m n4, pp513-53
- PUTNAM, Robert D. (2010). **Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis**. Revista Sociologia e Política, Curitiba, v. 18, n.36, p 147-174.

- SANTOS, Vanicléia Silva (2014). **Brasil e Moçambique nos anos 1974-1986 \_ economia e política externa no diálogo Sul-Sul**. Revista de Ciências Humanas, Viçosa, v. , 14, n.2. p.277-301, Jul/Dez 2014
- SARFATI, Gilberto (2005). **Teorias de Relacoes Internacionais**. Editora Saraiva, São Paulo.
- SARAIVA, José Flávio S. (2012). **Relações Internacionais do Brasil e da África no início do século XXI**. Fino Traço Editora, Belo Horizonte.
- SCHNEIDMAN, Witney J. (1978). **FRELIMO'S Foreign Policy and the Process of Liberation**. Africa Today, Vol. 25, No. 1, Southern Africa: Confrontation and Conflict (Jan. -Mar., 1978), pp. 57-67.
- SILVA, André Luiz Reis da (2015). **Geometria variável e parcerias estratégicas: A diplomacia multidimensional do Governo Lula (2003-2010)**. Revista Contexto Internacional, vol. 37, n° 1, Janeiro/Abril, p.143-184.
- SILVA, André Luiz Reis da. **Do otimismo liberal à globalização assimétrica: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002)**. Curitiba: Editora Juruá, 2009.

*Recebido em 3 de maio de 2018.  
Aprovado em 17 de julho de 2018.*

## RESUMO

O objeto deste artigo são as relações entre Moçambique e Brasil, numa incursão analítica com o ensejo de perceber a integração entre o arcaboiço teórico retirado do atual estado da arte à volta do tema, e as ações concretas no terreno, no referente à dinâmica das respectivas políticas externas, os principais intervenientes ou incumbentes na sua definição e implementação e os resultados, envolvendo o período entre 1975-2014, ao longo do qual se registou uma profunda mudança no cenário anárquico internacional, com o fim da guerra fria e a emergência dos paradigmas neo-realista e neoliberal, abrindo espaço para aposta nas relações sul-sul, com foco na dependência mútua ou benefícios mútuos dos grupos internos envolvidos no processo de tomada de decisão, os quais, constatando que há disparidade nos benefícios, promovem a mudança da política externa, via mudança de regime ou mudança da direção política até então seguida, operando através de agentes, ou a nível de processos e estágios, conceitos à volta dos quais o artigo se desenvolve em dois momentos, sendo o primeiro o de arrolamento de correntes de pensamento sobre “Política Externa” e o segundo o da “Análise da Política Externa”, ambos seguidos do estudo de caso, conforme o título.

**Palavras-chave:** Paradigma de política externa, política externa, análise da política externa, mudança da política externa.

## ABSTRACT

The object of this paper are the relations between Mozambique and Brazil, an analytical foray to understand deeply, the integration between the theoretical background isolated from the state of art surrounding the subject, and the concrete actions in the ground, referring to dynamic of respective foreign policy, the main participants or incumbents in the foreign policy definition and implementation and the results, covering the period 1975-2014, in which, was registered a profound change in international anarchic scenario, whit the ending of the cold war and the emergency of neo-realist and neo-liberal paradigms, opening space to bet on in south-south relations, focusing the mutual dependency or mutual benefices of the internal groups involved in the decision making process, and if there is any disparity in the benefices, the same groups promote foreign policy change, through regime change or change in the direction until then followed by the foreign policy, acting by officers, or in process and stages level, concepts around them the paper is developed, in two moments, firstly by currents of thought enrolment about “Foreign Policy”, and secondly carrying out the “Foreign Policy Analyses”, both followed by the case study, as the title.

**Key-words:** Foreign policy paradigm, foreign policy, foreign policy analyses, foreign policy change.

## REVISANDO A INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA: DA CEPAL A UNASUL

### *Energy complementation in South America: from ECLACL to UNASUR*

Jacqueline A. H Haffner<sup>1</sup>  
Adriano Pires de Almeida<sup>2</sup>

#### Introdução

A questão do desenvolvimento tem sido tema recorrente ao longo da história da América latina. Nos diferentes processos de integração regional, é possível observar que a condição de subdesenvolvimento e a existência de profundas assimetrias<sup>3</sup> – políticas, econômicas e sociais – dentro e entre os países, coloca severos desafios – e, em alguns casos, até mesmo obstáculos contrários – às diversas propostas de aproximação regional que foram pensadas no decorrer do século XX.

Deste modo, Almeida (2016) destaca que por causa das condições de subdesenvolvimento e das assimetrias regionais as iniciativas que conseguiram sair do plano retórico tiveram suas proposições originais enfraquecidas por questões de interesse particular de determinados grupos de interesse nacionais, ou seja, “a inevitabilidade do conflito doméstico em relação às exigências do ‘interesse nacional’” (PUTNAM, 2010, p. 169-170) é claramente perceptível nas variadas tentativas de aproximação entre os países da América do Sul.

Entretanto, é importante não perder de vista a noção de que na maioria das vezes “os tomadores de decisão lutam para conciliar simultaneamente os imperativos domésticos e internacionais” (PUTNAM, 2010, p. 170), pois, apesar da constatação da existência das chamadas “exigências do ‘interesse nacional’”, alguns

---

<sup>1</sup>Professora do Departamento de Economia e Relações Internacionais, do programa de Pós-graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) e do Programa de Pós-graduação em Economia (PPGE) da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. Integrante do Grupo de Pesquisa sobre o BRICS (NEBRICS-UFRGS). Email: [jacqueline\\_haffner@hotmail.com](mailto:jacqueline_haffner@hotmail.com)

<sup>2</sup>Professor do Curso de Relações Internacionais e orientador de Iniciação Científica sobre a formulação da política energética brasileira no período de 1995 a 2010 na Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC Goiás). Integrante do Grupo de Pesquisa sobre o BRICS (NEBRICS-UFRGS). Email: [adriano.piresrj@gmail.com](mailto:adriano.piresrj@gmail.com)

<sup>3</sup>Este trabalho entende por assimetrias, conforme coloca Guimarães (2007) e Salomão e Silva (2007), as seguintes diferenças: natureza territorial e demográfica; dotação de recursos naturais, inclusive os de caráter energético; pequena diversificação industrial e consequente falta de complementaridade entre as cadeias produtivas nacionais; precariedade e pouca densidade de infraestrutura em redes de transportes e comunicações; e, níveis de desenvolvimento político, cultural, agrícola, industrial e de serviços.

esquemas de integração conseguiram sair do plano retórico e ganharam espaço físico. Ainda que na maioria das vezes esses esquemas tenham funcionado apenas como associações econômicas o principal ponto de interseção entre eles é a adoção do formato regional ou semirregional em suas proposições iniciais.

Neste particular, é importante frisar que o objetivo deste trabalho é apresentar, a partir da criação da CEPAL, as distintas origens, motivações e paralelos históricos da atual proposta de integração regional na América do Sul, ou seja, da UNASUL. Para Furtado (1996) e Chang (2004), é por meio da perspectiva histórica que o exame tanto dos conceitos de desenvolvimento e de subdesenvolvimento quanto do processo de desenvolvimento experimentado pelos chamados países desenvolvidos (PD's)<sup>4</sup> pode ser realizado.

Neste sentido, destaca-se que o pensamento econômico da CEPAL foi desenvolvido a partir de uma perspectiva histórica que avalia que os problemas da América Latina decorrem da exploração, sem acumulação de capital, de seus recursos internos. Para além desta perspectiva, contudo, Moreira (2015) considera que a CEPAL é fruto do esforço manifesto da Argentina, do Brasil, do Chile e do México<sup>5</sup> em estabelecer um pensamento econômico que oferecesse aos países latino-americanos, a partir de suas próprias perspectivas, propostas de desenvolvimento que permitissem a superação dos limites de crescimento econômico presentes na região desde o seu período inicial de formação. De acordo com o autor, os trágicos eventos históricos ocorridos na primeira metade do século XX como, por exemplo: a eclosão da Primeira Guerra Mundial, o *Crash* da Bolsa de Nova York em 1929, a Grande Depressão da década de 1930, o início da Segunda Guerra Mundial e o advento da Guerra Fria, agravaram ainda mais os problemas econômicos da América Latina.

Sobre estes eventos históricos é conveniente mencionar que por causa do *Crash* da Bolsa de Nova York os principais PD's adotaram políticas econômicas protecionistas para minimizar os impactos dos refluxos no comércio internacional e no mercado de capital. Em um ambiente de crescente intervenção estatal nos assuntos econômicos, os PD's não só desarticularam o sistema monetário do padrão-ouro como, também, passaram a exercer um forte controle cambial em suas transações financeiras. Além disso, em suas relações comerciais, os PD's se voltaram para as suas áreas de influência o que provocou graves desequilíbrios no balanço comercial do mundo subdesenvolvido uma vez que a sua condição de fornecedor de *commodities*<sup>6</sup> na divisão internacional do trabalho ficou ainda mais evidente. No caso da América Latina, essa condição foi bastante agravada com a emergência dos Estados Unidos da América (EUA) como potência hegemônica no contexto pós Segunda Guerra Mundial.

Embora não trabalhe diretamente com a questão do subdesenvolvimento, Chang (2004) discute a condição de vulnerabilidade dos países em desenvolvimento (PED's) diante das políticas de desenvolvimento propostas pelos PD's e identifica a existência de um curioso paradoxo nesta relação. Em seus processos de desenvolvimento, os PD's de hoje adotaram políticas protecionistas e empregaram amplas estratégias de

<sup>4</sup> Países Atualmente Desenvolvidos (PAD's), para Chang (2004).

<sup>5</sup> Além do apoio da Colômbia, do Peru, do Uruguai e da Venezuela, a CEPAL, em seu processo de implantação, contou também com o apoio do influente político francês Pierre Mendès France.

<sup>6</sup> O conceito de *Commodity* envolve a noção de “um bem fungível e genérico cujas quantidades, usualmente, são comercializadas em um mercado competitivo centralizado. Nesse tipo de mercado são transacionadas operações a vista, a mercado futuro e seus derivativos, e o preço determinado reflete, principalmente, os fundamentos de sua oferta e de sua demanda” (ALMEIDA, 2009, p. 73).

desenvolvimento que envolveu desde o contrabando de máquinas e violação de direitos de propriedade intelectual<sup>7</sup> a práticas de espionagem industrial nos PD's de ontem. Todavia, o autor ressalta que ao atingirem o *status* de PD's, os PD's de hoje “puseram-se a advogar [em favor do] livre-comércio e a proibir a circulação de trabalhadores qualificados e de tecnologia [além de se tornarem] grandes protetores das patentes e marcas registradas” (CHANG, 2004, p.114).

Neste particular, Almeida (2016) observa que o pensamento de Chang (2004) coincide com o pensamento desenvolvido pelo economista argentino Raúl Prebisch, uma vez que “En ese esquema a la América Latina venía a corresponderle, como parte de la periferia del sistema económico mundial, el papel específico de producir alimentos y materias primas para los grandes centros industriales” (PREBISCH, 1949, p. 5). Além disso, é importante mencionar que a “deterioração dos termos de troca”, o baixo perfil industrial e as particularidades dos mercados sul-americanos – como, por exemplo, dimensão e isolamento –, são importantes fatores que explicariam, conforme coloca o economista argentino, o atraso no desenvolvimento da região ao sul do Rio Grande.

Ademais, Guimarães (2007) destaca que a discussão acerca do desenvolvimento econômico na América Latina compreende opiniões de pensadores de diversas influências teóricas e que, por isso, é considerada, na Teoria Econômica, profícua e complexa. Todavia, faz-se necessário lembrar que a intenção aqui não é esgotar o alcance do pensamento econômico desenvolvido pela CEPAL. Pretende-se, pois, investigar de que forma esse pensamento econômico influenciou as propostas de integração na América do Sul. Para tanto, este trabalho encontra-se dividido em quatro seções que procuram apresentar, na interface da complementação energética, a evolução do pensamento integracionista sul-americano da CEPAL a UNASUL. Por fim são apresentadas algumas considerações sobre as possibilidades de superação da condição de subdesenvolvimento dos países da região.

### **As contribuições da CEPAL para o desenvolvimento da América do Sul**

Ao comparar o processo de desenvolvimento econômico da América do Sul com o da América do Norte, Furtado (1996), por sua vez, reitera o pensamento de Prebisch (1949) ao afirmar que a condição de subdesenvolvimento sul-americano resulta de uma situação de desequilíbrio histórico – isto é, de uma situação de desvantagem – em suas trocas comerciais com os PD's. Para o autor, a rejeição da teoria econômica dominante produzida pelos PD's contribuiu enormemente para o desenvolvimento do pensamento crítico da CEPAL, pois foi exatamente a identificação dessa situação de desequilíbrio que levou o economista argentino e os pensadores da CEPAL a desenvolverem a teoria estruturalista do subdesenvolvimento.

---

<sup>7</sup> De acordo com informações retiradas do sítio eletrônico da ASPI (2017), “**Propriedade Intelectual** é a área do Direito que, por meio de leis, garante a inventores ou responsáveis por qualquer produção do intelecto – seja nos domínios industrial, científico, literário ou artístico – o direito de obter, por um determinado período de tempo, recompensa pela própria criação. Segundo definição da Organização Mundial de Propriedade Intelectual (OMPI), a Propriedade Intelectual está dividida em duas categorias: **Propriedade Industrial**, que inclui as patentes (invenções), marcas, desenho industrial, indicação geográfica e proteção de cultivares; e, **Direitos Autorais** abrangendo trabalhos literários e artísticos, e cultura imaterial como romances, poemas, peças, filmes, música, desenhos, símbolos, imagens, esculturas, programas de computador, internet, entre outros”. *Grifo nosso*.

Para Prebisch (1949) o desenvolvimento na América Latina foi marcado ou pelo desenvolvimento dos setores ligados ao mercado externo ou pelo desenvolvimento da atividade exportadora. Em função disso, os países sul-americanos são caracterizados, conforme coloca Guimarães (2007), não só por suas vulnerabilidades externas, em termos econômicos, e por suas enormes disparidades sociais, como também, pelo potencial não explorado de suas sociedades.

