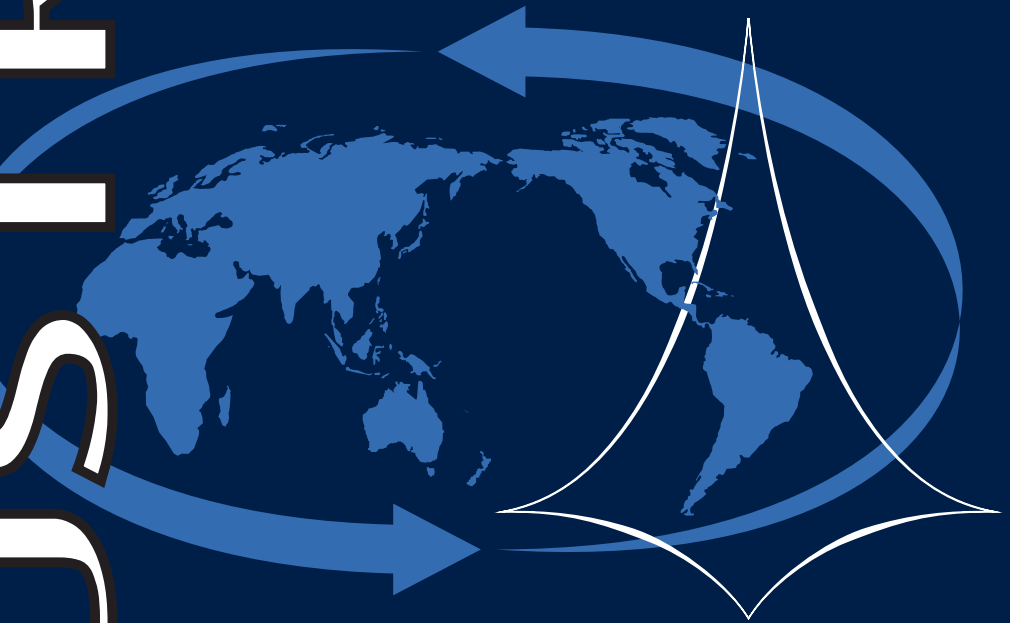


ISSN 2238-6262

Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais
Brazilian Journal of Strategy & International Relations

ESTRATÉGIA E SEGURANÇA INTERNACIONAL

AUSTRAL



v.2, n.3, Jan/Jun 2013

AUSTRAL

Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais

Brazilian Journal of Strategy & International Relations



Estratégia e Segurança Internacional

Porto Alegre, v.2, n.3 | Jan/Jun. 2013



SOBRE A REVISTA

AUSTRAL: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais é um veículo essencialmente acadêmico, ligado ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul/UFRGS e ao Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais – NERINT, Centro de pesquisa do Instituto Latino-Americano de Estudos Avançados da UFRGS. O enfoque pluralista está vinculado à contribuição para o debate sobre a transição da ordem política e econômica internacional, a partir de uma perspectiva dos países em desenvolvimento.

A revista publica artigos e resenhas inéditos nos idiomas inglês, espanhol e português cuja temática se situe na área das relações internacionais, com ênfase na política internacional dos países em desenvolvimento e que tenham como foco principal as Relações Sul-Sul, as questões de segurança, o desenvolvimento econômico, político e diplomático das nações emergentes e suas relações com as potências tradicionais. Tem como público alvo pesquisadores, especialistas e pós-graduandos da área de Relações Internacionais.

A Revista Austral procurará, na sua política de publicação, que cada número conste de, ao menos, um autor de cada grande continente austral (Ásia, América Latina, África) com vistas a estimular o debate e a articulação de conhecimento produzido nestas regiões. Todas as contribuições são submetidas à avaliação científica.

O presente trabalho foi realizado com o apoio do IPEA, entidade do Governo Brasileiro voltada para a pesquisa e desenvolvimento, e do Governo do Estado do Rio Grande do Sul.



Equipe Editorial

Editor Chefe

Paulo Visentini (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brazil)

Editor Adjunto

Luiz Augusto Estrella Faria (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brazil)

Comitê Editorial

Adam Habib (University of Johannesburg, South Africa)

André Luiz Reis da Silva (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brazil)

Érico Esteves Duarte (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brazil)

Fábio Morosini (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brazil)

Gladys Lechini (Universidad Nacional de Rosario, Argentina)

Immanuel Wallerstein (Yale University, United States of America)

Marcelo Milan (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brazil)

Marco Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brazil)

Ruchita Beri (Institute for Defence Studies and Analyses, India)

Assistente de Edição

Guilherme Ziebell e Pedro Alt (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brazil)

Conselho Editorial

Amado Luiz Cervo (Universidade de Brasília, Brazil)

André Moreira Cunha (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brazil)

Antônio Carlos Lessa (Universidade de Brasília, Brazil)

Antonio Jorge Ramalho (Universidade de Brasília, Brazil)

Bertrand Badie (Sciences Po, France)

Boris F. Martynov (Russian Academy of Sciences, Russia)

Carlos Arturi (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brazil)

Carlos Aurélio Pimenta de Faria (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brazil)

Chris Landsberg (University of Johannesburg, South Africa)

Hüseyin Bağcı (Middle East Technical University, Turkey)

İlter Turan (Istanbul Bilgi University, Turkey)

José Ariosa Pérez (Universidad de la Habana, Cuba)

Liu Youfa (China Institute of International Studies, China)

Lotfi Kaabi (Institut Tunisien des Études Stratégiques, Tunisia)

Mamoudou Gazibo (Université de Montréal, Canada)

Marcos Costa Lima (Universidade Federal de Pernambuco, Brazil)

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

Mehdi Parvizi Amineh (University of Amsterdam, Netherlands)

Melissa H. Conley Tyler (Australian Institute of International Affairs, Australia)

Monica Hirst (Universidad Torcuato di Tella, Argentina)

Nikolai Mikhailov (Russkiy Mir Foundation, Russia)

Sean W. Burges (Australian National Centre for Latin American Studies, Australia)



© Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais – UFRGS

Capa: Guilherme Ziebell de Oliveira e Pedro Felipe da Silva Alt.

Design: Fernando Piccinini Schmitt

***AUSTRAL: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* está disponível digitalmente em inglês e português em: <http://seer.ufrgs.br/austral/>.**

Contato

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Faculdade de Ciências Econômicas

Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais

Av. João Pessoa, 52 sala 33-A - 3º andar - CEP 90040-000 - Centro - Porto Alegre/RS - Brazil

Phone: +55 51 3308.3963 Fax: +55 51 3308.3963 Email: austral@ufrgs.br

CIP – Catalogação na Publicação

Austral : Revista Brasileira de Estratégia e Relações
Internacionais = Brazilian Journal of Strategy &
International Relations / Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas,
Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos
Internacionais. – v. 2, n. 3 (Jan./Jun. 2013). – Porto Alegre:
PPGEEI/FCE/NERINT/ UFRGS, 2012-

Semestral.

ISSN 2238-6262. e-ISSN 2238-6912

1. Ciência Política. 2. Relações Internacionais. 3. Política
Internacional. 4. Diplomacia. 5. Países em Desenvolvimento.

CDU 327

Biblioteca Gládis Wiebbelling do Amaral, Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS.

Volume 2, Número 3 (Jan/Jun. 2013)

Editorial.....	7
<i>Paulo Fagundes Visentini</i>	
Poder Militar, Crise Financeira e o Panorama de Segurança Internacional no Século XXI.....	11
<i>Érico Esteves Duarte</i>	
Más Allá del Crimen Organizado: La Reformulación del Concepto de Insurgencia y su Impacto en el Entorno Estratégico Sudamericano.....	47
<i>Mariano César Bartolomé</i>	
África do Sul, Atlântico Sul e a Equação IBAS-BRICS: o Espaço Transatlântico em Transição... ..	77
<i>Francis A. Kornegay</i>	
Amazônia Azul: Pensando a Defesa do Território Marítimo Brasileiro.....	107
<i>Marianne L. Wiesebron</i>	
Um Passo para Frente, Dois para Trás: Sucesso e Fracasso na Recente Política Externa Turca.....	133
<i>Ilter Turan</i>	
Incidencias de la Primavera Árabe en el Fín de la “Era Verde” en LÍbia: Cuestiones Sobre Derecho de Intervención y Deber de Injerencia.....	157
<i>Gladys Lechini, Norma S. Rabbia</i>	
Cooperação Sul-Sul: a Parceria Brasileira com Moçambique e a Construção uma Fábrica de Medicamentos de combate à AIDS.....	181
<i>Maj-Lis Follér</i>	
O Valor do Conceito de Hegemonia para as Relações Internacionais.....	209
<i>Luiz Augusto Estrella Faria</i>	
Pensando Criticamente a Economia Política Global: Apontamentos para o Estudo de Potências Médias Emergentes.....	233
<i>Leonardo Ramos</i>	
A Implementação da Lei Internacional Anticorrupção no Comércio: o Controle Legal da Corrupção Direcionado às Empresas Transnacionais.....	257
<i>Luciano Vaz Ferreira, Fabio Costa Morosini</i>	
Parceiros.....	279
Normas de Submissão.....	283

A responsabilidade do conteúdo dos artigos é de seus respectivos autores.

EDITORIAL

Paulo Fagundes Visentini¹

Na última década do século XX, tendo sido encerrada a Guerra Fria, os temas de segurança passaram a ser negligenciados e eclipsados como objetos de estudo, no contexto da agenda predominantemente econômica da globalização neoliberal, tanto na academia como no discurso político. Mas os atentados de 11 de setembro de 2001 recolocaram a segurança no centro do debate acadêmico, como parte da Guerra ao Terrorismo e dos conflitos assimétricos. O enfoque adotado era direcionado à clivagem entre as potências Ocidentais e as novas ameaças dos grupos terroristas e dos chamados “Estados Párias”. Poucos foram os analistas que exploraram as dimensões geopolíticas implícitas em tal cenário.

Ao se iniciar a segunda década do século XXI, o quadro sofreu substancial alteração: a crise econômica nos países da OCDE teve impacto no equilíbrio político, enquanto a China se tornava a segunda maior economia do mundo e o acrônimo BRICS ganhava substância e materialidade político-estratégica. Então, as análises sobre segurança ganharam nova dimensão, chegando ao Sul. E este é o tema central do terceiro número da revista AUSTRAL.

A análise global da segurança internacional é seguida pela abordagem regional do tema, sul-americana e sul-atlântica, onde ganha consistência um novo espaço geopolítico. Tal espaço, evidentemente, se conecta com o continente africano e este com o Oriente Médio, sacudido pela “Primavera Árabe”. Este evento, de desdobramentos ainda incertos, propaga ondas de choque em todas as direções, inclusive da África e do Atlântico Sul. Este conjunto de temas é aqui abordado, inclusive porque em meios acadêmicos,

¹ Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Professor Titular do curso de Relações Internacionais. Pós-Doutorado pela London School of Economics e pesquisador do CNPq. E-mail: paulovi@ufrgs.br.

políticos e governamentais dos países da OTAN e associados, está sendo lançada a ideia de uma “Comunidade Atlântica” (sob a liderança do Norte), teoricamente para contrabalançar o espaço da Ásia-Pacífico.

E como a abordagem de tais questões tem deixado muito a desejar, ao sabor de abordagens teóricas instrumentalistas, recicladas constantemente nos circuitos acadêmicos tradicionais, são apresentados dois artigos de teoria com perspectiva crítica. As novas realidades que emergem não podem ser compreendidas unicamente através de antigas visões e raciocínios convencionais.

Nesta perspectiva, estamos apresentando ao público brasileiro e estrangeiro a revista AUSTRAL desenvolve outro de seus objetivos, qual seja, a contribuição para a renovação teórico-analítica dos estudos estratégicos e internacionais. Completando o terceiro número, apresenta-se mais um artigo sobre a Cooperação Sul-Sul no plano do combate ao HIV-AIDS e outro sobre a Lei Anticorrupção aplicada às corporações transnacionais.

Por fim, gostaríamos de assinalar que o primeiro aniversário da AUSTRAL: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais coincide com a formação dos primeiros dez Mestres, juntamente com três Doutores, pelo Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI), marcando a consolidação do novo Programa, implantado há apenas dois anos. Neste mesmo período o Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT) do Instituto Latino-Americano de Estudos Avançados da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), transformou seu Centro de Estudos Brasil-África do Sul (CESUL) em CEBRAFRICA: Centro Brasileiro de Estudos Africanos. A *Série Sul-Africana* converteu-se em *Série Africana*, tendo publicado dois novos títulos: “Os países Africanos” e “Congo, a Guerra Mundial Africana”.

Paralelamente ao lançamento do terceiro número da AUSTRAL, o NERINT dá início à nova *Série Estratégia e Relações Internacionais* (através da Editora Leitura XXI), que substitui as Séries *Relações Internacionais e Integração e Estudos Internacionais*, com o lançamento da obra *Revoluções e Regimes Marxistas*. Assim, estão de parabéns todos os professores e estudantes envolvidos neste conjunto de projetos interrelacionados.

Agradecemos o apoio do IPEA para a publicação das duas edições iniciais da nova Revista, bem como a toda equipe que trabalhou na edição e

tradução, em particular aos acadêmicos de Relações Internacionais Pedro Alt e Guilherme Ziebell de Oliveira.

PODER MILITAR, CRISE FINANCEIRA E O PANORAMA DE SEGURANÇA INTERNACIONAL DO SÉCULO XXI

Érico Esteves Duarte¹

Introdução: as Hipóteses de Mearsheimer.

Os instrumentos da política externa de um país são unos, eles são apenas discretos em ramos de poder *hard*, *soft* e *smart* na mente do acadêmico como forma de simplificação de análise e em razão das gramáticas peculiares dos meios, sejam eles diplomáticos, militares, econômicos ou ideológicos. Por isso, uma avaliação dos impactos da crise financeira de 2008 no panorama de segurança internacional do Século XXI impõe a necessidade de uma cautela, mais do que uma certeza, com relação aos seus efeitos nos padrões internacionais de poder.

Desde que olhar para o futuro demanda olhar para o passado, qualquer previsão das implicações da crise financeira na segurança internacional deve ter como referência as tendências de distribuição de poder dos últimos vinte anos. Para a elaboração de um cenário de segurança internacional para o século 21, o esforço de análise deve apreciar se as expectativas elaboradas sobre esse passado recente das relações internacionais devem ser mantidas, revistas ou descartadas.

Para tal exposição, este artigo propõe ter como foco as duas hipóteses formuladas na virada do século por John Mearsheimer (2001), um dos expoentes da teoria realista e responsável pela revitalização da mesma para o século XXI

¹ Professor do curso de Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: ericoduarte@gmail.com.

(Mearsheimer 2009). Ele estipulou que a presença militar dos Estados Unidos na Ásia e na Europa, logo seu papel nas relações internacionais, seria correspondente a continuidade ou a descontinuidade dos padrões de crescimento econômico e de integridade política nesses dois continentes. Suas hipóteses foram baseadas no entendimento de que os Estados Unidos vêm sendo a única hegemonia regional, nas Américas, e, como consequência, desde o início do século 20, vêm desempenhando o papel de equilibrador externo contra potenciais estados hegemônicos mundo afora desde o pleito da Alemanha imperial até a União Soviética. A continuidade desse papel no futuro é dependente de expectativas de colapso ou de transformação da Rússia e China, as principais candidatas a hegemonias regionais no século 21 (Mearsheimer 2001, c. 10).

As duas hipóteses encaminhadas apresentam alternativas na produção de poder entre Estados Unidos e seus principais rivais, de maneira a antecipar padrões específicos de concorrência e acomodação de políticas externas. A primeira hipótese de Mearsheimer considera a manutenção das tendências de produção de riqueza relativa e integridade política da década de 1990 no século XXI, cujos resultados seriam:

- Os Estados Unidos se retirariam da Ásia e da Europa como resultado da inexistência de concorrentes e ameaças;
- Diante disso, existiriam dois padrões distintos de distribuição de poder na Europa e na Ásia. Enquanto, na primeira região, configurar-se-ia uma multipolaridade equilibrada, na segunda, uma multipolaridade desequilibrada com potencial hegemônico da China. Tanto em um caso como no outro, essas redistribuições de poder, em razão de suas lógicas próprias, levariam a instabilidades e possibilidade de guerras nos dois continentes, principalmente no cenário asiático;
- Levando-se em conta a percepção de ameaça pelos Estados Unidos e os custos envolvidos, ficaria a dúvida se eles retornariam a projetar uma presença militar para essas duas regiões novamente.