Neste sentido, pode-se dizer que a superação da condição latino-americana de subdesenvolvimento depende do rompimento com a clássica noção econômica de que a especialização da produção eleva o padrão de vida e cria possibilidades vantajosas de comércio para todos os parceiros comerciais em interação. Em outras palavras, para alcançar o *status* de PD os PED's devem passar por um processo de industrialização que possibilite “extraer, de un comercio exterior cada vez más grande, los elementos propulsores del desarrollo económico” (PREBISCH, 1949, p. 7), pois a condição de subdesenvolvimento não poderia ser superada, de acordo com esse pensamento, por meio da adoção de estratégias definidas por outras realidades, ou seja, fora da realidade do mundo subdesenvolvido.

Deste modo, ao propor que “Cuanto más activo sea el comercio exterior de América Latina, tanto mayores serán las posibilidades de aumentar la productividad de su trabajo, mediante la intensa formación de capitales”<sup>8</sup> (PREBISCH, 1949, p. 7) e ao impugnar a ideia do desenvolvimento econômico por meio de um processo de etapas, o pensamento do economista argentino, consubstanciado na CEPAL, inaugurou a escola de pensamento econômico mais influente do mundo periférico marcando, assim, o pensamento desenvolvimentista latino-americano. Os adeptos dessa escola de pensamento argumentavam que “Cabe aos Estados, portanto, assumir a condução do processo de desenvolvimento, implantando ou impulsionando a industrialização por meio do planejamento econômico” (MANTEGA, 1989, p. 32).

Desta forma, tem-se que os estudos sobre a situação econômica da América Latina desenvolvidos no âmbito da CEPAL procuraram oferecer alternativas de desenvolvimento aos países da região para além das leis naturais do mercado que no entender de Mantega (1989) tendem a mantê-los dependentes das atividades ligadas ao setor agroexportador e a perpetuar a sua condição de subdesenvolvimento.

No caso do Brasil, conforme coloca Bielschowsky (2000), Guimarães (2007) e Moreira (2015), a influência de Celso Furtado sobre o pensamento do nacional desenvolvimentismo da década de 1950<sup>9</sup>e, portanto, sobre a concepção de desenvolvimento econômico da CEPAL resultou na criação da Petrobras e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE)<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> “Quanto mais ativo for o comércio exterior da América Latina, maiores serão as possibilidades de aumentar a produtividade de seu trabalho, diante da intensa formação de capitais”. Tradução nossa.

<sup>9</sup> Apesar da produção recente da CEPAL continuar trabalhando os problemas da América Latina, Moreira pontua que “A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) fez uma análise em cinco fases para demonstrar a evolução histórica desse processo na região. A primeira, nos anos 1950, foi marcada pelo processo de industrialização; a segunda, anos 1960, pelas reformas que visavam eliminar os entraves à industrialização; a terceira, nos anos 1970, pela reorientação do modelo de desenvolvimento; a quarta, na década de 1980, pela superação do endividamento externo e, por fim, os anos 1990, marcados pela estabilização e reinserção produtiva na globalização” (MOREIRA, 2015, p. 5).

<sup>10</sup> O BNDE foi criado em 18 de junho de 1952 para ser o principal financiador e executor do Plano de Reparcelamento Econômico do segundo governo Vargas, do Plano de Metas do governo Kubitschek e do II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico (II PND) do governo Geisel. A partir de 25 de maio de 1982 o Banco recebeu a função de contribuir para o desenvolvimento social, sendo acrescentado o “S” em seu acrônimo, tornando-se então o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

A partir dos anos 1960, a CEPAL, sob a liderança de Prebisch, defendeu a ideia de constituição de um mercado comum latino-americano, para que a produção industrial da região pudesse ganhar escala. Um dos argumentos do pensamento da CEPAL se baseava no entendimento de que as tecnologias adquiridas pelo processo de industrialização por substituição de importações eram de alta escala e que, em função disso, ficavam subutilizadas porque os mercados internos dos países da região não eram grandes o suficiente para incorporá-las de maneira ótima.

Neste sentido, Martins (2001) sustenta que, para fazer avançar o processo de industrialização na América Latina, a CEPAL entendeu que a integração comercial poderia oferecer uma resposta plausível para solucionar essa problemática. Conforme coloca Almeida (2016), desde o início, as contribuições dos estudos da CEPAL calcadas na concepção de desenvolvimento pensada por Prebisch estimularam, tanto a elaboração da Política Energética Brasileira quanto à proposição de diversas formas de superação da condição de subdesenvolvimento sul-americano via o estabelecimento de iniciativas regionais de complementação energética como forma de garantir um acesso constante e confiável para a manutenção de uma produção industrial regional.

Portanto, foi no terreno fértil da CEPAL que a América do Sul viu, a partir dos anos 1960, nascerem importantes iniciativas de integração regional como a ALALC, o Pacto Andino, a ALADI, o MERCOSUL, a IIRSA, a CASA e a UNASUL, temas que serão tratados a seguir.

### Da ALALC à ALADI

De acordo com Amorim (2010), a assinatura do “Tratado de Montevideo”<sup>11</sup>, em 18 de fevereiro de 1960, concentrou na ALALC as tentativas anteriores de aproximação regional na América Latina como, por exemplo, a tentativa de aproximação presente no “Tratado do ABC” de 1915<sup>12</sup>. Além disso, é importante mencionar que no contexto da Guerra Fria – no qual os países eram impelidos a se alinharem as orientações políticas, econômicas e ideológicas emanadas dos dois polos antagônicos de poder, os EUA e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) – a assinatura desse Tratado representou uma importante ruptura com o pensamento econômico defendido pelos EUA que enfatizava a importância do respeito às leis das vantagens comparativas<sup>13</sup> nas transações comerciais realizadas entre os PD’s e os PED’s.

Neste sentido, pode-se dizer que a celebração do Tratado de 1960 entre os países latino-americanos significou um ato de grande ousadia, pois previa que a ALALC deveria estabelecer uma zona de livre comércio entre as partes contratantes num período máximo de 12 anos, isto é, até o ano de 1972. Neste período, “las Partes Contratantes eliminarán gradualmente, para lo esencial de su comercio recíproco, los gravámenes y las restricciones de todo orden que incidan sobre la importación de productos originarios del territorio de cualquier Parte Contratante” (URUGUAI, 1960b, p. 2).

<sup>11</sup> O “Tratado de Montevideú” foi assinado pela Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai.

<sup>12</sup> Sobre o “Tratado do ABC” consultar: CONDURU, Guilherme Frazão. *O subsistema americano: Rio Branco e o ABC*. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 41, n. 2, p. 59-82, dezembro de 1998.

<sup>13</sup> Segundo a lei das vantagens comparativas nos países da América Latina “não tinham de ter desenvolvimento industrial algum, eles tinham de vender apenas matéria prima e comprar produtos industriais” (AMORIM, 2010, p. 11).

Em outras palavras, por meio do estabelecimento de normas que visavam criar condições favoráveis ao incremento do comércio regional por meio do aperfeiçoamento das políticas comerciais e de facilidades de transporte, a ALALC, conforme aponta Estigarribia (2010), contribuiu enormemente para o desenvolvimento do comércio exterior dos países latino-americanos, pois criou importantes instrumentos de harmonização comercial.

Todavia, Almeida (2016) destaca que em função da adesão da Colômbia (1961), do Equador (1962), da Venezuela (1966) e da Bolívia (1967), a ALALC teve que lidar com a natureza fechada e protecionista do modelo de desenvolvimento econômico adotado pela maior parte de seus membros. Assim sendo, pode-se dizer que o nacional-desenvolvimentismo e as políticas restritivas à importação adotadas por parte dos países latino-americanos colocaram, logo de início, enormes obstáculos ao cumprimento das metas estabelecidas no Tratado de 1960. A existência destes obstáculos tornou a adesão de outros países da região à Associação pouco atrativa, limitou o seu espaço de atuação e prejudicou o aprofundamento das relações interamericanas.

Na tentativa de solucionar os impasses que limitavam o espaço de atuação da Associação, seus signatários se reuniram na capital venezuelana da cidade de Caracas para discutir a extensão do prazo inicial para o estabelecimento da área de livre comércio latino-americana. Deste modo, no dia 12 de dezembro de 1969, por meio da celebração do “Protocolo de Caracas”, os países membros da ALALC concordaram em estender o prazo para formação da área de livre comércio latino-americana em oito anos, ou seja, a conclusão do processo deveria ocorrer até o dia 31 de dezembro de 1980.

Conforme observa Almeida (2016), a reunião de Caracas tinha como principal objetivo criar instrumentos que fortalecessem o processo de formação de uma área latino-americana de livre comércio. No entanto, é importante mencionar que “a flexibilidade trazida pelo acordo implicou obrigações pouco claras e, desde o primeiro momento, o instrumento foi tomado pelas partes do acordo como uma suspensão dos compromissos assumidos” (PRAZERES, 2006, p. 21) anteriormente. Ou seja, a celebração do “Protocolo de Caracas” não foi suficiente para evitar que os impasses advindos das políticas de desenvolvimento nacional adotadas pelos países membros da Associação enfraquecessem o seu processo de constituição. Além disso, não se deve perder de vista o fato de que o ambiente político favorável à integração, pelo menos na América do Sul, foi extremamente prejudicado pela proliferação dos governos militares<sup>14</sup> e pelas sucessivas crises provocadas pelas repentinas altas no preço do petróleo nos anos 1970<sup>15</sup>.

Entretanto, vale ressaltar que foi no contexto das crises do petróleo dos anos 1970 que importantes iniciativas de integração e desenvolvimento – como o estabelecimento do Tratado de Itaipu entre o Brasil e o Paraguai em 26 de abril de 1973, a criação do Programa Nacional do Álcool (Proálcool) em 14 de novembro de

<sup>14</sup> Os governos militares passaram a encarar uns aos outros não só como rivais na disputa por relações preferenciais com os PD's como, também, rivais na disputa por áreas de influência em suas respectivas regiões e isso limitou o campo de atuação da ALALC.

<sup>15</sup> Vale a pena mencionar que no “período 1968-1973, o PIB brasileiro cresceu a uma taxa de [...] 11,1% a.a., enquanto no período 1964-1967 o crescimento havia sido de 4,2% a.a. [...] [Uma] característica notável do “milagre” é que, simultaneamente a taxas muito elevadas de crescimento econômico, o período 1968-1973 caracterizou-se por taxas de inflação declinantes e relativamente baixas para os padrões brasileiros e por superávits no balanço de pagamentos” (VELOSO; VILLELA; GIAMBIAGI, 2007, p. 9).

1975 e a assinatura do Acordo Tripartite Itaipu-Corpus entre o Brasil, a Argentina e o Paraguai em 19 de outubro de 1979 – foram pensadas.

Em consequência disso, os críticos da ALALC consideram que a Associação, por não ter conseguindo estabelecer suas metas de liberalização de forma abrangente, fracassou em suas propostas basilares. Todavia, Martins (2001) chama a atenção para o fato de que apesar dos enormes desafios faceados pela ALALC, a Associação de algum modo conseguiu fazer avançar o processo de industrialização de seus membros, pois se ela “não estivesse lá, servindo como um instrumento para que outros acordos fossem feitos, estes acordos não existiriam” (AMORIM, 2010, p. 11). Sob esta ótica, Almeida (2016) considera que não é adequado falar em fracasso da ALALC, mas sim em substituição. Deste modo, por ocasião da assinatura do segundo “Tratado de Montevideo”<sup>16</sup>, em 12 de agosto de 1980, a ALALC foi substituída pela ALADI.

Conforme aponta Almeida (2016), a novidade da ALADI, em relação a ALALC, foi a adoção das noções de gradualismo e progressividade na formação da área de livre comércio latino-americana<sup>17</sup>. Além disso, o Tratado de 1980 permitiu que a ALADI assumisse um caráter mais dinâmico em suas negociações, pois introduziu a possibilidade de estabelecimento de acordos de alcance regional e de alcance parcial. No que diz respeito às questões de liberalização tarifária a ALADI adotou medidas mais flexíveis que a sua antecessora, pois seu esquema regional de preferência tarifária permitiu a criação de uma importante margem de manobra em relação a terceiros países.

Portanto, pode-se dizer que foi na esteira das negociações em torno da ALALC e, posteriormente, da ALADI que a percepção de que os países da América Latina deveriam buscar na região os instrumentos que garantissem o seu desenvolvimento econômico – como o acesso confiável a insumos energéticos, por exemplo – permitiu que a aproximação entre o Brasil e a Argentina gerasse entre eles condições de entendimentos e negociação de um tratado de cooperação da natureza e alcance do MERCOSUL.

## O MERCOSUL

De acordo com Almeida (2016), com o objetivo central de promover o desenvolvimento econômico, os governos do Brasil e da Argentina decidiram, em meados da década de 1980, aprofundar o processo de aproximação bilateral que, posteriormente, envolveu o Paraguai e o Uruguai e foi consubstanciado na assinatura do Tratado de Assunção<sup>18</sup>, em 26 de março de 1991, que deu origem ao MERCOSUL.

Apesar da celebração do Tratado de 1991 ter ocorrido em um contexto regional distinto, este trabalho sustenta que os países membros do MERCOSUL ensaiaram o seu processo de aproximação de forma mais contundente a partir dos anos 1970. Neste sentido, é importante mencionar que o governo argentino e o governo uruguaio celebraram o Convênio Argentino-Uruguaio de Cooperação Econômica (CAUCE)<sup>19</sup> cujo

<sup>16</sup> O Tratado foi assinado pelos governos da Argentina, da Bolívia, do Brasil, da Colômbia, do Chile, do Equador, do México, do Paraguai, do Peru, do Uruguai e da Venezuela.

<sup>17</sup> Neste sentido, pode-se dizer que a “inexistência de prazos para a conclusão do processo, o novo Tratado de Montevideu permite que os membros da Aladi participem do projeto de integração no ritmo que [reputem] convenientes e não obriga todos os membros a serem signatários dos acordos que vierem a ser negociados” (PRAZERES, 2006, p. 27).

<sup>18</sup> Tratado firmado entre a Argentina, o Brasil, o Paraguai e o Uruguai com o propósito de constituição de um Mercado Comum entre eles.

<sup>19</sup> O CAUCE foi assinado no dia 20 de agosto de 1974 na cidade de Montevideo.

principal objetivo era estimular o processo de “integración económica y social entre ambos países, procurar la solución de los diferendos que pudieren plantearse con referencia a la aplicación del presente Convenio y ser un canal expeditivo entre ambos gobiernos para alcanzar los propósitos en el mismo” (URUGUAI, 1974c, p. 2). Para tanto, ambos os governos entenderam que a facilitação das relações comerciais entre eles, por meio da eliminação das taxas e restrições às importações, era um elemento fundamental para o estabelecimento do Convênio.