Alternativamente, Mearsheimer apresentou uma segunda hipótese, elaborada a partir de um cenário em que houvesse uma mudança radical em relação aos panoramas econômicos e políticos da década de 1990. Os seus resultados seriam:

- O surgimento de um potencial estado hegemônico na Europa e/ou na Ásia;
- De modo que os Estados Unidos permanecessem de maneira presencial e articulada em coalizões com outras potências regionais em uma ou nas duas regiões.

Essas duas formulações de cenários suscitam mais questões do que as encerram, particularmente ao se considerar se a crise financeira de 2008 poderia ser tal evento desencadeador de novos padrões de distribuição de poder previsto na segunda hipótese de Mearsheimer. Para uma verificação inicial de tal hipótese, o presente artigo busca tratar de quatro aspectos.

Na primeira seção do artigo, que segue a esta introdução, apresentam-se alguns índices que permitem considerar que os padrões de distribuição de poder internacional anteriores à crise financeira de 2008 eram favoráveis a uma unipolaridade norte-americana. Segundo, uma apreciação dos efeitos políticos da crise financeira de 2008 e, na medida do razoável, apontar se a segunda hipótese de Mearsheimer está sendo comprovada em demérito da primeira – ou seja, apreciar até que ponto a crise financeira recente promove a redistribuição de poder alavancando rivais aos Estados Unidos. Terceiro, identificar mudanças no padrão da política externa dos Estados Unidos em reação a mudanças no padrão de poder a partir de 2008. Quarto, o artigo apresenta suas conclusões e recomenda uma agenda de pesquisa sobre a produção e conversão de poder, de maneira que se estabeleçam bases conceituais mais robustas que permitam a elaboração de diagnósticos e prognósticos mais consistentes da segurança internacional.

A Unipolaridade Norte-Americana: os Padrões de Distribuição de Poder até a Crise Financeira de 2008.

Para efeito do presente artigo, aderimos às definições de poder do realismo ofensivo: forças terrestres e poderio nuclear, relação aos quais grandes populações e riqueza são pré-requisitos e considerados na medida em que produzam a expectativa de efeito negativo ou positivo nas capacidades de poder real, ou seja, o militar (Mearsheimer 2001, c. 4). Ainda assim, adotamos tal recorte com alguma reserva, particularmente porque a proposta de Mearsheimer suscita uma observação objetiva, mas, em certa medida, demasiadamente

quantitativa quando se é comprovado que aspectos qualitativos e não-materiais não podem ser desconsiderados, principalmente no modo bélico contemporâneo (Biddle 2006). Por essas e outras razões que se é discutida na última seção do artigo a necessidade de um esforço contínuo de pesquisa para superar os limites de dados e de consideração para uma análise mais fidedigna da correção internacional de forças.

Para um diagnóstico do período anterior à crise financeira de 2008, existem índices que apontam que nos primeiros anos do pós-Guerra Fria houve uma concentração desproporcional e contínua de poder em torno dos Estados Unidos. Esta seção busca apontar alguns desses dados e suas consequências sistêmicas em termos de padrões de relações internacionais.

De acordo com dados processados pelo professor Gilberto Dupas (2007), entre a década de 1970 e os anos 2000, até antes da crise financeira de 2008, os ‘grandes países centrais’ – que incluem os Estados Unidos, Alemanha, Itália, França, Espanha, Inglaterra e Japão – acumulavam 63% da riqueza mundial (ver gráfico 1, no apêndice). Já os ‘grandes países da periferia’ – categoria na qual Dupas inclui os hoje denominados BRICS além de Argentina, Turquia, Polônia, Irã, Indonésia, México e Tailândia – acumulavam apenas 14%. Em termos comparativos, os ‘grandes países centrais’ mantinham um padrão de distribuição internacional de riqueza tão concentrado que mesmo as altas taxas de crescimento das potências emergentes não eram capazes de reduzir essa lacuna.

Isso colocava os grandes países centrais em posição confortável em demérito dos grandes países periféricos, o que conferia a estes últimos uma posição internacional mais temerosa, reativa e defensiva. Ora, ainda que insuficientes para provocar mudanças sistêmicas, as altas taxas de crescimento da maioria dos grandes países da periferia eram fundamentais domesticamente para seus respectivos processos de modernização e, alguns casos, a própria consolidação e legitimação de suas ordens políticas internas. Assim, essa condição internacional aproximava-se de uma relação de interdependência assimétrica na relação desses países com uma ordem internacional demasiadamente benigna aos grandes países centrais. Tal condição teria incentivado a coordenação entre alguns desses países em blocos inicialmente defensivos, como, por exemplo, o G-20 e a iniciativa IBSA (de Oliveira e Onuki 2000).

No entanto, por mais que existam na literatura das relações internacionais modelos mágicos para previsão de padrões de poder a partir da comparação de crescimento do PIB entre países (por exemplo, Organski e Kugler 1981; Tammen et al. 2000), esse tipo de índice é transiente e não aponta mudanças imediatamente críticas no sistema de poder internacional do ponto de vista do realismo ofensivo. Isso porque é bem desenvolvido histórica e conceitualmente que o acúmulo de riqueza não remete automaticamente em poder militar (Mearsheimer 2001, c. 3; ver ainda Aron 1986; Gilpin 1981). Portanto, mesmo uma apreciação preliminar da distribuição internacional de poder não deve se limitar a um índice consolidado de produção de riqueza.

Um segundo índice disponível e mais próximo do entendimento realista de poder – mas ainda assim inconclusivo para uma comparação definitiva de capacidades combatentes – é a compilação dos principais gastos militares entre 1998 e 2008. No Gráfico 2 do apêndice, fica mais explícita a crescente protuberância militar norte-americana no pós-Guerra Fria, partindo de um patamar, em 1998, de gastos equivalentes aos outros oito maiores orçamentos militares para um patamar, em 2008, equivalentes à soma dos demais quinze maiores orçamentos militares do mundo. Essa variação refletiu basicamente a expansão dos gastos nas “Guerras ao Terror”, no Afeganistão e no Iraque. De outro lado, é possível perceber ainda a inclusão ou a ascensão de países não ocidentais que conseguiram trazer seus orçamentos a patamares equivalentes aos dos países europeus.

Um terceiro índice de poder mais objetivo é a distribuição da capacidade nuclear pós-Guerra Fria. A Tabela 1 do apêndice dá uma visão quantitativa e preliminar, mas útil, dos estoques ativos de artefatos nucleares. Nota-se, primeiro, a manutenção da tradicional vantagem de Rússia e Estados Unidos sobre as demais potências nucleares, mas com alguma redução em termos quantitativos. Um segundo ponto a chamar atenção da tabela 1 é a equivalência do número de ogivas nucleares entre países asiáticos e europeus em torno do ano de 2006 e a expectativa de superação dos primeiros sobre os últimos ao longo da segunda década do século XXI. Isso tem consequências importantes, principalmente ao dar maior capacidade dissuasória aos países da região com relação a potências extrarregionais, conferindo à Ásia uma maior escala de dinâmicas securitárias próprias. Isso não remete, entretanto, em maior

possibilidade por parte dos países asiáticos em interferir em questões de outras regiões em razão dos números e empregos bastante limitados à região asiática dessas capacidades nucleares.

Uma apreciação consolidada desses três índices permite estabelecer algumas considerações parciais já neste estágio do estudo.

A primeira delas é com relação a uma condição sistêmica internacional até 2008 favorável aos Estados Unidos, pois não existiam dados demográficos ou econômicos que sugerissem inviabilidade na manutenção da primazia militar norte-americana. Pelo contrário, a concentração internacional de riqueza apontada por Dupas sugeria possibilidade de manutenção dessa correlação internacional de forças em, no mínimo, médio prazo.

Tal distribuição de poder e sua possibilidade de perseverança expressariam um sistema internacional unipolar. Essa configuração de poder, apesar de teoricamente possível, foi apenas marginalmente considerada pela teoria das relações internacionais até o fim da Guerra Fria (Jervis 2009). Por conta disso, apesar de relevante, tal agenda de pesquisa ainda não é substantiva (Brooks e Wohlforth 2008; Ikenberry et al. 2009, 2011; Kaufman et al. 2007; Wohlforth 1999) e sujeita a importantes críticas (Layne 2006; Lima 1996). Mesmo assim, existe alguma reflexão sobre os padrões internacionais apontados como característicos da unipolaridade que permitem adição de alguns pontos às proposições lançadas por Mearsheimer (Diniz 2006).

Primeiro, os Estados Unidos concentrariam capacidades militares de tal maneira superiores aos demais países que lhe confeririam uma condição de comando das áreas comuns do planeta: o espaço orbital terrestre, os oceanos e o espaço aéreo acima dos 15 mil pés, além do alcance da maioria dos sistemas antiaéreos terra-ar (Posen 2003). Apesar dessa condição não significar onipotência, principalmente pelas dinâmicas estratégicas e táticas específicas dos enfrentamentos em terra e em áreas costeiras na era dos mísseis (Biddle 2006; Hughes 2000), ela daria aos Estados Unidos capacidade de projeção de força de mais longo alcance e, conseqüentemente, maior margem de ação nos assuntos internacionais do que qualquer outro país ou coalizão de países do sistema internacional contemporâneo. Essa seria uma condição relativa distinta e superior em relação às demais grandes potências atuais – notadamente China e Rússia –, que teriam apenas capacidades suficientes para garantia de suas respectivas autonomias e envolvimento pontual em questões regionais, mas não

para alguma ação regional mais protuberante ou envolvimento em questões em outras regiões do globo.

Segundo, os principais rivais aos Estados Unidos não seriam capazes de acumular poder (balanceamento interno) ou coligar alianças (balanceamento externo) de maneira significativa sem provocar a percepção de ameaça e, conseqüentemente, ações de equilíbrio por potências regionais vizinhas, passíveis de serem reforçadas por ações de equilíbrio além-mar pelos Estados Unidos (*offshore balancing*). Assim, a unipolaridade seria caracterizada por um limiar de concentração de poder em que a concorrência por alteração sistêmica seria contraproducente e por estabelecer como desafio aos principais países que desejem rever tal *status quo* político ser capaz de moldar alterações regionais de poder que não sejam desestabilizadoras ou, pelo menos, percebidas (Wohlforth 1999).

Terceiro, o somatório das capacidades norte-americanas com as capacidades de seus principais aliados configuraria um ordenamento internacional em que a segurança e os valores dos Estados Unidos não pudessem ser significativamente ameaçados. Isso limitaria a ação de seus principais rivais a um tipo de balanceamento leve (*soft balancing*), aplicado para limitação e desgaste do poder norte-americano, ainda assim muito restrito para provocar uma mudança estrutural do sistema internacional sem um problema ou erro sistemático de produção e emprego de poder pelos próprios Estados Unidos (Nye Jr. 2010; Pape 2005). Por isso, esse recurso de ação internacional teria mais sentido como forma defensiva de limitar a ação norte-americana através da organização de blocos no âmbito de regimes internacionais.

Uma última consideração possível é com relação a uma alteração significativa dos pesos relativos de Europa e Ásia no sistema internacional. Os índices de distribuição de poder descritos acima permitem chamar a atenção para uma clara transferência de poder da Europa para a Ásia. Levando-se em conta os impactos da crise financeira de 2008 sobre a riqueza europeia, já é possível constatar um agravamento dessa redistribuição de poder em razão da dificuldade que possivelmente os países europeus têm em manter seus gastos e capacidades militares. Na realidade internacional pós-crise de 2008, além de um cenário de uma vantagem nuclear estratégica asiática relativa sobre os países

europeus, já se registra no ano de 2012 a superação dessa região em gastos militares sobre os países europeus (IISS 2012, 31).

Ainda assim, é importante chamar mais uma vez a atenção para o fato que maiores taxas de riqueza e população não se traduzem imediatamente em poder militar. A superioridade em tecnologia e material da Ásia sobre a Europa foi, historicamente, a regra e não a exceção na comparação entre as duas regiões. No entanto, a Europa sempre foi capaz de evitar a subjugação militar pela Ásia. Já o inverso foi possível em vários momentos e tornou-se contínuo a partir do século 17. Desde então, os países europeus sempre foram capazes de manter alguma vantagem em poder militar sobre países asiáticos (Parker 1996 e 2005).

A partir de análises objetivas e sistêmicas, é possível, ainda assim, identificar que os desenvolvimentos regionais diferenciados entre Europa e Ásia remetem em maior concorrência por segurança e poder entre os países asiáticos quando comparados com os europeus. Isso resultaria em mais instancias de uso da força, possibilidades de alteração da distribuição de poder e, consequentemente, maior atenção norte-americana. Isto de fato reforçaria a relevância das hipóteses de Mearsheimer quanto necessidade de verificação se a primeira hipótese explicaria o panorama europeu, enquanto a segunda hipótese favoreceria entender o panorama asiático. Isso significa apreciar os impactos da crise financeira de 2008 nos principais rivais dos Estados Unidos na Europa e na Ásia: Rússia e China.

As Implicações da Crise Financeira de 2008 na Rússia e na China.

A crise financeira de 2008 teve efeitos econômicos e políticos distintos na Rússia, China e Estados Unidos, bem como sobre suas condições relativas de segurança e capacidade de projeção de poder na garantia de seus interesses. Mantendo-se como referência as hipóteses de Mearsheimer, é importante considerar, primeiro, se a crise de 2008 favoreceu o acúmulo de poder e alguma possibilidade de primazia regional à Rússia e à China para, mais a frente, comparar esses efeitos observados sobre as condições relativas de força dos Estados Unidos.

No caso da Rússia, a crise financeira teve dois efeitos econômicos principais. Por um lado, um desequilíbrio de sua balança de pagamentos em razão da redução de suas exportações de energia para Europa. Ademais, a

extensão da retração da atividade econômica dessa região em razão de uma crise estrutural da zona do Euro não permitirá uma recuperação dessa receita russa tão cedo e continuarão a existir impactos negativos em suas reservas (Sotner-Weiss 2009).

Por outro lado, a crise financeira deu a oportunidade para uma fuga de capitais da Rússia, menos em razão dos efeitos da crise em si, mas como última instância de uma percepção acumulada de risco político diante da expansão do Estado russo sob Putin sobre todas as instancias da vida social, principalmente as corporativas. Desde o ano 2000, foram vários os choques estatizantes do governo Putin sobre corporações na Rússia, inclusive aquelas lastreadas em investimento estrangeiro. A invasão russa à Geórgia também reforçou essa percepção de risco ao reavivar lembranças amargas da Guerra Fria por parte do investidor estrangeiro ocidental (Sakwa 2008). Por fim, a crise financeira de 2008 exacerbou as tensões da disputa de poder corrente dentro da elite russa desde a década de 1990 entre as oligarquias corporativas - *silovarchi* - e a nova elite política da era Putin - os *silovichi* (Maknoff 2010, 8; Stratfor 2010a). Por isso tudo, já na primeira metade de 2009, o volume de investimento direto na Rússia havia caído em torno de 45% (Maknoff 2010, 4–5).

Como consequência da redução das exportações e da fuga de capitais, o governo russo vem sendo forçado a reduzir suas reservas de capital — a terceira maior no mundo — para sustentar o setor bancário russo e os principais setores da economia: energia e minérios. Portanto, os efeitos econômicos da crise financeira na Rússia foram bastante graves, o que é evidenciado nas contrações de seu PIB e produção industrial (ver gráficos 3 e 4 do apêndice).

No entanto, é importante avançar o escopo analítico para as implicações políticas desses efeitos econômicos.

Uma primeira implicação política derivou justamente da redução da demanda europeia por petróleo e gás russos. Por um lado, ela reduziu a sensibilidade europeia ao fornecimento russo e, logo, a possibilidade de manipulação dessas relações de interdependência complexa. Segundo, ela reduziu a principal receita russa para investimento em modernização da infraestrutura, do parque produtor de petróleo e gás e de suas forças armadas, que vinha ocorrendo continuamente na era Putin. Particularmente neste último caso, entre 2000 e 2008, Putin havia expandido o orçamento militar e iniciado

um programa de reestruturação das forças armadas russas convencionais (Aldis e McDermott 2003; ver Duarte 2012), cujo ganho de capacidades já puderam ser observados na ofensiva à Geórgia (McDermott 2009).

Uma segunda implicação política foi a redução das reservas para investimentos públicos para provimento de bem-estar social, que vem atingindo a legitimidade do governo russo junto a setores da sociedade. Até a crise de 2008, a população russa, principalmente a urbana, foi complacente com a crescente concentração de poder nas mãos de Putin por serem compensados pelos benefícios da expansão econômica. Com a retração econômica e de compensações governamentais, passaram a ocorrer demonstrações públicas de descontentamento e levantes populares (Maknoff 2010, 9).