Além do CAUCE, Almeida (2016) sublinha que o governo brasileiro e o governo uruguaio assinaram, em 12 de junho de 1975, o Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio e o Protocolo de Expansão Comercial Brasil-Uruguai (PEC)<sup>20</sup>. No primeiro caso, os dois governos afirmaram “o propósito de fortalecer a integração entre ambos os países, como contribuição ao desenvolvimento de suas respectivas economias no contexto da integração regional” (URUGUAI, 1975a, p. 1) e a intenção de impulsionar o desenvolvimento da região por meio do aproveitamento do potencial energético de seus territórios. No segundo caso, foram estabelecidas as normas que deveriam regular as transações comerciais entre os dois países. Além disso, é importante mencionar que parte destas normas previa “a participação dos demais países-membros da ALALC” (URUGUAI, 1975b, p. 5). Isso implica dizer que apesar da pouca flexibilidade da ALALC, tanto o PEC quanto o Tratado de Assunção tentaram garantir que os interesses dos países sul-americanos fossem levados em consideração na órbita multilateral. Ou seja, a assinatura desses instrumentos normativos foram além das propostas regionais anteriores de formação de blocos econômicos<sup>21</sup>.

Outro ponto importante no processo de aproximação multilateral que os conduziu à Assunção foi o estabelecimento do Acordo Tripartite Itaipu-Corpus entre o Brasil, a Argentina e o Paraguai de 1979. Para Almeida (2016), a celebração do Acordo Tripartite apresenta uma dupla importância no processo de integração sul-americano, pois além de encerrar as históricas disputas regionais que envolviam a questão da utilização dos recursos hídricos da Bacia do Rio da Prata, o Acordo inaugurou, também, o início de uma nova fase nas relações bilaterais entre o Brasil e a Argentina – uma vez que contribuiu para a superação da visão de rivalidade que historicamente caracterizou a maior parte das relações exteriores dos dois países.

Deste modo, pode-se dizer que o diálogo trilateral em torno do uso compartilhado dos recursos hídricos do rio platino é representativo de um momento singular na história das relações exteriores dos países da América do Sul porque naquele momento a concentração de poder se encontrava nas mãos de governos militares de exceção. Além disso, é conveniente mencionar que a assinatura do Acordo Tripartite ocorreu em um contexto histórico no qual as proposições do modelo desenvolvimentista já não eram consideradas suficientes para responder de forma adequada aos desafios colocados, em função dos reflexos provenientes das crises do petróleo dos anos 1970, para os países da região.

<sup>20</sup> Os dois instrumentos de facilitação comercial foram assinados na cidade uruguaia de Rivera.

<sup>21</sup> De acordo com o exposto no sítio eletrônico do Congresso Nacional (2016) brasileiro, os blocos econômicos “são associações de países que estabelecem *relações econômicas privilegiadas entre si* e que tendem a adotar *uma soberania comum*, ou seja, os parceiros concordam em abrir mão de parte da soberania nacional em proveito do todo associado”.

Desta forma, Almeida (2016) observa que na América do Sul o início da década de 1980 foi marcado tanto pelo advento da guerra das Malvinas quanto pelo aprofundamento da crise da dívida externa e pelo descontrole inflacionário que assolaram e impediram o desenvolvimento da maior parte dos países da região. Contudo, Guimarães (2007) parte do pressuposto que as adversidades econômicas e o processo de redemocratização experimentado por alguns países da América do Sul, logo na primeira metade dos anos 1980, encorajaram o Brasil e a Argentina a procurarem, na via regional, alternativas plausíveis de desenvolvimento econômico e de autonomia externa.

Neste sentido, por ocasião da inauguração da Ponte Internacional <sup>22</sup> que liga a cidade brasileira de Foz do Iguaçu à cidade argentina de Puerto Iguazú, o Brasil e a Argentina assinaram, no dia 30 de novembro de 1985, a Declaração Conjunta sobre Política Nuclear e a Declaração do Iguaçu. No primeiro caso o reconhecimento de que o aproveitamento compartilhado dos recursos energéticos disponíveis na região poderia promover o desenvolvimento e a competitividade dos países e empresas sul-americanas no mercado internacional foi evidenciado. No segundo, foi criada a Comissão Mista de Alto Nível para Cooperação e Integração Econômica Bilateral que tinha como objetivo apresentar aos dois países propostas de desenvolvimento nas áreas de transportes, energia, comunicações e ciência e tecnologia.

Todavia, Almeida (2016) chama a atenção para o fato de que apesar das Declarações de 1985 terem representado um importante avanço no processo de integração sul-americano, os governos brasileiro e argentino encontraram limites efetivos para a implantação de suas propostas, pois naquele período os países da região enfrentaram a escassez de recursos financeiros, o desafio de fortalecer os princípios democráticos e as dificuldades próprias do processo de recuperação de credibilidade externa – consideradas comuns em processos de redemocratização.

Em função do abandono das proposições do modelo desenvolvimentista e dos limites ao desenvolvimento enfrentados pelos países sul-americanos na década de 1980, o processo de integração regional assumiu, conforme colocado por Cervo (2001), um caráter predominantemente comercialista. O principal resultado disso foi o aprofundamento das assimetrias existentes entre os países da região que, contribuiu para que o projeto liberal, encabeçado pelos EUA de Ronald Reagan e auxiliado pelo Reino Unido de Margareth Thatcher, avançasse sobre a América do Sul nos anos 1980 e 1990.

Por ocasião da assinatura da Ata para a Integração Brasileiro-Argentina, em 29 de julho de 1986, os governos dos dois países em resposta ao avanço das propostas do projeto liberal sobre a América do Sul, decidiram lançar o Programa para a Integração e Cooperação Econômica (PICE), cujo principal objetivo era fazer avançar a harmonização das políticas econômicas regionais. Com o intuito de garantir uma adequada “adaptação dos habitantes e das empresas de cada Estado-Parte às novas condições de concorrência e de legislação econômica” (ARGENTINA, 1988, p. 1) os presidentes do Brasil, José Sarney, e da Argentina, Raúl Alfonsín, assinaram dois anos após o lançamento do PICE, na cidade argentina de Buenos Aires, o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento.

---

<sup>22</sup> A Ponte Internacional foi inaugurada no dia 29 de novembro de 1985.

No entanto, é importante destacar que o lançamento, em 27 de junho de 1990, da Iniciativa para as Américas (IPA)<sup>23</sup> – que tinha como objetivo principal o estabelecimento de uma área de livre comércio de alcance hemisférico – afetou drasticamente as posições de simetria e reciprocidade que vinham sendo desenvolvidas entre o Brasil e a Argentina.

Diante das incisivas pressões dos EUA em favor do estabelecimento da IPA e da evidente necessidade de solucionar a questão de suas dívidas externas, a Argentina e o Brasil buscaram alternativas de desenvolvimento no âmbito regional. Deste modo, visando o estabelecimento de um mercado comum até o dia 31 de dezembro de 1994, os dois países assinaram, em 6 de julho de 1990, a Ata de Buenos Aires que teve como principal reflexo a ampliação do processo de aproximação regional, pois atraiu o Uruguai e o Paraguai para a órbita da iniciativa bilateral de integração e viabilizou as negociações que resultaram na assinatura do Tratado de Assunção que instituiu oficialmente o MERCOSUL.

Para Peixoto (2001), uma observação mais aproximada do processo de integração regional sul-americano revela que a genuinidade do Tratado de Assunção em relação aos seus predecessores reside no interesse manifesto de seus signatários em conformar um mercado comum entre eles. Todavia, o autor destaca que o sucesso de qualquer iniciativa de integração depende muito de como ela é percebida por suas chancelarias e de que em política externa não só as alianças podem ser desfeitas como os parceiros podem ser trocados.

Gonçalves e Lirio (2003) ressaltam que o MERCOSUL foi concebido, mesmo diante de uma aventada inexistência de reflexão teórica diplomática, com o objetivo de consolidar a distensão política entre seus membros e de estimular o desenvolvimento de iniciativas de cooperação que extrapolassem os limites do campo econômico e comercial com o intuito de dirimir as assimetrias político-sociais existentes nas relações entre seus membros.

Sob outra perspectiva, pode-se dizer que tanto o aprofundamento do MERCOSUL quanto a proposta da Área de Livre Comércio Sul-Americano (ALCSA) procuraram responder tanto às pressões do EUA em relação à IPA quanto às de seu corolário, a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) – lançada na cúpula de Miami em 1994 –. Assim sendo, o MERCOSUL entrou efetivamente em vigor no dia 1º de janeiro de 1995<sup>24</sup>.

## A UNASUL

Entre os dias 30 de agosto e 1º de setembro de 2000, teve lugar em Brasília a realização da I Reunião de Cúpula de Países da América do Sul<sup>25</sup>. No decorrer desta Reunião, os países reconheceram a importância e urgência de criar mecanismos regionais que viabilizassem o desenvolvimento da América do Sul por meio de uma necessária integração física regional. Durante a Cúpula de 2000 o governo brasileiro lançou a proposta

<sup>23</sup> *Enterprise for the Americas Initiative*, em inglês.

<sup>24</sup> No dia 4 de julho de 2006 a Venezuela assinou um Protocolo de Adesão ao MERCOSUL se tornando um membro associado do grupo e no dia 12 de agosto de 2012 o país entrou para o bloco como membro pleno.

<sup>25</sup> Participaram dessa Reunião: a Argentina, a Bolívia, o Brasil, o Chile, a Colômbia, o Equador, a Guiana, o Paraguai, o Peru, o Suriname, o Uruguai e a Venezuela.

da IIRSA, como sendo a plataforma necessária para o desenvolvimento de qualquer projeto futuro de integração na região.

Assim, a IIRSA surgiu como uma proposta que visava promover uma efetiva coordenação de políticas entre os países da região e os blocos regionais existentes nas questões de transportes, energia, telecomunicações – consideradas o tripé de sustentação da iniciativa – e o desenvolvimento de mecanismos de financiamento dos projetos de integração infraestrutural. Conforme aponta Almeida (2016), o lançamento da IIRSA representou o primeiro passo na direção de uma integração regional de cunho energético, pois evidenciou o reconhecimento de que na América do Sul não é possível pensar em integração sem antes pensar em integração energética.

A II Reunião de Cúpula de Países da América do Sul foi realizada entre os dias 26 e 27 de julho de 2002 em Guayaquil, no Equador, e resultou na celebração do Consenso de Guayaquil sobre Integração, Segurança e Infraestrutura para o Desenvolvimento que reiterou a “vontade da América do Sul de construir de maneira coordenada um espaço integrado, mediante o fortalecimento das conexões físicas e da harmonização dos marcos institucionais, normativos e regulatórios” (QUINTANAR; LOPEZ, 2003, p. 214). Em outras palavras, na Cúpula de 2002 os governos dos países da América do Sul reconheceram a necessidade de estabelecer pontes de contato entre infraestrutura e desenvolvimento.

Por ocasião da realização da III Reunião de Cúpula de Países da América do Sul foram assinadas a Declaração de Cusco<sup>26</sup> e a Declaração de Ayacucho<sup>27</sup>. No primeiro caso, os presidentes dos países da América do Sul decidiram criar a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA). No segundo, os compromissos firmados em Brasília foram reafirmados de modo que as propostas, princípios e objetivos da IIRSA – como, por exemplo, a convergência dos processos de integração existentes na América do Sul –, foram aproveitadas e diluídas no interior da CASA.

O estabelecimento da CASA materializou fisicamente uma proposta de integração que representava o desejo dos presidentes da América do Sul em instituir “um espaço sul-americano integrado no âmbito político, social, econômico, ambiental e de infraestrutura” (PERU, 2004, p. 3). Para tanto, os signatários da Declaração de Cusco assumiram como meta principal em suas relações externas o desenvolvimento e o aperfeiçoamento dos seguintes temas: concertação e coordenação política e diplomática; promoção de uma zona de livre comércio entre o MERCOSUL, a CAN e o Chile; promoção da integração física, energética e de comunicações; promoção da cooperação horizontal nas áreas da ciência, da educação e da cultura; e, promoção da interação entre empresas e sociedade civil.

Entre os dias 29 e 30 de dezembro de 2005, foi realizada em Brasília a I Reunião de Chefes de Estado da CASA. Nesta Reunião, os chefes de Estado dos países da América do Sul aprovaram a Declaração Presidencial e Agenda Prioritária e o Programa de Ação que, juntos, estabeleceram o conjunto de medidas que

<sup>26</sup> Assinada na cidade peruana de Cusco no dia 8 de dezembro de 2004.

<sup>27</sup> Assinada na cidade peruana de Ayacucho no dia 9 de dezembro de 2004.

deram à CASA a sua estrutura organizacional e as suas áreas prioritárias de atuação no processo de formação do espaço regional integrado como, por exemplo, a integração física e a integração energética.

Entre os dias 16 e 17 de abril de 2007 foi realizada em *Isla Margarita*, na Venezuela, a I Cúpula Energética da CASA<sup>28</sup>. Os presidentes e representantes dos países da América do Sul se encontraram na Cúpula de *Isla Margarita* para discutir, prioritariamente, questões ligadas ao tema energia como, por exemplo, as possibilidades de cooperação regional nas áreas de petróleo, gás natural (GN), biocombustíveis, eletricidade e energias alternativas. Neste encontro foi assinada a Declaração de Margarita na qual os líderes sul-americanos desenharam as estratégias de desenvolvimento regional com base no reconhecimento de que a integração da América do Sul pela via energética constitui um dos principais eixos estruturais na construção de um futuro espaço de unidade sul-americana.

Todavia, é necessário pontuar que a Cúpula Energética da CASA também registrou a existência de um ponto de divergência entre os governos do Brasil e da Venezuela acerca do estabelecimento das políticas energéticas regionais nos setores de biocombustíveis e de infraestrutura. No primeiro caso, em função do desejo do governo brasileiro de expandir a produção e oferta do etanol sul-americano nos mercados energéticos internacionais. A crítica venezuelana sobre a intenção brasileira de produção maciça de etanol foi apoiada pelos governos de Cuba e da Bolívia e repousa no temor de que no decorrer deste processo o Brasil avance sobre terras de cultivo de alimentos ou de proteção ambiental. No segundo, por causa da recusa brasileira, apoiada pelo governo argentino, da proposta venezuelana de usar as reservas internacionais dos países da região para compor os fundos<sup>29</sup> do Banco do Sul e, também, da proposta de construção do Grande Gasoduto do Sul<sup>30</sup>, uma vez que o governo brasileiro mostrou entusiasmo somente pelo trecho do projeto que beneficiaria a região Nordeste do país, ou seja, pelo trecho inicial do projeto.