Em terceiro lugar, nos últimos anos antes da crise de 2008, a Rússia dava andamento a uma campanha de reversão dos movimentos democratizantes ocorridos nas antigas repúblicas soviéticas desde a década de 1990. Principalmente na Ásia Central e no Cáucaso, as elites pró-Rússia foram lançadas novamente a posições de comando ou chave para a vida política dos países dessa região através, principalmente, de apoio financeiro a partidos políticos e de investimentos diretos de estatais e corporações privadas russas. Esse programa de reenquadramento político do seu ‘entorno próximo’ (*near abroad*) foi percebido como especialmente necessário em razão da expansão da Organização do Tratado do Atlântico Norte em direção ao leste e da presença norte-americana na Ásia Central em disputa pelos seus recursos naturais e, depois, em função da Guerra do Afeganistão. No entanto, entre as várias implicações políticas observáveis na Rússia, essa é a de menor efeito, pois, historicamente, a Rússia foi capaz de manter a influencia sobre essas regiões a baixo custo (Goodrich e Zeihan 2010; Stratfor 2010b).

Por fim, a Rússia de Putin vinha ensaiando movimentos para se reafirmar internacionalmente através do estabelecimento de parcerias com países extrarregionais rivais ou dissidentes dos Estados Unidos através do provimento de empréstimos e vendas subsidiadas de armamentos, recursos naturais e energia. No entanto, os efeitos da crise financeira na Rússia inviabilizam a manutenção de tais subsídios, o que vem limitando a Rússia a ações mais indiretas em fóruns e regimes internacionais.

Por todas essas razões, a crise financeira de 2008 não parece ter favorecido a Rússia, seja na produção e projeção internacional de poder, seja na

criação de alguma vantagem ou oportunidade regional. Assim, a Rússia mantém-se como uma grande potencia relevante na Europa, mas a crise financeira de 2008 restringe seus recursos de poder disponíveis, historicamente concentrados na porção mais ocidental do país, em demérito de uma presença menos ativa na Ásia.

São notórios os processos de crescimento da economia e modernização da sociedade chinesa, o que implicaram em um limitado impacto direto da crise financeira em comparação com o restante dos países do mundo. Ainda assim, apesar dessa resistência da China à crise, seus líderes estão extremamente apreensivos sobre o futuro em razão dos impactos muito mais significativos das recessões norte-americana e europeia nas exportações chinesas. Por isso, as previsões de crescimento dos próximos anos são de desaceleração. Embora o impacto da crise nas taxas de investimento direto pareça ter sido passageiro, a redução no excedente do balanço comercial chinês mantém-se até os dias atuais (ver gráfico 5).

Depois de duas décadas de crescimento, uma desaceleração não incomodaria a maior parte dos países. Mas a China é diferente. A sua estabilidade, e mesmo integridade, política e social reside na manutenção do crescimento. É com a enorme escala de exportações e investimentos externos em torno das províncias costeiras e mais povoadas que a China acumula excedente suficiente para incremento do bem-estar das províncias interiores, e assim minimizar a grave concentração de renda entre áreas urbanas e áreas rurais e entre províncias costeiras e províncias interioranas. É por intervenção estatal que existe atenuação desse desequilíbrio. Exemplarmente, esse é o caso das provinciais mais ocidentais de Xiang e Tibete, cujas variações entre renda local produzida e renda per capita são marcantes e decorrem da intervenção estatal na redistribuição da riqueza produzidas entre as províncias chinesas (comparar mapas 1 e 2 do apêndice).

Além do atendimento de províncias menos ricas, os excedentes das exportações chinesas têm sido aplicados ainda na modernização do país para que, no médio prazo, a China seja capaz de mitigar a sua grande vulnerabilidade externa para seu crescimento e expandir seu mercado consumidor interno ainda muito reduzido.

Assim, a redução dos excedentes das transações externas limita, por sua vez, o capital disponível para a execução dessas duas operações de maneira contínua e equilibrada. Mais que isso, confirma-se que a concentração de renda exacerbou-se após a crise financeira de 2008 (ver gráfico 5). Por isso, elevam-se as pressões sociais doméstica ao passo que se percebe que as ações governamentais não vêm sendo suficientes para a redistribuição da prosperidade.

De fato, existem demandas excludentes entre si por ganho na fatia da riqueza entre áreas rurais e urbanas que refletem no diretório do Partido Comunista. A solução chinesa tem sido subsidiar a produção interna através de mecanismos artificiais, basicamente subsídios e intenso investimento público, evitando assim desemprego. Mas se nota que as exportações e o consumo interno não têm sido os expoentes na sustentação do crescimento chinês após crise de 2008.

A vulnerabilidade externa chinesa, além de tensões internas, tem tido importantes implicações na política externa chinesa, elevando a tensão nas suas relações com seus vizinhos. A contração do mercado internacional demanda que o acesso a recursos naturais seja mais eficiente e barato para que suas exportações e a modernização não sejam estancadas. Assim, a China precisa elevar a competitividade de seus produtos através da redução dos custos de produção e distribuição de suas manufaturas.

Isso tem levando à China a conduzir uma política externa quase mercantilista na utilização de toda gama de recursos diplomáticos possíveis para redução dessa vulnerabilidade externa através do incremento do acesso a recursos naturais e outras medidas relacionadas à proteção das linhas marítimas por onde passam suas trocas comerciais. Nesse sentido, a recente política externa chinesa tem investido em três eixos de ação com respectivas e importantes consequências geopolíticas.

Primeiro, a China tem aumentado sua presença em países da Ásia Central, outrora integrantes da União Soviética, para acesso a recursos energéticos. Como resultado, tal presença chinesa em alguns desses países, principalmente no Cazaquistão, tem provocado algum distanciamento nas relações entre China e Rússia.

Segundo, a China vem investindo substantivamente em acordos com Paquistão, Sri Lanka, Bangladesh e Myanmar para o estabelecimento de

entrepostos marítimos e eixos logísticos para escoamento de recursos naturais em direção à China e de manufaturas a partir desses entrepostos. Essa rede chinesa no sul da Ásia vem provocando a percepção de ameaça pela Índia que, por sua vez, concluiu acordos de cooperação militar inéditos com os Estados Unidos e o Japão.

Terceiro, com a identificação de recursos naturais no mar do sul da China, os pleitos chineses por soberania marítima na região tornaram-se mais agudos, provocando atritos e apreensão de vários países como Vietnã, Malásia, Filipinas, Coreia do Sul e Japão (ver mapa 3). Esse parece ser um caso de dilema da segurança, pois existem casos de tensões diplomáticas pontuais e uma escalada regional em investimentos em marinhas de guerra. Adicionalmente, esse ambiente de concorrência por segurança criou a oportunidade para aproximação ou consolidação da cooperação militar dos Estados Unidos com vários países da região. Tal ‘renascença’ da presença norte-americana na Ásia foi divulgada recentemente como pilar da política externa norte-americana para o século XXI.

Assim sendo, embora as implicações econômicas da crise financeira de 2008 na China pareçam ter sido menores em comparação com a Rússia, e mesmo em comparação com a maioria dos países, suas implicações políticas domésticas e regionais parecem estabelecer desafios relevantes para as lideranças políticas chinesas. Particularmente porque a China não possui pretensões ideológicas ou propostas de alianças ou regimes regionais que possam favorecer algum tipo apaziguamento com seus vizinhos (Walton 2002, 208).

Essa percepção regional da ascensão chinesa torna-se particularmente aguda quando se constata que a China possui o segundo maior orçamento militar do mundo. No pós Guerra Fria, esse orçamento foi investido na capacitação da China em negar ou pelo menos elevar muito os custos de uma intervenção, particularmente norte-americana, em sua soberania. Mais recentemente, a China começou a investir em um porta-aviões e um programa de incremento da capacidade expedicionária de suas forças terrestres. Ainda que essas capacidades não sejam efetivas e suficientes para uma projeção inter-regional de poder ou fazer frente aos Estados Unidos, a China já possui a maior marinha de guerra da Ásia Oriental (IISS 2012), o que se garante, na avaliação de

seus vizinhos, meios para atender intenções regionais mais impositivas da política externa chinesa.

Essa correlação de capacidades, percepções e ações pode sugerir a manifestação da segunda previsão conceitual de padrões internacional da unipolaridade apontada acima. A ascensão de uma potência regional em busca de alguma equiparação - para salvaguarda ou disputa - com a potência unipolar provoca a percepção de ameaça e, logo, ações de equilíbrio - internos e externos - por partes dos países asiáticos e a oportunidade para balanceamento além-mar pelos Estados Unidos.