Apesar da divergência entre Brasil e Venezuela, a realização da Cúpula Energética foi considerada um importante passo para o futuro da América do Sul uma vez que o seu principal fruto resultou da proposta do governo brasileiro de ampliação da CASA para todo o conjunto de países da América do Sul. Deste modo, ao final da Cúpula de *Isla Margarita* os presidentes e representantes dos países da América do Sul mudaram o nome da CASA para UNASUL – criada oficialmente em 23 de maio de 2008 por ocasião da I Reunião Extraordinária de Chefes de Estado e de Governo da UNASUL realizada em Brasília.

## Considerações Finais

A questão da integração é um assunto que permeia a história da América Latina há muito tempo. As experiências vividas ao longo destes anos, demonstram que o caminho é tortuoso, mas que é possível de ser re-

<sup>28</sup> Participaram da Cúpula Energética de 2007: 8 presidentes (Néstor Kirchner, da Argentina; Luiz Inácio Lula da Silva, do Brasil; Evo Morales, da Bolívia; Álvaro Uribe, da Colômbia; Michelle Bachelet, do Chile; Rafael Correa, do Equador; Nicanor Duarte, do Paraguai; e, Hugo Chávez, da Venezuela); 1 vice-presidente (Rodolfo Nin Novoa, do Uruguai); 1 ministro (Gregory Rusland, do Suriname); 1 primeiro ministro (Sam Hinds, da Guiana); e, 2 países observadores (México e República Dominicana). O presidente peruano Alan García não participou da Cúpula de *Isla Margarita*.

<sup>29</sup> Para encorajar os demais países da região, o governo venezuelano colocou US\$ 1 bilhão de dólares provenientes de suas reservas a disposição do Banco do Sul (ESTADÃO, 2007).

<sup>30</sup> A intenção do governo venezuelano era que o Gasoduto do Sul funcionasse como uma espécie de “Artéria da integração energética da América do Sul” (ESTADÃO, 2007).

vertido.

Os problemas para alcançar os objetivos são muitos, mas o principal a ser observado é que nos diferentes processos de integração regional, a condição de subdesenvolvimento e a existência de profundas assimetrias – políticas, econômicas e sociais – dentro e entre os países, coloca severos desafios – e, em alguns casos, até mesmo obstáculos contrários – às diversas propostas de aproximação regional que foram pensadas no decorrer do século XX

Observa-se, não entanto, que as propostas que estiveram em pauta não foram poucas, houve uma verdadeira preocupação em avançar nos processos de integração, temos como exemplos concretos a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), a Associação Latino-Americana de Desenvolvimento e Integração (ALADI), o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) e a UNASUL, ou seja, esta pesquisa identificou que a problemática da integração, desde o surgimento da CEPAL, ocupou um espaço de grande relevância na agenda política da região.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Adriano Pires de. **O lugar da América do Sul na política energética no período de 1995 a 2010**. 2016. 260 f. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul: Porto Alegre, 2016.
- \_\_\_\_\_. **Prós e Contras da Integração Energética na América do Sul: O Caso do Gás Natural**. Dissertação de mestrado (mimeo) defendida no Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos (CEBELA), Rio de Janeiro, 2009.
- AMORIM, Celso. *Discurso do Ministro das Relações Exteriores*. (Seminário no Palácio do Itamaraty). In: **Integração Latino-Americana: 50 anos de ALALC/ALADI**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.
- ARGENTINA. **Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre o Governo da Republica Federativa do Brasil e o Governo da Republica Argentina**. Buenos Aires, 29 de nov. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1980-1989/D98177.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D98177.htm)>. Acesso em 17 de maio de 2016.
- ASSOCIAÇÃO PAULISTA DE PROPRIEDADE INTELECTUAL (ASPI). **Propriedade Intelectual**. Disponível em: <<http://www.aspi.org.br/pt-br/propriedadeintelectual.aspx>>. Acesso em 18 de abril de 2017.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.
- CERVO, Amado Luiz. **Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas**. Coleção Relações Internacionais. Brasília: IBRI, 2001.
- CHANG, Ha-Joon. **Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Editora UNESP, 2004.
- CONGRESSO NACIONAL. **Globalização e Integração**. Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul: Representação Brasileira. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/mercosul/blocos/introd.htm>>. Acesso em 04 de maio de 2016.

- ESTADÃO. **Confira os principais pontos da cúpula energética.** Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,confira-os-principais-pontos-da-cupula-energetica,20070416p21024>>. Acesso em 10 de maio de 2016.
- ESTIGARRIBIA, José Felix Fernandez. *Discurso do Secretário Geral da ALADI.* (Seminário no Palácio do Itamaraty). In: **Integração Latino-Americana: 50 anos de ALALC/ALADI.** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.
- FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1996.
- GONÇALVES, José Botafogo; LIRIO, Mauricio Carvalho. *Aliança estratégica entre Brasil e Argentina: antecedentes, estado atual e perspectivas.* **Dossiê CEBRI.** Rio de Janeiro, vol. 2, nº 2, 2003.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *O mundo multipolar e a integração sul-americana.* **Comunicação & Política.** Rio de Janeiro: CEBELA, vol. 25, nº 3, p. 169-189, setembro-dezembro, 2007.
- MANTEGA, Guido. *Celso Furtado e o Pensamento Econômico Brasileiro.* **Revista de Economia Política,** vol. 9, nº 4, outubro-dezembro/1989.
- MARTINS, Carlos Eduardo. *As experiências dos pactos regionais (EU, Pacto Andino, Nafta, Alalc).* Palestra (Mesa IV). **Comunicação & Política.** Rio de Janeiro: CEBELA, vol. 8, nº3, p. 169-177, setembro-dezembro, 2001.
- MOREIRA, Cássio Silva. **Do Nacional-Desenvolvimentismo ao Social Desenvolvimentismo: A Retomada do Projeto Trabalhista.** Disponível em: [http://www.ppge.ufrgs.br/anpecsul2015/artigo/do\\_nacional.pdf](http://www.ppge.ufrgs.br/anpecsul2015/artigo/do_nacional.pdf)>, (2015). Acesso em 06 de abril de 2016.
- PEIXOTO, Antônio Carlos. *Dez anos de MERCOSUL: uma avaliação crítica.* Palestra (Mesa I). **Comunicação & Política.** Rio de Janeiro: CEBELA, vol. 8, nº 3, p. 57-64, setembro-dezembro, 2001.
- PERU. **Declaração de Cusco sobre a Comunidade Sul-Americana de Nações.** Cusco, 8 de dez. 2004. Disponível em: [http://funag.gov.br/loja/download/285-Comunidade\\_Sul-Americana\\_de\\_Nacoes.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/285-Comunidade_Sul-Americana_de_Nacoes.pdf)>. Acesso em 17 de maio de 2016.
- PRAZERES, Tatiana Lacerda. *A Integração Sul-Americana: uma ideia ainda fora do lugar?* In: **O Brasil e a América do Sul: desafios no século XXI** (Coleção América do Sul). Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão-Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2006.
- PREBISCH, Raúl. **El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas.** CEPAL, 1949.
- PUTNAM, Robert D. *Diplomacia e Política Doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis.* **Rev. Sociol. Polít.,** Curitiba, vol. 18, nº 36, p. 147-174, jun. 2010.
- QUINTANAR, Silvia; LOPEZ, Rodolfo. *O Plano de Ação para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA): oportunidades e riscos. Seu significado para o Brasil e a Argentina.* **Rev. Bras. Polít. Int.** Brasília, vol. 46, nº 1, p. 213-221, junho de 2003.
- SALOMÃO, Luiz Alfredo; SILVA, José Malhões da. *Energia.* In: **I Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional (I CNPEPI),** 1., 2006, Rio de Janeiro. O Brasil no mundo que vem aí. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.
- URUGUAI. **Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio entre a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai.** Rivera, 12 de jun. 1975a. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=123564>>. Acesso em 17 de maio de 2016.

- \_\_\_\_\_. **Protocolo de Expansão Comercial Brasil-Uruguai.** Rivera, 12 de jun. 1975b. Disponível em: [http://www.aladi.org/biblioteca/Publicaciones/ALADI/Comite\\_de\\_Representantes/CR\\_di/PT/0000/004\\_pt.pdf](http://www.aladi.org/biblioteca/Publicaciones/ALADI/Comite_de_Representantes/CR_di/PT/0000/004_pt.pdf)>. Acesso em 17 de maio de 2016.
- \_\_\_\_\_. **Convenio de Cooperación Económica entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Oriental del Uruguay.** Montevideo, 20 de ago. 1974c. Disponível em: [http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/Derecho\\_Integracion/documentos/018-019-Documentacion\\_02.pdf](http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/Derecho_Integracion/documentos/018-019-Documentacion_02.pdf)>. Acesso em 17 de maio de 2016.
- \_\_\_\_\_. **Tratado de Montevideo.** Montevideo, 18 de fev. 1960 d. Disponível em: <http://www.ehu.es/ceinik/tratados/10TRATADOSOBSOBREINTEGRACIONYCOOPERACIONENAMERICA/101ALADI/IC1011ESP.pdf>>. Acesso em 17 de maio de 2016.
- VELOSO, Fernando A.; VILLELA, André; GIAMBIAGI, Fabio. *Determinantes do “Milagre” Econômico Brasileiro (1968-1973): Uma análise empírica. Texto para Discussão n° 1273.* Rio de Janeiro: IPEA, 2007.

*Recebido em 25 de julho de 2017.  
Aprovado em 12 de julho de 2018.*

## RESUMO

O objetivo principal deste artigo é apresentar um apanhado geral das tentativas de integração entre os países da América do Sul a partir das contribuições da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) sobre desenvolvimento até a criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). Secundariamente, são exploradas algumas questões em torno do assunto energético da região. Este trabalho considera que as proposições de aproximação desenvolvidas, inicialmente, pela Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e pela Associação Latino-Americana de Desenvolvimento e Integração (ALADI) foram os elementos basilares do processo que levou a constituição do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e que, posteriormente, permitiram o lançamento da iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) e da UNASUL. Ao longo deste artigo será apresentado um exame de documentos oficiais de cada período analisado e também uma revisão da literatura recente e específica sobre a temática aqui apreciada. Como resultado final, esta pesquisa identificou que a vertente regional, desde o surgimento da CEPAL, ocupou um espaço de grande relevância na agenda política da região.

**Palavras-chave:** Integração, América do Sul, Energia.

## ABSTRACT

The main objective of this article is to present an overview of integration attempts among South American countries since the contributions of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) on development until the creation of the Union of South American Nations (UNASUR). Furthermore, some questions focused on energy issues in the region are explored. This paper considers that the proposals for greater approximation, initially developed by the Latin American Free Trade Association (LAFTA) and the Latin American Integration Association (LAIA), were the basic elements in the process that led to the creation of the Southern Common Market (MERCOSUR), and which subsequently allowed for the creation of the Initiative for the Integration of the Regional Infrastructure of South America (IIRSA) by the Community of South American Nations (CASA) and UNASUR. Throughout this paper, an examination of each period analyzed and also a review of recent and specific academic literature on the subject matter, studied here, will be presented. As a final result, this academic investigation identified that the regional dimension, since the emergence of ECLAC, has occupied a space of great relevance in the region's political agenda.

**Key-words:** Integration, South America, Energy

## EL PROYECTO DEL CANAL INTEROCEÁNICO EN NICARAGUA Y LA INCIDENCIA DE CAPITALS CHINOS EN AMÉRICA CENTRAL

*The interoceanic canal project in Nicaragua and the influence of Chinese capitals in Central America*

*Paula Daniela Fernández<sup>1</sup>*  
*Fernando Gabriel Romero Wimer<sup>2</sup>*

### Introducción

Desde su independencia política, Nicaragua estuvo atravesada por los intereses geopolíticos de varias potencias extranjeras, en complicidad con las clases dominantes locales. Ejemplo de la confluencia de estos intereses fue la intención de abrir una ruta canalera. Así, en 1840, a raíz del proyecto canalero, el gobierno nicaragüense comenzó la búsqueda de inversionistas, despertando las ambiciones geopolíticas de varias naciones. Gran Bretaña fue uno de los primeros países en demostrar interés, aunque rápidamente los Estados Unidos (EEUU) se erigirían como la principal potencia de la región centroamericana<sup>3</sup> y caribeña, desplazando a los británicos.

Así, a comienzos del siglo XX, EEUU intervino en Nicaragua provocando el derrocamiento del presidente José Santos Zelaya (1909), luego de que afrontara el intento de construir un canal interoceánico con el financiamiento de otras potencias.

Durante los años de la ocupación militar estadounidense (1912-1924), Nicaragua firmó tratados que dañaron su soberanía nacional como el famoso tratado Chamorro-Bryan (1914) por medio del cual el gobierno de Nicaragua concedía a los EEUU los derechos exclusivos y perpetuos de la ruta canalera a cambio de tres millones de dólares (KINLOCH TIJERINO, 2008: 232).

---

<sup>1</sup> Docente e pesquisadora do curso de Relações Internacionais e integração da Universidade Federal da Integração Latino-americana (UNILA). Email: fernandezpaula81@gmail.com

<sup>2</sup> Docente e pesquisador do curso de Relações Internacionais e integração da Universidade Federal da Integração Latino-americana (UNILA). Email: fernandogromero@gmail.com

<sup>3</sup> Utilizaremos los conceptos de América Central y Centroamérica para referirnos al territorio que une Sudamérica con América del Norte.

La injerencia de los EEUU en los asuntos internos de Nicaragua fueron una constante, y la derrota de la Revolución Sandinista en 1990 dio continuidad a la intromisión estadounidense en el país, observando, además, la consolidación de un capitalismo dependiente, siendo el proyecto del canal interoceánico parte de esta problemática.