Portanto, a partir dos dados apresentados, é possível especular a ocorrência da primeira hipótese de Mearsheimer na Europa e uma antecipação à ocorrência da segunda hipótese na Ásia. Ou seja, a crise financeira de 2008 teria ressaltado a redistribuição de poder e de padrões políticos potencialmente ameaçadores ou desafiadores aos Estados Unidos na Ásia, pela China, do que na Europa, pela Rússia. Essas alterações regionais tendem a impactar na percepção e cálculos norte-americanos, logo, na sua presença militar e engajamento com questões de segurança das duas regiões. Seguindo as proposições de Mearsheimer, no médio prazo, isso ofereceria maior pressão sobre a China e maior margem de ação à Rússia.

No entanto, ainda assim, é importante considerar se os impactos na crise financeira de 2008 tiveram implicações mais incisivas no seu país de origem, os Estados Unidos, de maneira que possam ter fragilizado as condições de possibilidade de sua capacidade diferenciada de projeção de poder militar no sistema internacional e, subsequentemente, sua agenda internacional.

O Papel dos Estados Unidos na Segurança Internacional do Século 21: a Erosão do Comando dos Comuns?

De maneira similar ao procedido na seção anterior, a avaliação preliminar dos impactos da crise financeira de 2008 sobre as agendas de política externa dos Estados Unidos oferece um panorama da agenda de segurança internacional do século XXI.

No caso norte-americano, a crise financeira e a recessão econômica aprofundaram a dívida pública. No entanto, no campo da defesa, os efeitos ainda não foram críticos, apesar de existirem ajustes que merecem atenção.

A situação econômica parece ser a justificativa final para a reversão do padrão de aumento do orçamento de defesa, que veio ocorrendo ano a ano desde 2001, acumulando um aumento real em torno de 75% e em termos percentuais do PIB de 3 para quase 5% (IISS 2010, 22). É nesse sentido que se nota uma redução na taxa de aumento anual do orçamento de um padrão de mais de 5% entre 2007 e 2009 para um aumento de 1% em 2010 e uma redução do orçamento militar norte-americano em 1,3% em 2011 (Silva Filho e Moraes 2012, 27–38)

Os cortes do orçamento militar foram, primeiro, na redução da transferência de recursos para regimes internacionais e a ajuda financeira como instrumentos de política externa, padrão ainda muito enviesado pela contabilidade dos compromissos no Afeganistão, Iraque e ainda no Paquistão (IISS 2010, 25)². Assim, é importante contrastar esses efeitos da crise financeira sobre a agenda da política de segurança dos Estados Unidos desde o fim da Guerra Fria para avaliação de seus efeitos.

Adicionalmente, é decisão explícita dos Estados Unidos de corte do orçamento militar e o desbaratamento de boa parte do contingente e porte material utilizado no Iraque e no Afeganistão. Por exemplo, a maior parte dos componentes dos grupos de porta-aviões utilizados no Iraque não será reorientada para o Pacífico, mas será mantida em baixo regime de prontidão nos Estados Unidos. Assim, esses meios estarão disponíveis em caso de extrema necessidade, mas, de fato, estarão em níveis mínimos de manutenção que resguardem suas operacionalidades. Nesse sentido, o secretário Gates também reviu integralmente a orientação administrativa anterior da *Transformation*, ou seja a construção de uma capacidade militar que garantisse a primazia com folgas por volta de 2020 (Duarte 2012, 26-27). O novo foco de gastos tem sido pela modularidade das forças combatentes e pelo ganho de versatilidade para enfrentamento de ameaças diversas caracterizadas nos panorama de segurança internacional curto e médio prazos.

² Adicionalmente, existe um débito acumulado junto às Nações Unidas, bem como existe um esforço de se aumentar a divisão dos custos do FMI com as potências emergentes, incluindo o Brasil, e de fato existe a construção de uma percepção de irrelevância dessas instituições (Teslik 2008).

Por fim, existe um panorama crítico de redução dos quadros de tropas norte-americanas. No entanto, deve-se atentar para dois fatos. Primeiro, os números de tropas efetivas ainda são consideravelmente expressivos e apoiados em mais recursos e meios que qualquer outro país (ver IISS 2012, c. 2). Segundo, as forças armadas norte-americanas contam com um sistema global de bases e no ainda existente comando das áreas comuns, que lhe permitem uma capacidade ainda sem paralelo de deslocamento e concentração de suas capacidades combatentes.

Levando em conta essas considerações econômicas e militares, é interessante ajustes na política de segurança norte-americana.

Sua agenda internacional no pós Guerra Fria tem sido a de manter sua primazia global, que é fundamentada em três pilares: (i) a sustentação de sua capacidade de projeção de poder; (ii) a neutralização ou redução da capacidade de projeção de poder sobre os Estados Unidos por outras potências; (iii) e preservar estruturas políticas regionais que perpetuem essas vantagens (Diniz 2006).

Seguindo essa agenda, o grande legado norte-americano da Guerra Fria é que os Estados Unidos mantêm o que Barry Posen em 2003 chamou do comando dos comuns, isto é, o seu domínio quase absoluto do espaço (entendido como a órbita terrestre), o seu 'comando dos acessos marítimos' a partir dos oceanos, e sua capacidade de impor e sustentar a supremacia aérea acima dos 15 mil pés na região em que atuar militarmente. Pela importância para os Estados Unidos em manter essa condição de atuação e pela existência de esforços com resultados efetivos de negação desses acessos, principalmente os marítimos por parte de Irã e China; uma proposta de orientação das capacidades militares norte-americanas para a manutenção do comando dos comuns no século 21 foi recentemente submetida ao Congresso norte-americano pelo programa *Air-Sea Battle* (U.S. Department of Defense 2011)³.

Em termos práticos, esse primeiro item da agenda dos Estados Unidos prossegue também através de alianças com países cujas posições geográficas

³ Uma clara alusão ao programa *Air-Land Battle*, desenvolvido para fazer frente às capacidades terrestres do Pacto de Varsóvia na década de 1980 (ver Duarte 2012, 14-16).

sejam particularmente úteis no emprego de seus meios de força, facilitando-lhes a projeção global através da disponibilização de bases para pré-posicionamento de equipamentos, munições e suprimentos (Diniz 2004; Duarte 2003; Proença Júnior e Duarte 2003).

O segundo item da agenda vem sendo materializada pela construção de duas arquiteturas. A primeira é a de defesa a mísseis balísticos em torno da Europa, mas potencialmente com instalações no Japão e Pacífico. Para além do escudo balístico, esse projeto foca principalmente na sustentação do comando do espaço através de uma rede de sistemas de satélites e radares posicionados na superfície de vários países. A segunda arquitetura é a rede de monitoramento múltipla, baseada principalmente pelo uso de veículos não-tripulados (BAMS - *Broad Area Maritime Surveillance*), que poderá permitir amplo escopo de observação das atividades marítimas da maioria dos países.

O terceiro item de agenda teve início na era Bush e foi apenas reforçada com a crise de 2008. Os Estados Unidos têm articulado relações bilaterais e multilaterais limitadas com o objetivo de produzir algum tipo de contenção ou mesmo atrito com seus principais rivais: Rússia e, principalmente, China.

Na Europa, os Estados Unidos têm incentivado acordos militares externos à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) – fugindo do enrijecimento desta aliança, em especial pelas agendas particulares de França e Alemanha. Exemplarmente, esse é o caso do acordo em andamento entre Polônia, Romênia, Hungria e República em torno de uma aliança militar limitada e externa a OTAN: o Visegrad 4. Interessante notar que é justamente com esses países que se avançam acordos bilaterais com os Estados Unidos para a instalação de bases da rede de escudos antibalísticos na Europa. Na Ásia, relações inicialmente bilaterais entre Índia, Austrália, Japão e Coreia do Sul evoluem para uma coalizão ampla sob coordenação monitorada dos Estados Unidos para presença marítima articulada nos oceanos Índico e Pacífico para, como discutido mais acima, contenção da China.

Esse descritivo da agenda de segurança norte-americana permite avançar algumas considerações finais do artigo.

Considerações Finais: por uma Agenda de Pesquisa em Produção e Conversão de Poder Militar.

Em uma avaliação consolidada dos efeitos da crise financeira no panorama de segurança internacional, podem-se apontar quatro tendências gerais.

Primeiro, a crise financeira levou a Rússia a suspender, pelo menos temporariamente, sua iniciativa recente de reerguimento e de iniciativas pontuais de balanceamento à primazia de poder dos Estados Unidos.