De este modo, en 2012, el gobierno de Daniel Ortega<sup>4</sup> anunció la construcción del canal interoceánico y aprobó una serie de leyes con el fin de darle un marco legal al proyecto. Así, en 2014 empezaron a realizarse algunas obras bajo la expectativa de que el canal podría comenzar a funcionar en 2020, aunque en la actualidad no hay indicios de que el plan esté siendo ejecutado (CEPAL, 2016; AFP, 2018). Sin embargo, desde su anuncio y con el establecimiento de leyes y acuerdos para su posible construcción, las voces en contra del canal se fueron multiplicando, destacándose el problema del impacto socio-ambiental y las concesiones que el gobierno de Nicaragua estaría otorgando a la empresa constructora HKND Group, radicada en Hong Kong.

Paralelamente, desde hace algunas décadas asistimos a la emergencia de nuevas potencias (China, Brasil), y a la reconfiguración de otras (Rusia), las cuales vienen ocupando un lugar relevante en América Latina y el Caribe, lo cual se ha expresado en el incremento acelerado de inversiones de capitales de esos orígenes en la región y en la profundización de los vínculos económicos e internacionales entre los países involucrados (EVAN ELLIS, 2009; CESARIN, 2008).

Sobre esta base, nos proponemos describir y analizar el proyecto del canal interoceánico en Nicaragua en relación con la incidencia de capitales chinos en este país y la región centroamericana. Para ello estructuramos el texto de la siguiente manera: recobramos algunas consideraciones teóricas sobre la dinámica capitalista, caracterizamos al país asiático en el plano internacional y sus vínculos con América Latina y el Caribe, hacemos un *racconto* histórico sobre las intenciones de abrir una ruta canalera en Nicaragua y un análisis del proyecto del Gran Canal Interoceánico impulsado por el gobierno de Daniel Ortega (2007- actual) y su relación con la República Popular China.

### **La dinámica económica imperante en el capitalismo contemporáneo**

En el presente apartado, buscamos caracterizar brevemente la dinámica capitalista, partiendo de la idea de que desde la década de 1980 asistimos a una mundialización de la relación capital-trabajo (ASTARITA, 2006) la cual está vinculada a la aparición de nuevas potencias. De este modo, y sin pretender hacer un estudio acabado sobre la cuestión, consideramos que la expansión del capitalismo a escala planetaria viene presentando las siguientes características:

- La concentración y centralización del capital: la competencia capitalista deriva en la formación de monopolios y oligopolios.
- La fusión del capital bancario y el capital industrial, lo cual da origen al capital financiero. Para aumentar la alícuota de plusvalía, los empresarios intentan ampliar o diversificar el proceso productivo,

<sup>4</sup> En 2006, el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) triunfó en las elecciones presidenciales, llevando a Daniel Ortega a la presidencia.

incrementar el tiempo de trabajo, intensificar la capacidad productiva del trabajo o una combinación entre estas posibilidades. Al expandir o diversificar la producción de sus negocios necesitan reunir suficientes recursos para realizar nuevas inversiones. Esta situación otorga a los bancos el papel de depósitos de dinero y facilitadores de créditos de los intereses capitalistas.

- Dominio del capital y la oligarquía financiera. La fusión de los grandes bancos y la industria se aprecia no solo en la fusión de acciones de unos y otros, sino también en la entrada de los directores de bancos en la dirección de las empresas industriales y comerciales, y viceversa. Inclusive, estos también forman parte del cuadro administrativo (funcionarios públicos) dentro de los Estados.

- Exportación de capitales: se produce un incremento del cambio al interior de los países y, muy especialmente, en el terreno internacional. El exceso de capital en los países centrales los hace buscar espacios lucrativos para dar salida a sus capitales con el fin de continuar y aumentar la acumulación.

- El reparto económico y territorial del mundo entre las principales asociaciones y potencias capitalistas. Con el fin de aumentar sus beneficios, y estimulados por el predominio del capital financiero, los monopolios y los oligopolios, las grandes potencias y asociaciones buscan expandirse a nivel mundial. Esto genera luchas para aumentar o conservar sus áreas de influencia y los mercados donde colocan sus productos y capitales y obtienen materias primas y recursos vitales para continuar con el proceso de reproducción ampliada del capital. El accionar del capitalismo en esta fase presenta dos caras: una puramente económica (inversiones y negocios diversos); y otra diplomática y política que se expresa de diversas formas: intromisión en terceros países, guerras, conflictos localizados que tienen el objetivo de repartir beneficios y poder entre las grandes potencias, así como someter a los países dependientes (AZCUY AMEGHINO; ROMERO WIMER, 2011: 17). En síntesis, la propia lógica del capitalismo contemporáneo conduce al conflicto y a la guerra, mientras que el reparto económico constituye una forma de descomprimir el conflicto social al interior de las potencias.

Vale destacar que a principios de siglo XX Lenin advertía sobre la relevancia de las materias primas, considerando que “los monopolios han determinado una tendencia a apoderarse de las más importantes fuentes de materias prima” (LENIN, [1916] 2004: 114), y sostenía que:

Para el capital financiero tienen importancia no sólo las fuentes de materias primas descubiertas ya sino las que es posible descubrir, pues la técnica se desarrolla con una rapidez increíble y las tierras hoy inservibles, pueden ser convertidas mañana en tierras útiles si se descubren nuevos procedimientos [...] si se invierten mayores capitales. Lo mismo se puede decir con respecto a la exploración de riquezas minerales (LENIN, [1916] 2004: 80).

Si bien este autor se refería al fenómeno del imperialismo a comienzos del siglo XX, resultan interesantes estas observaciones para reflexionar sobre la relevancia que tienen las materias primas y los recursos naturales para los países imperialistas y las disputas que se generan en torno a estos recursos, tema al que volveremos en el transcurso de esta investigación.

A estas cinco características, debemos considerar la formación de potencias capitalistas sobre la base del cambio de carácter de países socialistas como lo fue el caso de la reinstauración de relaciones capitalistas en la República Popular China (1978) y la disolución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (1991).

En la actualidad, podemos señalar que, si bien los EEUU mantienen aún la supremacía económica, militar y política, su condición hegemónica ha comenzado a resquebrajarse. Se observa el surgimiento de países y burguesías rezagadas a condiciones de potencias emergentes -como es el caso de Brasil, India y Sudáfrica, entre otros- y una reconfiguración de las relaciones internacionales que lleva al predominio de la multipolaridad (VISENTINI et. al., 2013).

En síntesis, sostenemos que para comprender los acontecimientos y procesos políticos y económicos que ocurren a nivel mundial debemos contemplar la dinámica capitalista y la exportación de capitales sostenida en los aparatos estatales de las principales potencias que se encuentran en la cúpula de poder mundial, y que subordinan a la mayoría de los países estableciéndose relaciones (económicas, políticas, diplomáticas) asimétricas y de dependencia (AZCUY AMEGHINO; ROMERO WIMER, 2011: 14).

### **El ascenso económico de China y sus vínculos con América Latina y el Caribe**

En 1978, bajo el liderazgo de Deng Xiaoping, comenzaron a ocurrir en China una serie de transformaciones económicas y políticas que implicaron, entre otras cosas, el restablecimiento del capitalismo en este país y la integración de su economía al sistema mundial capitalista (WANG, 2013). La reforma económica

se dirigió a ampliar la autonomía de las empresas, la participación del capital extranjero en empresas conjuntas, la exportación de mercancías y la exportación de capital. Asimismo, se establecieron zonas económicas especiales y en 1984 se abrieron 14 ciudades costeras al capital extranjero (ROMERO WIMER; FERNÁNDEZ HELLMUND, 2016a: 145).

Bajo el discurso de “modernizar la economía nacional” (BEIJING INFORMA, 1994: 2), de “autoperfeccionamiento y autodesarrollo del sistema socialista” (BEIJING INFORMA, 1994: 6), o de conformación de la “economía de mercado socialista” (BEIJING INFORMA, 1994: 43), se sentaron las bases de la restauración del sistema capitalista en China (MEISNER, 2013).

Desde mediados de la década de 1980, el Producto Bruto Interno (PBI) de China expresó tasas de crecimiento de un 10% de promedio, siendo que en el año 2000 alcanzó el sexto lugar entre los mayores PBI del mundo (WORLD BANK, 2018) y en 2014 pasó a ser la primera economía del planeta (INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2014). A este crecimiento se le ha sumado, la incorporación de Hong Kong (julio de 1997) -con la segunda bolsa de valores más importante de Asia- y Macao (en diciembre de 1999), ambas en carácter de regiones administrativas especiales. Asimismo, el Estado chino ha promovido las inversiones de capitales chinos en terceros países, lo que también ha generado disputas importantes con capitales con una larga

historia en los distintos segmentos del mercado internacional.<sup>5</sup> Este nuevo escenario permitió al país asiático ubicarse entre las principales naciones comerciales del mundo en los últimos 20 años, manteniendo un constante balance comercial positivo en relación con dos de sus principales competidores: EEUU y la Unión Europea (UE).

Como parte de esta expansión, se observa el establecimiento e incremento de los vínculos económicos y diplomáticos entre China y América Latina y el Caribe (LI, 1992), región que cuenta con varios factores de interés para el gigante asiático (AGUILAR, 2014; AGUIAR DE MEDEIROS, 2008), entre los que podemos destacar: expandir sus mercados; acceder a materias primas (productos agropecuarios y mineros) y fuentes de energía<sup>6</sup>; aislar y disuadir el proyecto de autonomía de Taiwán;<sup>7</sup> consolidar a China como superpotencia; y orientar sus intereses políticos y geopolíticos en torno a la disputa interimperialista, en especial con los EEUU (CESARIN 2008: 122).<sup>8</sup>

Para alcanzar sus metas, China ha venido desarrollando diversas estrategias comerciales, diplomáticas y culturales, algunas de las cuales pretenden distanciarlo de la imagen negativa del imperialismo, y en particular del imperialismo estadounidense. Ante ello, la diplomacia china se muestra pacífica (*peaceful development strategy*) (Cfr. CESARIN, 2008: 121), promueve relaciones multilaterales y relaciones sur-sur, establece acuerdos de cooperación, integración e intercambio cultural y académico, impulsa la migración de sus ciudadanos, y tiende a apoyar, o a mantener una aproximación con gobiernos populares como los de Venezuela y Cuba (MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE PEOPLE'S REPUBLICA OF CHINA, 2016).

China, además de fortalecer sus relaciones diplomáticas y económicas con los países más poderosos de América Latina -como Brasil, Argentina y México- está estrechando sus vínculos con América Central y el Caribe por dos cuestiones fundamentales: 1) su posición geoestratégica (en particular, en referencia a su relevancia militar y económica) (CESARIN, 2008: 118)<sup>9</sup>, y 2) obstaculizar el reconocimiento de Taiwán, dado que la mitad de los países que reconocen a este Estado se encuentran en el área<sup>10</sup> (EVAN ELLIS, 2009; AGUILAR, 2014).

Con respecto al primer punto vale destacar que si bien en términos comerciales, América Central y el Caribe pueden parecer poco interesantes -en 2014, la región representaba en conjunto un 7% del comercio global chino- (ROMERO WIMER; FERNÁNDEZ HELLMUND, 2016b), resulta un espacio central en términos

<sup>5</sup> Por ejemplo, en 2005 el gobierno de los EEUU rechazó la compra de la petrolera californiana UNOCAL por parte de la *China National Offshore Oil Corporation* (CNOOC).

<sup>6</sup> El acceso a los mercados internacionales de materias primas y energía constituye uno de los objetivos diplomáticos fundamentales del gobierno chino debido a los altos niveles de consumo de petróleo y gas. En este sentido, América Latina y el Caribe constituye una reserva de materias primas y recursos naturales muy importante.

<sup>7</sup> Habitualmente, se hace referencia a Taiwán como República de China (RC) y a China como República Popular China (RPC).

<sup>8</sup> Algunos analistas consideran que, de todas maneras, China ajusta su política exterior, en especial hacia América Latina, para no entrar en conflicto directo con EEUU.

<sup>9</sup> Una de las hipótesis de guerra de China está basada en el control de recursos naturales vitales y/o en rutas de abastecimiento señala que, lo cual permite pensar que América Central y el Caribe también constituyen un espacio relevante sobre el cual tener injerencia y control.

<sup>10</sup> América Latina es considerada por algunos autores como el principal "campo de batalla" entre China y Taiwán ya que gran parte los países que reconocen y mantienen relaciones diplomáticas con la República de China se encuentran en Latinoamérica. Ellos son: Belize, El Salvador, Paraguay, Haití, Nicaragua, Saint Lucia, Guatemala, Honduras, Saint Kitts and Nevis, Saint Vincent and the Granadines.

geoestratégicos, así como un nicho comercial a conquistar y una región con recursos energéticos que China necesita a mediano y largo plazo (AGUILAR, 2014).

En cuanto al segundo punto, el caso de Taiwán es más discutido. Efectivamente China tiene interés en recuperar Taiwán, país que cuenta con poco apoyo internacional. No obstante, en 2010, China y Taiwán firmaron un acuerdo de cooperación económica que marca una nueva etapa en las conflictivas relaciones entre ambas naciones.

Por otra parte, China ha representado para las economías extractivistas y primario-exportadoras latinoamericanas un factor de recuperación económica y el establecimiento de nuevos negocios a raíz del aumento de los precios de los *commodities*<sup>11</sup> derivado de la demanda de este país asiático (CESARIN, 2008; EVAN ELLIS, 2009). Igualmente, el establecimiento de alianzas entre los países latinoamericanos con China puede constituir la formación de un contrapoder, en especial frente a EEUU.

Resumiendo, pensamos que existen numerosos intereses por parte del país asiático para establecer, mantener y profundizar sus relaciones con América Latina y el Caribe, motivo por el cual viene desarrollando diversas estrategias comerciales, diplomáticas y culturales.

### **El canal interoceánico: de la independencia de Nicaragua al “neosandinismo”<sup>12</sup>**

El proyecto de abrir una ruta canalera que uniera los océanos Atlántico y Pacífico se remonta al período colonial, aunque fue durante el siglo XIX, en el contexto de la expansión capitalista y las rivalidades entre las grandes potencias, que Nicaragua cobró mayor interés geopolítico.

De esta manera, en ese periodo el gobierno nicaragüense comenzó la búsqueda de inversionistas para llevar a cabo el proyecto canalero, despertándose rápidamente la rivalidad entre EEUU y Gran Bretaña por el mismo. Ello generó diversas tensiones, las cuales se buscaron resolver en 1850 tras la firma del tratado Clayton-Bowler (1850) por medio del cual ambas potencias se comprometían a no construir bases militares en Centroamérica y a garantizar la neutralidad de la ruta interoceánica.

La construcción del canal de Suez (1867) volvió a generar interés por el proyecto canalero en Centroamérica motivo por el cual ingenieros estadounidenses analizaron la geografía de la región Mesoamericana y concluyeron que el canal debía realizarse en Nicaragua. No obstante, en 1879 el ingeniero francés Fernando de Lesseps consideró que debía realizarse por Panamá y organizó una compañía francesa para su construcción, la cual quebró en 1888, dejándole el camino abierto a EEUU que, finalmente, concluyó la obra.

El argumento utilizado para realizar el canal en Panamá se correspondía con cuestiones técnicas, aunque la causa de fondo se debía a razones geopolíticas, motivo por el cual Estados Unidos promovió la

<sup>11</sup> Si bien asistimos a una caída de los precios de los *commodities* desde 2012, estos siguen siendo relevantes para las economías primario exportadoras latinoamericanas.

<sup>12</sup> Utilizamos la expresión neosandinismo para diferenciar el gobierno del FSLN que se inició en 2007, del gobierno revolucionario sandinista de la década de 1980.

separación de Panamá de Colombia en 1903, convirtiendo al primero en un Estado formalmente independiente.

A comienzos del siglo XX, EEUU intervino en Nicaragua llevando al derrocamiento del presidente José Santos Zelaya (1909), el cual representaba una contrariedad para los intereses geopolíticos norteamericanos por dos motivos: planeó construir un canal interoceánico con el financiamiento de otras potencias, y extender su influencia en toda Centroamérica reconstruyendo la Federación Centroamericana. Además, Zelaya consideraba que tenía derecho de negociar préstamos para desarrollar obras que trajeran el progreso a Nicaragua con cualquier gobierno o compañía que ofreciera condiciones favorables de pago.

De esta forma, bajo las presiones del gobierno estadounidense, Zelaya renunció a la presidencia, en medio de un conflicto entre liberales y conservadores y, en 1912, *marines* estadounidenses ocuparon el territorio nicaragüense, imponiendo EEUU su control político y financiero sobre el país (KINLOCH TIJERINO, 2008: 386-387).

Durante los años de la ocupación militar estadounidense (1912-1924), Nicaragua firmó tratados que dañaron la soberanía nacional como el famoso tratado Chamorro-Bryan (1914) por medio del cual el gobierno de Nicaragua concedía a los EEUU los derechos exclusivos y perpetuos de la ruta canalera a cambio de tres millones de dólares (KINLOCH TIJERINO, 2008: 232). Este tratado fue revocado por Anastasio Somoza Debayle en 1970, cuando EEUU estaba dispuesto a anular el mismo y el interés por construir un canal había quedado temporalmente desactivado.

Sin embargo, con el inicio de los gobiernos neoliberales (1990) en Nicaragua, el proyecto de construir una ruta canalera fue retomado. Así, a fines del gobierno de Violeta Barrios de Chamorro (1990-1997) se presentaron algunas propuestas, tanto para la edificación de un “canal seco” como de un “canal húmedo”. El proyecto de “canal seco” consistía en “construir una línea de ferrocarriles entre un puerto de la Costa Caribe y un puerto de la costa del Pacífico” (VAN DER POST, 2014a: 174); y en torno a la propuesta de “canal húmedo”, se formularon dos proyectos: 1) la construcción de un canal mayor que el de Panamá (el Gran Canal de Nicaragua); y 2) y la construcción de un canal más pequeño y con visión ecológica: el Ecocanal (VAN DER POST, 2014a: 175).

Sobre la base a estas propuestas, en 1995 la Asamblea Nacional de Nicaragua creó una comisión mixta para hacer un examen de las mismas, y en 1999, durante la presidencia de Arnoldo Alemán (1997-2002), se conformó una Comisión de Trabajo del Gran Canal que con distintos equipos trabajó varios años, “hasta presentar su tercer, y más elaborado perfil de proyecto en agosto de 2006. Es la propuesta para un ‘supercanal’, capaz de ser recorrido por los barcos más grandes que existen hoy en el mundo” (VAN DER POST, 2014b: 1).

A diferencia de otras propuestas canaleras, el nuevo proyecto -posteriormente retomado por la administración de Enrique Bolaños (2002-2007)- planteaba rutas alternativas y algunas preocupaciones medioambientales.

Además de la intencionalidad de construir una ruta canalera manifestada por los gobiernos nicaragüenses, diversas delegaciones extranjeras expresaron interés en el mismo. Por ejemplo, en 2003, un

memorando de la Presidencia de la República señalaba una reunión entre representantes del gobierno de Nicaragua con inversionistas chinos. No obstante, el asesor presidencial, Frank Arana, habría respondido que el proyecto no contemplaba la posibilidad de un arreglo a nivel bilateral entre países y que proponía hacerse a nivel de empresa privada (PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE NICARAGUA, 2003a).

Mientras la gestión Bolaños parecía rechazar la propuesta de los inversionistas chinos, se mostraba interesada en atraer otros capitales. De esta forma, en 2003, durante una reunión entre el embajador británico Timothy Patrick Brownbill y Enrique Bolaños, el presidente nicaragüense fue invitado a visitar Gran Bretaña. Como respuesta al convite, Bolaños dijo que estaban interesados en “poder reunirse con inversionistas ingleses que deseen invertir en áreas de interés para Nicaragua como el Eco Canal o Canal Interoceánico” (PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE NICARAGUA, 2003b).

Hacia fines de 2006, Enrique Bolaños reavivó el proyecto del canal interoceánico en un fórum que reunió a los ministros de defensa del Hemisferio Occidental: “Bolaños suggested that the viability of such a Project would depend in investment from Banks in China and Japan” (EVAN ELLIS, 2009: 232).

Si bien los gobiernos de Alemán y Bolaños evaluaron la posibilidad de construcción del canal, fue durante la presidencia de Daniel Ortega que el proyecto canalero cobró mayor fuerza. En 2007, Ortega expresaba predisposición para llevarlo adelante, aunque en ese tiempo, el proyecto parecía ser sólo una idea.

Sin embargo, en mayo de 2012 Ortega comunicó en un encuentro realizado en San José de Costa Rica al que asistieron varios mandatarios centroamericanos y el presidente de los EEUU, Barack Obama, que estaba “empeñado en construir el Canal interoceánico por Nicaragua” (EQUIPO ENVÍO, 2013: 1).

De esta manera, en 2012, el gobierno “neosandinista” relanzó el proyecto iniciado por Alemán y Bolaños aunque con algunas diferencias en lo que respecta a las formas de contratación y financiación del proyecto (VAN DER POST, 2014b: 6), y al tiempo transcurrido entre el año de lanzamiento de la propuesta y el aceleramiento para concretar la misma. Así, en mayo del mismo año, Daniel Ortega anunció el proyecto del canal interoceánico, y pocos meses después, el 9 julio, la Asamblea Nacional aprobó la Ley N° 800 denominada “Ley del Régimen Jurídico de El Gran Canal Interoceánico de Nicaragua y de creación de Autoridad de El Gran Canal Interoceánico de Nicaragua”, la cual declara que el canal es prioridad e interés supremo nacional (LEY N° 800, 2012).

Un año más tarde, en julio de 2013, la Asamblea Nacional de Nicaragua aprobó la Ley N° 840, denominada “Ley especial para el desarrollo de infraestructura y transporte nicaragüense atingente al canal, zonas de libre comercio e infraestructuras asociadas”. Esta ley declara tener por objeto

aprobar y autorizar a firmar posteriormente el Acuerdo Marco de Concesión e Implementación, en adelante referido como ‘MCA’, a suscribirse entre la autoridad de El Gran Canal de Nicaragua, el Gobierno, la Comisión del Proyecto de Desarrollo del Canal de Nicaragua, la Empresa Desarrolladora de Grandes Infraestructuras S.A., en adelante “El Inversionista” o “El Concesionario” y HK Nicaragua Canal Development Investment Co., Limited, una compañía de responsabilidad limitada constituida en Hong Kong (LEY N° 840, 2013: 4973).

Nótese que el Acuerdo Marco involucra la participación de la compañía HKND, radicada en Hong Kong. De hecho, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en 2015, informaba que participarían de la construcción del canal varias de las principales empresas chinas (CEPAL, 2015: 48).

No obstante, China nunca comunicó oficialmente que deseaba construir un canal por Nicaragua, y en la actualidad no hay indicios de que se esté dando continuidad a las obras para la construcción de la misma (CEPAL, 2016). Inclusive, la agencia de noticias AFP (2018) informaba recientemente que “la construcción de carreteras de acceso al canal en la costa del Pacífico sur está suspendida y los trabajos de excavación de 5 mil millones de metros cúbicos de tierras, que iniciarían en 2016, fueron aplazados de manera indefinida”. No obstante, la Ley N° 840, que contempla la expropiación de tierras en la ruta por donde pasaría el canal, continua vigente y durante el año 2017 se registraron numerosas marchas de campesinos solicitando la derogación de la misma (CHAMORRO MENDIETA, 2017). De este modo, esta ley posibilitaría la realización de otros proyectos, independientemente del canal, así como la expropiación de tierras colindantes a la ruta canalera sobre las cuales habitan campesinos e indígenas y existen importantes recursos naturales. Permítasenos, a continuación, problematizar sobre este tema y la relación entre China y Nicaragua.

### **La incidencia de capitales chinos en América Central y los interrogantes sobre la construcción del canal interoceánico en Nicaragua**

En 2016 las obras para la construcción del canal interoceánico parecen haberse detenido y, hasta el momento, el Estado chino no ha expresado públicamente interés en las mismas. No obstante, la discreción forma parte de la política del gigante asiático, y no constituye un indicio de no estar interesado en ese proyecto en el mediano o largo plazo.

En este sentido, y pese a contar con datos escasos y/o fragmentados, sí sabemos que China viene incrementado su presencia en la región como lo expresa el establecimiento de relaciones entre China y Costa Rica en 2007 y la firma de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con esta potencia en 2010. Estos acontecimientos impactaron en otros países centroamericanos, los cuales se habrían mostrado atraídos en seguir el camino de San José. Tal es el caso de Panamá que, en 2017, rompió relaciones con Taiwán, estableció vínculos diplomáticos con China<sup>15</sup> y se encuentra negociando un TLC con este país (CEPAL, 2018).

No obstante, algunos analistas señalan que China habría restringido las oportunidades de firmar nuevos acuerdos similares con los otros países de la región para no comprometer sus vínculos con Taiwán. Recordemos que las relaciones conflictivas entre las dos naciones asiáticas se encuentran en un *impasse* que se expresa en los acuerdos de cooperación económica firmados en 2010<sup>14</sup> (CARDENAL; ARAUJO, 2012: 271-272).

<sup>15</sup> En 2018, República Dominicana estableció relaciones diplomáticas con China y rompió con Taiwán.

<sup>14</sup> No obstante, esta tregua comenzó a deteriorarse a partir de la llegada a la presidencia de Taiwán de Tsai Ing-wei en 2016 por el Partido Demócrata Progresista. Este partido y su líder plantean la independencia de este país respecto de China. El restablecimiento de las relaciones de China con Gambia en (marzo de 2016) y con Santo Tomé y Príncipe (diciembre de 2016) marcan el inicio de la ruptura del *impasse*.

Asimismo, existen algunas voces que ponen en duda el interés de China por construir una ruta canalera en Nicaragua (Cfr. EFE, 2015), país que, además, tiene una participación activa en el canal de Panamá a través de las empresas Hutchinson–Whampoa y COSCO, esta última, la segunda mayor compañía naviera del mundo y la segunda en lo que respecta al uso del canal panameño. Incluso COSCO estuvo participando en el proyecto de ampliación del canal de Panamá (EVAN ELLIS, 2009).

Vale agregar que se están estudiando rutas marítimas alternativas a partir del descongelamiento de los casquetes polares como consecuencia del calentamiento global. Si la ruta ártica se volviera fácilmente navegable, las distancias entre Asia y Europa y Asia y Norteamérica se acortarían (MEI; TSZ, 2013: 370).

En este sentido, estas posibles alternativas -como la ampliación del canal de Panamá o rutas árticas- generan interrogantes sobre la relevancia de construir un canal interoceánico a través de Nicaragua. No obstante, los investigadores chinos Mei Chi Wong y Tsz Leung Yip consideran que un canal por Nicaragua beneficiaría al extremo asiático, y que la creación de un nuevo canal generaría una alternativa a la navegación marítima y estimularía el desarrollo comercial y naviero (MEI; TSZ, 2013: 369). Además, el canal de Nicaragua podría responder a las demandas de la navegación comercial -como la existencia de barcos Post Panamá que solo podrían atravesar un canal de mayores dimensiones al existente en América Central-.

Desde una perspectiva geopolítica, algunos investigadores que plantean un escenario de disputa entre diferentes potencias consideran que los canales y estrechos se tornarían puntos clave para asegurar el suministro de ciertos recursos esenciales como energía y petróleo (RODRIGUEZ citado en: MEI; TSZ, 2013: 372). Mientras China se convierta en un neto importador de petróleo, los EEUU, India y Japón serían vistos como potenciales obstaculizadores de China (COLLINS en MURRAY citado en: MEI; TSZ, 2013: 372).

Estas ideas no resultan descabelladas ya que China importa el 50% de su consumo de petróleo, generando una demanda de crudo y materias primas extraordinaria (AGUIAR DE MEDEIROS, 2008: 103). Asimismo, si bien China orienta -por el momento- su política exterior a un ascenso pacífico en la jerarquía del poder mundial (CESARIN, 2008: 121), mantiene una hipótesis de conflicto que se sustenta en el control de recursos naturales vitales y de las principales rutas de abastecimiento (CESARIN, 2008: 118). En un posible escenario de conflicto abierto contar -y controlar- con un canal alternativo al de Panamá se torna esencial para el suministro de recursos de los más diversos, y material bélico (Cfr. HUEBNER citado en: MEI; TSZ, 2013: 372). Si bien, esta ruta canalera pasó a manos panameñas en 1995, y existen importantes empresas chinas operando en la zona controlando varios puertos, continúa existiendo una estrecha relación entre Panamá y EEUU, siendo un punto estratégico para los intereses estadounidenses.