Segundo, o vertiginoso crescimento econômico da China nos últimos vinte anos permitiu a este país sustentar o segundo maior orçamento militar do mundo. Porém, isso não repercutiu a uma ascensão equivalente do seu poder militar e influência internacional. Por um lado, sua economia possui uma estrutura de grande vulnerabilidade externa e que impõe o emprego de mecanismos artificiais para sua sustentação em tempos de retração do mercado internacional, o que constrange seu excedente de capital para harmonização de suas discrepâncias sociais e econômicas internas. Por outro lado, a China possui um grande desafio regional em superar ou acomodar a concorrência por segurança e ações de contenção por seus vizinhos, em combinação com os Estados Unidos, que sua atuação regional recente tem provocado.

Terceiro, somam-se dados que indicam a redução da capacidade dos aliados tradicionais europeus dos Estados Unidos em conduzir operações mundo afora. O que confirma não apenas a ascensão relativa da Ásia em comparação com a Europa, mas também reforça a percepção norte-americana pela necessidade de atualizar seu rol de alianças e presença militar além-mar. Isso ajuda a explicar as iniciativas recentes do presidente Obama por acordos e relações bilaterais expandidas em outros continentes, principalmente junto à Índia, Indonésia, Austrália, Japão e Coreia do Sul. Nesse ambiente de transição, isso pode ter como consequência a redução do compromisso norte-americano em outras regiões e ainda com mecanismos multilaterais que não lhe digam respeito diretamente a favor de soluções de conveniência.

Isso permite registrar a cautela dos Estados Unidos em buscar mecanismos de equilíbrio e de intervenção à baixo custo depois dos envolvimento perdulários no Afeganistão e no Iraque. Assim, tanto em termos de meios de monitoramento e sensoramento, seja em termos de presença militar; os Estados Unidos buscam mecanismos tecnológicos e políticos que

garantam atuações eficientes e delegadas a países que tenham objetivos de política externa convergentes com os seus.

Quarto, na comparação entre as capacidades relativas entre Estados Unidos, Rússia e China é possível apontar a manutenção de uma ampla vantagem norte-americana. Como bem aponta Nye Jr. (2010), nenhum país manteve suas forças armadas em níveis tão altos de operação como os Estados Unidos no pós Guerra Fria. Isso produz uma reserva de tropas veteranas incrementadas por anos de revisão e atualização de doutrinas, quadros de organização e planos de operação que, se bem gerenciados, permitirão a manutenção de uma vantagem qualitativa de capacidade militar sobre forças armadas nacionais mantidas em longos períodos de paz. Comparando com os casos russo e chinês, é possível apontar uma grande distinção em termos de capacidade de empregos de poder militar. A Rússia sofreu uma desestruturação que, em alguns casos chegou a dois terços do quadro de oficiais, e reconhece a necessidade de grande investimento e reestruturação de suas forças. Já a China vem conduzindo uma ampla modernização em bases pouco claras de avaliação e certificação de capacidades.

De qualquer maneira, Rússia e China focam suas políticas de defesa para fazer frente a ameaças regionais, quando não fronteiriças (Duarte, 2012), enquanto os Estados Unidos não possuem o mesmo tipo de constrangimentos regionais e ainda, ademais, possuem incentivos para sua presença e envolvimento em outras regiões, particularmente na Ásia.

Assim, na verificação final das hipóteses de Mearsheimer, pode-se concluir pela possibilidade de ocorrência da primeira na Europa – ou seja, o desengajamento norte-americano com possibilidade de desenvolvimento de uma multipolaridade com benefício para os interesses russos – e da ocorrência da segunda hipótese na Ásia. Ou seja, a percepção de alterações importantes na distribuição de poder que demandem a ação norte-americana em antecipação à evolução de uma condição sistêmica que possibilite a ascensão chinesa. Nesse sentido, a expectativa que se estabelece é de um cenário de maior concorrência e atritos na Ásia no curto e médio prazos e de relativa estabilidade na Europa; e no médio e longo prazos, de escalada das relações de concorrência por segurança e interesses nacionais na Europa.

Um leitor mais rigoroso desse artigo apontará que as considerações apresentadas até aqui são demasiadamente subjetivas. Tal acusação é correta e traz à tona a fragilidade das ferramentas teóricas do campo das Relações Internacionais para análise das questões de segurança. Por isso, são oportunos alguns parágrafos finais de cunho metodológico em defesa de uma agenda de pesquisa dos atributos do poder militar, necessária para o avanço das ferramentas de análise do panorama de segurança internacional do século XXI.

A concepção neo-realista a partir da teoria da política internacional de Kenneth Waltz (2002, originalmente 1979) aponta como central para a análise do sistema internacional a apreciação das diferenças de capacidades entre os estados. Essas diferenças de capacidades definiriam os padrões internacionais de concorrência por poder e por segurança, bem como as possibilidades de cada ator em gerir e atuar no sistema. Ainda assim, como bem aponta Mearsheimer, qualquer pleito de análise sistêmica das relações internacionais passa pela necessidade de apreciação das propriedades do poder militar para conclusão dessas capacidades diferenciadas. No entanto, a maioria dos autores do campo que tratam de segurança internacional, incluído os realistas, oferece proposições superficiais do poder militar.

A começar pelo próprio Waltz, ele desconsidera o papel dos armamentos nucleares e do uso efetivo de forças convencionais como elementos de mudança no sistema. Ademais, ele resume a produção de capacidade militar ao investimento em alta tecnologia e seu emprego ao uso dissuasório (Waltz 2002, 252–258). Já realistas neoclássicos - como Stephen Brooks, William Wohlforth e Paul Kennedy (Brooks e Wohlforth, 2008; Kennedy 1989) – limitam a consideração do poder militar a dados econômicos e quantitativos como orçamento militar total, orçamento em pesquisa e desenvolvimento militar e capacidade de mobilização industrial. Mearsheimer é aquele que faz uma investigação mais aprofundada do poder militar ao apontar como elementos do poder militar grandes forças terrestres e armas nucleares, além de forças aéreas e marítimas como meios de apoio e projeção daquelas primeiras. Ainda assim, Mearsheimer relativiza as propriedades desses elementos do poder militar pela possibilidade de efeitos desproporcionais de fatores não materiais como uma boa estratégica, do clima e de doenças. Adicionalmente, ele reconhece como importante mas não define como analisar as variações de mobilização e conversão de poder potencial em real. Por fim, apenas Gilpin leva em

consideração como técnicas e aspectos particulares da produção e emprego de poder militar são um vetor de mudança no sistema (Gilpin 1983, 40).

Esse estado da literatura das Relações Internacionais levou a direcionarem duras críticas ao campo (por exemplo, Kugler 1993). A melhor síntese delas foi elaborada por Stephen Biddle (2006). Ele faz três críticas principais que caracterizariam a fragilidade dessa literatura no entendimento do poder militar. Primeiro, capacidade militar e instituições militares não são a mesma coisa, pois uma força armada perde e ganha capacidade ao longo do tempo, sendo portanto uma propriedade dinâmica e, principalmente, relacional. A avaliação da capacidade relativa de poder militar de um país precisa ser atualizada constantemente e levar em consideração as condições relativas de forças, de disposição no espaço geográfico e do caráter de emprego entre as forças armadas envolvidas; especialmente porque empregos defensivos e ofensivos são essencialmente distintos.

Segundo, tais condições relativas de poder militar dependem essencialmente de aspectos não materiais relacionados ao emprego das forças combatentes. Nesse sentido, somam-se vários estudos que apontam que as possibilidades de emprego de capacidades militares no ambiente moderno de grande letalidade dependem crucialmente da qualidade individual de cada soldado e da qualidade coletiva de uma força armada em correspondência a sua doutrina e organização (Bailey 2003; English e Gudmunsson 1994; Grossman 1996; Hughes 2000; Simpkin 1980). Esse é o principal elemento que faz com que as condições relativas de força sejam, por um lado, dinâmicas e não estáticas e, por outro lado, distintas de conclusões simplesmente quantitativas baseadas em primazias orçamentária, material ou tecnológica entre duas forças armadas. Biddle aponta que números e alta tecnologia apenas maximizam poder militar de acordo a um emprego de alto desempenho.

Terceiro, Biddle critica a falta de rigor metodológico e de estudos de casos históricos para desenvolvimento das proposições conceituais a partir das quais se elaboram os diagnósticos e prognósticos da segurança internacional contemporânea.