Inclusive, los investigadores Mei Chi Wong y Tsz Leung Yip (2013: 375) dicen que en caso de que los EEUU, India y Japón sean considerados potenciales obstaculizadores de China, el país asiático buscará una alternativa para prevenir el bloqueo marítimo. De esta manera, señalan que China invertirá en la construcción del canal de Nicaragua, y por medio de esta ruta evaluará extender su influencia a América del Sur mediante la inversión extranjera directa. Por lo tanto, agregan, América del Sur va a luchar contra el bloqueo marítimo y proveerá de materias primas y fuentes de energía que podrán ser transportadas por el canal nicaragüense.

Este análisis que se plantea como posible escenario, en realidad ya estaría en marcha no solo por el proyecto canalero en Nicaragua sino también por el estrechamiento o establecimiento de lazos comerciales y diplomáticos con América Latina y el Caribe.

Igualmente, debemos considerar que América Latina y el Caribe poseen el 25% de los bosques y el 40% de la biodiversidad del planeta, y en el caso específico de Centroamérica, a pesar de representar sólo el 0,5% de la superficie terrestre del planeta, posee una gran variedad de ecosistemas, contando con el 7% de la biodiversidad del mundo, entre lo que podemos destacar la enorme cantidad de animales y vegetales, muchos de ellos usados con fines medicinales por las poblaciones indígenas y campesinas (VEGA CANTOR; NOVOA, 2014). Es por ello que, pese a las incertidumbres sobre la construcción del canal, existen numerosos factores económicos y geopolíticos que nos hacen considerar que China podría estar interesada en la ruta canalera.<sup>15</sup>

Por otra parte, debemos considerar que antes de que los preparativos del gran canal salieran a la luz, el gobierno de Nicaragua había otorgado la concesión de una nueva red de telecomunicaciones inalámbricas a la empresa china *Xinwei*, dirigida por Wang Jing -director de HKND- y la compra a China de un satélite de telecomunicaciones que se pagaría con créditos chinos (VAN DER POST, 2014a: 321-322). Según Van der Post (2014a), podría haber una relación entre las tres contrataciones lo cual, además, seguiría una modalidad utilizada por las empresas chinas en la ejecución de grandes obras. Otra modalidad bajo la cual operan algunas empresas chinas es a través del otorgamiento de créditos que son pagados por la contraparte con materias primas. Asimismo, varios proyectos de infraestructura desarrollados por compañías de este país nunca fueron concluidas (CARDENAL; ARAÚJO, 2012: 151-152).

Vale señalar que según el sitio oficial de la empresa HKND, esta habría encargado a la empresa estatal china *China Railway Construction Corporation* (una de las mayores empresas constructoras del mundo) llevar a cabo estudios de viabilidad técnica, y convocó a la compañía *Xuzhou Construction Machinery Group* (XCMG) a colaborar en el proyecto (Cfr. HKND Group). Esta última empresa fabrica grandes vehículos, maquinarias y repuestos.

Según HKND, la empresa china *China Railway SIYUAN Survey and Design Group* es el contratista de diseño de plomo, y también es el encargado del diseño del sub-proyecto de la carretera que se realizará en Nicaragua, y el *Changjiang Institute of Survey, Planning, Design and Research* (una de las principales empresas estatales chinas de alta tecnología) tiene la responsabilidad del diseño del proyecto del canal. De hecho, es una de las empresas vinculadas con la construcción de grandes hidroeléctricas.

También, la compañía *China Communications and Construction Company* (CCCC) Second Harbour Consultants sería la responsable del diseño de sub-proyecto de los puertos, la *Civil Aviation Engineering Consulting Company of China*, la encargada del diseño del sub-proyecto del aeropuerto, y *Shenzhen LAY-OUT Planning Consultants* la responsable diseñar la zona franca y centros de vacaciones.

<sup>15</sup> Recordemos que la Ley N° 840 además de contemplar la construcción de un canal, presenta un conjunto proyectos asociados que afectarían una parte considerable de los recursos naturales y las tierras dentro de la ruta y zonas aledañas -y por ende a las poblaciones y recursos naturales relacionadas con estos ecosistemas-. De este modo, la ley constituye un instrumento jurídico que permite desarrollar numerosos proyectos independientemente de que se construya el canal.

Siguiendo esta información, observamos la participación de varias empresas chinas, lo que aporta un nuevo elemento para pensar que China tendría interés en el proyecto.

En este sentido, consideramos que el interés por una vía alternativa al canal de Panamá se corresponde no solo con las necesidades del comercio mundial y el transporte marítimo, sino también con la relevancia geopolítica de América Central y el Caribe, tanto como espacio clave en el tránsito y acceso a recursos vitales (energía, materias primas, biodiversidad), como parte de la disputa entre las principales potencias -en especial con EEUU- y con la estrategia de defensa y el desarrollo del complejo industrial militar del Estado chino.

De todas maneras, nos quedan numerosos interrogantes que aun buscamos responder en esta investigación en curso: frente a la paralización de las obras, ¿se construirá finalmente el canal? ¿la Ley N° 840 servirá de base para hacer otros negocios y profundizar el proceso de acumulación del capital y la apropiación de recursos estratégicos con la complicidad de las clases dominantes nicaragüenses? ¿Cómo reaccionará EEUU? ¿Cómo impactará el proyecto canalero en términos socio-ambientales?

### **Consideraciones Finales**

En el presente estudio analizamos el proyecto del canal interoceánico en Nicaragua y su relación con la presencia de capitales chinos en este país y la región centroamericana. Con tal fin, caracterizamos al país asiático como potencia capitalista por lo que en primer lugar desarrollamos un breve apartado para explicar la dinámica capitalista, partiendo de la idea de que desde la década de 1980 asistimos a una mundialización de la relación capital-trabajo, y como ello se relaciona con la aparición de nuevas potencias, planteando la relevancia de las materias primas y riquezas minerales para los países centrales.

Sobre esta base, describimos el ascenso económico de la República Popular China y el establecimiento y fortalecimiento de sus relaciones diplomáticas y económicas con América Latina y el Caribe, subrayando los intereses implícitos de este país con respecto a la región para lo cual China ha venido desarrollando diversas estrategias comerciales, diplomáticas y culturales.

Igualmente, manifestamos que China está estrechando sus vínculos con América Central y el Caribe por dos cuestiones fundamentales: 1) Su posición geoestratégica, indicando que, si bien en términos comerciales América Central y el Caribe pueden parecer poco interesantes, resulta un espacio central en términos geoestratégicos, así como un nicho comercial a conquistar y una región con recursos energéticos que China necesita a mediano y largo plazo y 2) obstaculizar el reconocimiento de Taiwán.

En el tercer apartado, recorrimos la historia del canal interoceánico, desde sus primeras proyecciones en los siglos XIX y XX, hasta llegar al impulso dado por el “neosandinismo” y la sanción, en 2013, de la Ley N° 840, denominada “Ley especial para el desarrollo de infraestructura y transporte nicaragüense atingente al canal, zonas de libre comercio e infraestructuras asociadas”. Si bien desde el 2016, las obras para la edificación del canal interoceánico parecen haberse detenido, la Ley N° 840 continúa vigente lo cual posibilitaría la realización de otros proyectos, independientemente del canal, así como la expropiación de

tierras colindantes a la ruta canalera sobre las cuales habitan campesinos e indígenas y existen importantes recursos naturales.

Finalmente, analizamos la relación del proyecto canalero con China, tema que presenta muchos interrogantes debido a la paralización de las obras, la fragmentación de las fuentes y a las diversas opiniones en torno a la construcción del canal. Pese a contar con datos escasos y/o fragmentados, evidenciamos que China viene incrementado su presencia en la región como lo expresa el establecimiento de relaciones entre China y Costa Rica en 2007 y la firma de un TLC entre ambos 2010, así como el caso de Panamá que en 2017 rompió relaciones con Taiwán, y estableció vínculos diplomáticos con China.

Si bien el Estado chino no expresó públicamente interés en construir un canal interoceánico a través Nicaragua y que China posee una participación activa en el canal de Panamá a través de las empresas Hutchinson–Whampoa y COSCO, desde una perspectiva geopolítica, sí podría estar participando del proyecto a través de capitales de ese origen. Ante ello, mostramos que algunos investigadores plantean un escenario de disputa entre diferentes potencias y consideran que los canales y estrechos se tornarían puntos clave para asegurar el suministro de ciertos recursos esenciales como energía y petróleo. Estas ideas no nos resultan descabelladas ya que China genera una demanda de crudo y materias primas extraordinaria. Además, si bien China orienta -por el momento- su política exterior a un ascenso pacífico en la jerarquía del poder mundial mantiene una hipótesis de conflicto que se sustenta en el control de recursos naturales vitales y de las principales rutas de abastecimiento por lo que en un posible escenario de conflicto abierto contar -y controlar- con un canal alternativo al de Panamá se torna esencial para el suministro de recursos de los más diversos, y material bélico.

Finalmente, señalamos que HKND encargó a varias empresas chinas diversas tareas, lo que aporta otro elemento para pensar que China estaría participando del proyecto. De este modo, sostenemos que el establecimiento de una vía alternativa al canal de Panamá se corresponde no sólo con las necesidades del comercio mundial y el transporte marítimo sino también con la relevancia geopolítica de América Central y el Caribe, tanto como espacio clave en el tránsito y acceso a recursos vitales (energía, materias primas, biodiversidad), como parte de la disputa entre las grandes potencias -en especial con EEUU- y con la estrategia de defensa y el desarrollo del complejo industrial militar del Estado chino.

## REFERENCIAS

- AFP. Incertidumbres financieras desvanecen sueño de canal en Nicaragua. **La Prensa**. Panamá, 21 de febrero, 2018. Disponible en: [https://www.prensa.com/economia/Incertidumbres-financieras-desvanecen-sueno-Nicaragua\\_0\\_4969003089.html](https://www.prensa.com/economia/Incertidumbres-financieras-desvanecen-sueno-Nicaragua_0_4969003089.html). Acceso el 1 de marzo de 2018.
- AGUIAR DE MEDEIROS, Carlos. China: desenvolvimento econômico e ascensão internacional. In: **Conferência Nacional de Política Externa e Internacional – III CBPEPI: o Brasil no mundo que vem aí**. Seminário China, pp. 89-112. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

- AGUILAR, Aleksander. América Central entre dos Chinas: de la historia al pragmatismo. In: SOTO ACOSTA, Willy (ed.) **Política Internacional e integración regional comparada en América Latina**, pp. 257-267. San José: FLACSO, 2014.
- ASTARITA, Rolando. **Valor, mercado y mundialización**. Buenos Aires: Kaicron, 2006.
- AZCUY AMEGHINO, Eduardo; ROMERO WIMER, Fernando. El imperialismo y el sector agroindustrial argentino: ideas, referencias y debates para reactivar una vieja agenda de investigación. In: **Revista Interdisciplinaria de Estudios Sociales**. Bahía Blanca, N° 4, pp. 11-46, 2011.
- BEIJING INFORMA. **15 años de reforma económica en China (1978-1993)**. Beijing: Nueva Estrella, 1994.
- CARDENAL, Juan Pablo; ARAÚJO, Heriberto. **La silenciosa conquista china**. Una investigación por 25 países para descubrir como la potencia del siglo XXI está forjando su futura hegemonía. Buenos Aires: Crítica, 2012.
- CEPAL. **La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe**. Santiago de Chile: Naciones Unidas/ Comisión Económica para América Latina, 2015.
- \_\_\_\_\_. **La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe**. Santiago de Chile: Naciones Unidas/ Comisión Económica para América Latina, 2016.
- \_\_\_\_\_. **Centroamérica y República Dominicana: evolución económica en 2017 y perspectivas para 2018**. México: Naciones Unidas/ Comisión Económica para América Latina, 2018.
- CESARIN, Sergio. O fator China nos novos equilíbrios regionais. In: **Conferência Nacional de Política Externa e Internacional – III CBPEPI: o Brasil no mundo que vem aí. Seminário China**, pp.113-136. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.
- CHAMORRO MENDIETA, Emiliano. Campesinos anuncian marcha anticanal número 94. **La Prensa**. Managua, 19 de octubre, 2017. Disponible en: <https://www.laprensa.com.ni/2017/10/19/politica/2316537-campesinos-anuncian> (Acceso el 1 marzo de 2018)
- EFE. Canal de Panamá afirma que China no quiere financiar el proyecto de Nicaragua. **Infolatam. Información y análisis de América Latina**. S.l., 13 de abril, 2015. Disponible en: <http://www.infolatam.com/2015/04/13/canal-de-panama-afirma-que-china-no-quiere-financiar-el-proyecto-en-nicaragua/> (Acceso 5 de mayo de 2015).
- EQUIPO ENVÍO. Gran canal: tiempo de ‘canalizar’ sueños y cortinas de humo. In: **Revista Envío**. Managua, N° 372, 2013. Disponible en: <http://www.envio.org.ni/> (Acceso el 10 de septiembre de 2014).
- EVAN ELLIS, R. **China in Latin America**. London/Colorado: Lynne Rienner, 2009.
- HKND GROUP [on line]. Disponible en: <http://hknd-group.com/portal.php?mod=list&catid=3> (Acceso el 1 de marzo de 2018).
- INTERNATIONAL MONETARY FUND. **World Economic Outlook Database**. Octubre de 2014. Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/02/weodata/weoselgr.aspx>. (Acceso el 1 de noviembre de 2014).
- KINLOCH TIJERINO, Francis. **Historia de Nicaragua**. Managua: IHNCA/UCA, 2008.
- LENIN, Vladimir I. **El imperialismo fase superior del capitalismo**. Buenos Aires: Quadrata, [1916] 2004.
- LEY N° 800. **Ley del Régimen Jurídico de El Gran Canal Interoceánico de Nicaragua y de creación de Autoridad de El Gran Canal Interoceánico de Nicaragua, la cual declara que el canal es prioridad e interés supremo nacional**. Managua, de julio, 2012. Disponible en:

[http://legislacion.asamblea.gob.ni/SILEG/Iniciativas.nsf/0/1c79b32dfa494db906257a14007fb07f/\\$FILE/Ley%20No.%20800%20E1%20Gran%20Canal.pdf](http://legislacion.asamblea.gob.ni/SILEG/Iniciativas.nsf/0/1c79b32dfa494db906257a14007fb07f/$FILE/Ley%20No.%20800%20E1%20Gran%20Canal.pdf) (Acceso el 5 de septiembre de 2014).

LEY N° 840. Ley especial para el desarrollo de infraestructura y transporte nicaragüense atingente al canal, zonas de libre comercio e infraestructuras asociadas. In: **La Gaceta. Diario Oficial de la República de Nicaragua**. Managua, 14 de junio, 2013. Disponible en: [http://legislacion.asamblea.gob.ni/SILEG/Gacetas.nsf/5eea6480fc3d3d90062576e300504635/f1ecd8f640b8e6ce06257b8f005bae22/\\$FILE/Ley%20No.%20840.pdf](http://legislacion.asamblea.gob.ni/SILEG/Gacetas.nsf/5eea6480fc3d3d90062576e300504635/f1ecd8f640b8e6ce06257b8f005bae22/$FILE/Ley%20No.%20840.pdf) (Acceso el 5 de septiembre de 2014).

LI, Guoxing. La política exterior de China. In: **Relaciones Internacionales**, La Plata, 1992, Vol 1, N° 2, 1-10. Disponible en: [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/10204/Documento\\_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/10204/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (Acceso el 20 de julio de 2018).

MEI, Chi Wong; TSZ, Leung Yip. Nicaragua Canal: a new corridor to Far East Asia. In: **International Forum on Shipping, Ports and Airports (IFSPA) 2013: Trade, Supply Chain Activities and Transport: Contemporary Logistics and Maritime Issues**. Hong Kong, 3-5 de junio, 2013.

MEISNER, Maurice. ¿Qué capitalismo es el chino? In: **Explorador. China la dueña del futuro**. Buenos Aires, Capital Intelectual, 2013, pp. 28-33.

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA [ON LINE]. Documento sobre la política de China hacia América Latina y el Caribe, 24 de noviembre de 2016. Disponible en: <http://www.fmprc.gov.cn/esp/zxxx/t1418256.shtml> (Acceso el 20 de julio de 2018).

NATANSON, José (Comp.). **El explorador China**. Buenos Aires: Le Monde Diplomatique/ Capital Intelectual.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE NICARAGUA. Inversionistas chinos (Gran Canal). In: **Ayuda Memoria**. Managua, 29 de agosto, 2003a. Disponible en: <http://sajurin.enriquebolanos.org/> (Acceso el 5 de septiembre de 2014).

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE NICARAGUA. Reunión con Embajador de Inglaterra. In: **Ayuda Memoria**. Managua, 5 de febrero, 2003b. Disponible en: <http://sajurin.enriquebolanos.org/> (Acceso el 5 de septiembre de 2014).

ROMERO WIMER, Fernando; FERNÁNDEZ HELLMUND, Paula. Los capitales chinos, el agro argentino y algo más. In: **Documentos del CIEA**, Buenos Aires, N° 11, pp. 145-173, 2016a.

\_\_\_\_\_. Las relaciones argentino-chinas: historia, actualidad y prospectiva. In: **Revista Andina de Estudios Políticos**. Vol. VI, N° 2, pp. 60-91, 2016b. Disponible en: <http://www.iepa.org.pe/raep/index.php/ojs/article/view/79/67> (Acceso el 1 de marzo de 2017).

VAN DER POST, Jangeert. **El Largo y sinuoso camino. Razones por las que no ha sido construido el canal de Nicaragua**. Managua: IHNCA, 2014a.

\_\_\_\_\_. El Canal interoceánico: un sueño siempre presente y nunca realizado. In: **Revista Envío**. Managua, 388. 2014b. Disponible en: <http://www.envio.org.ni/> (Acceso el 5 de septiembre de 2014).

VEGA CANTOR, Renán; NOVOA, Felipe Martín. **Colombia y el imperialismo contemporáneo**. Un eslabón geoestratégico de los Estados Unidos. Colombia: Ocean Sur, 2014.

VISENTINI, Paulo et. al. **BRICS. As potencias emergentes**. Petrópolis: Vozes, 2013.

WANG, Hui. De la rebelión al imperio del mercado. In: **Explorador. China la dueña del futuro**. Buenos Aires, Capital Intelectual, 2013, pp. 20-25.

WORLD BANK. **World Development Indicators.** 2018. Disponible en:  
[https://datacatalog.worldbank.org/search?search\\_api\\_views\\_fulltext\\_op=AND&query=GDP&nid=&sort\\_by=search\\_api\\_relevance&sort\\_by=search\\_api\\_relevance](https://datacatalog.worldbank.org/search?search_api_views_fulltext_op=AND&query=GDP&nid=&sort_by=search_api_relevance&sort_by=search_api_relevance) (Acceso el 12 de abril de 2018).

*Recebido em 25 de abril de 2018.  
Aprovado em 2 de agosto de 2018.*

## RESUMEN

Este trabajo analiza el proyecto del canal interoceánico en Nicaragua relacionado con la incidencia de capitales chinos en América Central, recobrando algunas consideraciones teóricas sobre la dinámica capitalista. Además, hacemos un *racconto* histórico sobre las intenciones de abrir un canal en Nicaragua, y un análisis del proyecto canalero y su relación con China.

**Palavras-chave:** China; Nicaragua; Canal interoceánico.

## ABSTRACT

This article analyzes the interoceanic canal project in Nicaragua related to Chinese capitals in Central America, recovering some theoretical interpretations of the capitalist dynamics. We also make a historical description of the attempts to open ship canal in Nicaragua, and an analysis of the canal project and its relation with China.

**Key-words:** China; Nicaragua; Interoceanic canal.

## NORMAS DE SUBMISSÃO

### Diretrizes para Autores

1. A revista CONJUNTURA AUSTRAL publica artigos científicos e resenhas bibliográficas;
2. A revista está dividida em três seções: Conjuntura; Pesquisa e Leitura (resenhas)
3. Os artigos de análise de conjuntura devem conter entre 15 mil e 25 mil caracteres (incluindo espaços); os artigos de pesquisa devem conter entre 35 mil e 50 mil caracteres (incluindo espaços); e as resenhas bibliográficas devem conter cerca de 5 mil caracteres (espaços inclusive);
4. As contribuições devem ser inéditas, e podem ser submetidas em português, inglês ou espanhol;
5. As contribuições não devem conter dados sobre o autor. Estes (nome completo, titulação, filiação institucional – com o nome completo da instituição – e e-mail para contato) devem ser inseridos nos respectivos campos da plataforma de submissão da revista;
6. O completo preenchimento, pelo(s) autor(es), do formulário de submissão do artigo é imprescindível;
7. Admite-se a publicação de estudantes de graduação, desde que em parceria com um professor orientador titulado, que constará como autor principal do trabalho.
8. No caso de resenhas bibliográficas, devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada;
9. As contribuições devem vir acompanhadas de: 3 palavras-chave em português e 3 key words em inglês; Título em português e em inglês; Resumo em português e Abstract em inglês, ambos com até 50 palavras. Caso o idioma de submissão seja diferente do português, as contribuições também devem apresentar 3 palavras-chave, Título e Resumo na língua original de elaboração do trabalho. Além de constarem no arquivo submetido para avaliação, estas informações devem ser inseridas, nos campos destinados a elas, no momento da submissão;
10. As contribuições deverão ser apresentadas em documento Word 97-2003 ou superior, em fonte Times New Roman, tamanho 12, espaço 1,5, sem espaçamento entre parágrafos;
11. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto, não devendo conter referências bibliográficas;
12. As citações diretas devem seguir a norma ABNT 10520/2002: até três linhas no corpo do texto destacada por aspas; maior de três linhas com recuo de 4cm do lado esquerdo, espaçamento simples e fonte tamanho 10;
13. As referências bibliográficas devem estar em ordem alfabética de sobrenome, e devem constar no final do trabalho, de acordo com o seguinte formato:  
  
SOBRENOME, Nome. Título do livro: subtítulo. Cidade: Editora, Ano.  
SOBRENOME, Nome; SOBRENOME, Nome. Título do Capítulo/Artigo. In: SOBRENOME, Nome; SOBRENOME, Nome. Título do livro: subtítulo do livro. Cap.X, p. xx-xx. Cidade: Editora, Ano.  
SOBRENOME, Nome. Título do Artigo. Nome do Periódico. v.X, n.X, p. xx-xx, Ano. Disponível em: <Link para o artigo>. Acesso em dia mês ano.  
SOBRENOME, Nome. Título da tese acadêmica: subtítulo. Tese de Doutorado em (curso), Universidade de Brasília, Ano, (nº de páginas) p.  
SOBRENOME, Nome. Título da notícia de jornal/revista. Nome do Jornal/revista. Cidade, dia mês. ano (da publicação da notícia). Disponível em: <link para a notícia>. Acesso em dia mês. ano.
14. Em caso de dúvidas a respeito da formatação das referências bibliográficas, utilizar a NBR 6023/2002 da ABNT;
15. Só serão encaminhadas para avaliação aquelas contribuições que estiverem de acordo com as normas estabelecidas pela revista.
16. Todas as submissões devem ser feitas através do site da revista : [www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral](http://www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral).

### Condições para submissão

Como parte do processo de submissão, os autores são obrigados a verificar a conformidade da submissão em relação a todos os itens listados a seguir. As submissões que não estiverem de acordo com as normas serão devolvidas aos autores.

1. A contribuição é original e inédita, e não está sendo avaliada para publicação por outra revista; caso contrário, deve-se justificar em "Comentários ao Editor".
2. Os arquivos para submissão estão em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF (desde que não ultrapassem 2MB)
3. URLs para as referências foram informadas quando necessário.
4. O texto está em espaço simples; usa uma fonte Times New Roman de 12-pontos; emprega itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as figuras e tabelas estão inseridas no texto, não no final do documento, como anexos.
5. O texto segue os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos em Diretrizes para Autores, na seção Sobre a Revista, no site [www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral](http://www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral).
6. A identificação de autoria do trabalho foi removida do arquivo e da opção Propriedades no Word, garantindo desta forma o critério de sigilo da revista, caso submetido para avaliação por pares (ex.: artigos), conforme instruções disponíveis em Assegurando a Avaliação Cega por Pares.

## SUBMISSION STANDARDS

### Author Guidelines

1. CONJUNTURA AUSTRAL journal publishes scientific articles and book reviews;
2. The journal is divided into three sections: Scenario Analysis; Research, and Review (book review);
3. A scenario analysis should be between 15,000 and 25,000 characters (including spaces); research articles should be between 35,000 and 55,000 characters (including spaces); and book reviews should contain about 5,000 characters (including spaces);
4. Contributions must be original, and can be submitted in Portuguese, English, or Spanish;
5. Submitted files must not contain information about the author. Full name, title, institutional affiliation (with the full name of the institution) and e-mail must be inserted in the respective fields of the journal's submission platform;
6. It is mandatory to fill out all the information required on the submission form;
7. Publications of undergraduate students are accepted, as long as in partnership with an advisor professor, who will appear as the main author of the work;
8. Book reviews must contain the complete bibliographical data and ISBN of the analyzed work;
9. Contributions must be accompanied of: 3 keywords in Portuguese and 3 keywords in English; Title in English and in Portuguese; Abstract in English and in Portuguese, both with up to 50 words. If the original language of submission is Spanish, contributions must also contain 3 keywords, Title and Abstract in that language. Moreover, the information referred to above must be inserted in the respective fields of the submission form.
10. Contributions must be submitted in a Word 97-2003 (or higher version) document, Times New Roman, font size 12, 1.5 spacing, without spaces between paragraphs;
11. The footnotes should be strictly of a substantive and complementary nature and should not contain references;
12. Direct quotations should follow ABNT NBR 10520/2002 norm: if they contain up to three lines they must be distinguished by quotation marks; if they contain more than three lines they must be inserted in a different paragraph indented 4cm on the left, with simple spacing and size 10 font;
13. References should be in alphabetical order by surname, and must appear at the end of work, using the the following format:

SURNAME, Name. Book title: subtitle. City: Publisher, Year.

SURNAME, Name; SURNAME, Name. Title Chapter/Article. In: SURNAME, Name; SURNAME, Name. Book title: book's subtitle. Chapter X, p. xx-xx. City: Publisher, Year.

SURNAME, Name. Article Title. Periodic Name. v.X, n.X, p. xx-xx, year. Available at: <Link to article>. Access on day month year.

SURNAME, Name. Title of academic thesis: Subtitle. Doctoral Thesis in (course), University of Brasilia, year, (number of pages) p.

SURNAME, Name. Title of newspaper news / magazine. Newspaper/magazine name. City, day month year (of publication). Available at: <link to the news>. Access on day month year.

14. In case you have any questions regarding references formatting, refer to ABNT NBR 6023/2002 norm;
15. Only contributions that fully comply with the Author Guidelines will advance to the peer review process.
16. All submissions should be made through the website: [www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral](http://www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral).

### Submission Preparation Checklist

As part of the submission process, authors are required to check off their submission's compliance with all of the following items, and submissions may be returned to authors that do not adhere to these guidelines.

1. Contributions must be original, and shall not have been submitted for publication in another journal; otherwise, it must be justified in "Comments to the Editor".
2. Submitted files must be in Microsoft Word, OpenOffice or RTF (as long as their size is up to 2MB) format.
3. URLs must be informed in the references when necessary.
4. The text must be single-spaced; Times New Roman typeface 12 pt. must be used for the body of the text; italic is to be used instead of underline (except in URL addresses); Figures and Tables must be embedded in the text.
5. The text must follow *patterns of style* and *bibliographical* requirements described in Authors Guidelines in the section "About the Journal", on the website: [www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral](http://www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral).
6. The identification of authorship of the work must be removed from the file and the Properties option in Word, thus ensuring the confidentiality criteria of the journal, if it is to be subjected to peer review (i.e. articles), accordingly with available instructions in "Ensuring Blind Peer Review".

### INDEXADORES

Os artigos publicados na Revista Conjuntura Austral estão sumarizados e indexados nos seguintes serviços internacionais (Articles appearing in this journal are abstracted and indexed in the following international services):

- Latindex
- Google Scholar
- Portal de Periódicos UFRGS
- Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE)
- Ulrich Web
- Boletim Mundorama
- Bibliografía Latinoamericana
- Open Academic Journal Index
- GIGA Information Centre
- WorldCat
- Scientific Indexing Services
- Academia.edu
- Portal de Periódicos CAPES
- Sumários de Revistas Brasileiras
- Directory of Open Access Journals
- Journal Tables of Contents (TOCs)