Uma primeira consequência dessa falta de aparato analítico é a imprecisão na qualificação das capacidades relativas dos Estados Unidos em cada região do globo. Por exemplo, na comparação das possibilidades de

projeção de poder norte-americano na Europa e na Ásia, é preciso acessar as condições políticas diferenciadas de alinhamento dos países, as capacidades quantitativas, mas principalmente qualitativas, das forças armadas e ainda o efeito diferenciado da geografia em cada cenário.

Outra consequência dessa fragilidade é o exagero e precipitação de conclusões. Por exemplo, se tomamos como índices de poder militar aqueles apontados por Mearsheimer, Wohlforth e Kennedy, é possível concluir que a China é hoje a uma potencia militar superior à Rússia. No entanto, o desenvolvimento russo em organização, doutrina e tecnologia militares ao longo de sua história militar, além de um arsenal nuclear ainda consideravelmente maior, além dos desafios de segurança regional que cada um desses dois países possui, podem sugerir o contrário.

Portanto, apesar da avaliação de variações e tendências econômicas e políticas serem importantes para se analisar perspectivas da segurança internacional, esses fatores permitem compreender as intenções, objetivos e percepções dos estados. De um ponto de vista de análise sistêmico das relações internacionais, as hierarquias de preferências desses estados são influenciadas principalmente pelas capacidades relativas.

Portanto, se não se avança um entendimento sólido das gramáticas das capacidades militares, a análise de segurança internacional torna-se refém das comunicações oficiais das chancelarias, com todo seu conteúdo expediente e diversionário, e a índices de dados que permitem, como empreendido neste artigo, apenas avaliações preliminares da segurança internacional contemporânea.

REFERÊNCIAS

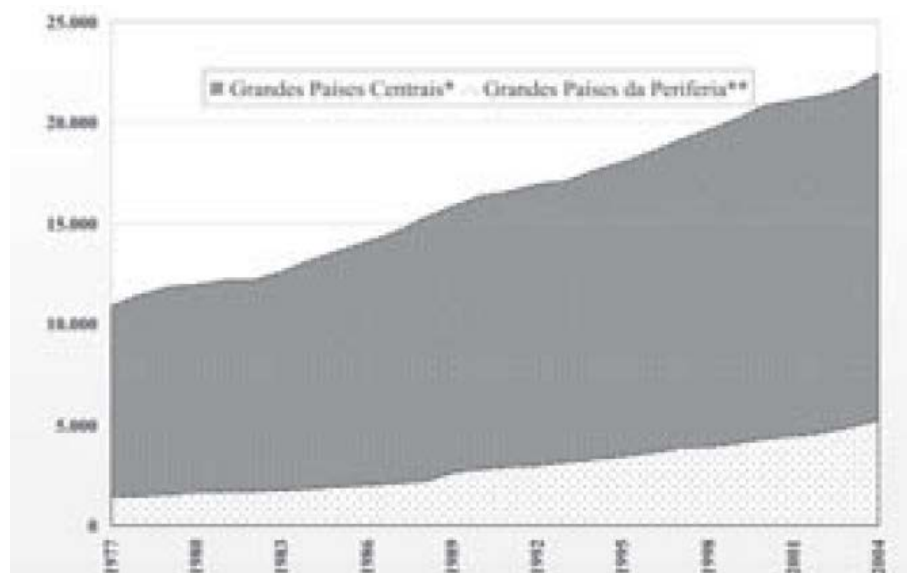
- Aldis, A. C., e R. N. McDermott, ed. 2003. *Russian Military Reform, 1992-2002 (Soviet (Russian) Military Institutions)*. Londres: Routledge.
- Aron, R. 1986. *Paz e Guerra entre as Nações*. Brasília: Ed.UnB.
- Bailey, J. B. A. 2003. *Field Artillery and Firepower* (Rev Exp edition). Annapolis: US Naval Institute Press.
- Baylis, J., e J. Garnett. 1992. *Makers of Nuclear Strategy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Biddle, S. 2006. *Military Power: Explaining Victory and Defeat in Modern Battle*. Princeton: Princeton University Press.
- Brooks, S. G., e W. C. Wohlforth. 2008. *World Out of Balance: International Relations and the Challenge of American Primacy*. Princeton: Princeton University Press. Retrieved from <http://www.amazon.com/dp/0691137846>.
- De Oliveira, A. J., e J. Onuki. 2000. “Brasil, Mercosul e a segurança regional.” *Revista Brasileira de Política Internacional*: 108–129.
- Diniz, E. 2004. “Encerrando a Guerra Fria: Revisão da Postura Global dos Estados Unidos”. *Boletim Conjuntura Internacional* 1(2).
- _____. 2006. “Relacionamentos Multilaterais na Unipolaridade.” *Contexto Internacional* 28(2): 502–565.
- Duarte, É. 2012. “A Conduta da Guerra na Era Digital e suas Implicações para o Brasil: uma Análise de Conceitos, Políticas e Práticas de Defesa.” *Texto para Discussão (IPEA)* Junho.
- _____. 2003. “Combate Além do Horizonte: a Projeção de Força Rápida dos EUA.” Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- English, J. A., e B.I. Gudmunsson. 1994. *On Infantry (Revised edition)*. Westport: Praeger.
- Gilpin, R. 1983. *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Goodrich, L., e P. Zeihan. 2010. “The Financial Crisis and the Six Pillars of Russian Strength.” *Stratfor*.
- Grossman, D. 1996. *On Killing: The Psychological Cost of Learning to Kill in War and Society* (Revised edition). Nova Iorque: Back Bay Books.
- Hughes, W. P. 2000. *Fleet Tactics and Coastal Combat*. Annapolis: Naval Institute Press.
- IISS. 2010. *The Military Balance 2010*. Londres: Routledge.
- IISS. 2012. *The Military Balance 2012*. Londres: Routledge.
- Ikenberry, G. J., M. Mastanduno, e W. Wohlforth. 2011. *International Relations Theory and the Consequences of Unipolarity*. Cambridge: Cambridge University Press.

- _____. 2009. "Unipolarity, State Behavior, and Systemic Consequences." *World Politics* 61 (01): 1–27. doi: 10.1017/S004388710900001X.
- Jervis, R. 2009. "Unipolarity." *World Politics* 61(01):188–213. doi: 10.1017/S0043887109000070.
- Kahn, H. 2007. *On Thermonuclear War*. Piscataway: Transaction Publishers.
- Kaufman, S., R. Little and W. C. Wohlforth. 2007. *Balance of Power in World History* (First edition). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kennedy, P. 1989. *The Rise and Fall of the Great Powers* (1st edition). Nova Iorque: Vintage.
- Kugler, J., 1993. "Political Conflict, War and Peace." Em: *Political Science: The State of the Discipline II*, editado por A. Finifter, 483–509. Washington: American Political Science Association.
- Layne, C. 2006. "The Unipolar Illusion Revisited: The Coming End of the United States' Unipolar Moment." *International Security* 31(2): 7–21.
- Maknoff, J. 2010. *The Russian Economic Crisis*. Washington: Council on Foreign Relations. Disponível em: <http://www.cfr.org/financial-crises/russian-economic-crisis/p21803>.
- McDermott, R. 2009. "Russia's Conventional Armed Forces and the Georgian War." *Parameters* Spring: 65–80.
- McNaught, L. W. 1984. *Nuclear Weapons and Their Effects*. Oxford: Pergamon Press.
- Mearsheimer, J. J. 2009. "Reckless States and Realism." *International Relations*. 23(2): 241–256. doi: 10.1177/0047117809104637.
- _____. 2003. *The Tragedy of Great Power Politics*. Nova Iorque: W.W. Norton & Co..
- Nye Jr., J. S. 2010. "The Future of American Power." *Foreign Affairs* November/December. Acesso em 08 de agosto de 2012: <http://www.foreignaffairs.com/articles/66796/joseph-s-nye-jr/the-future-of-american-power>.
- Organski, A. F. K., e J. Kugler. 1981. *The War Ledger*. Chicago: University Of Chicago Press.
- Pape, R. A. 2005. "Soft Balancing against the United States." *International Security* 30(1): 7–45. doi: 10.1162/0162288054894607.
- Parker, G., ed. 2005. *The Cambridge History of Warfare*. Nova Iorque: Cambridge University Press.
- _____. 1996. *The Military Revolution: Military Innovation and the Rise of the West, 1500–1800* (2nd edition). Nova Iorque: Cambridge University Press.
- Posen, B. R. 2003. "Command of the Commons." *International Security* 28(1): 5–46.
- Proença Júnior, D. e E. Duarte. 2003. "Projeção de Poder e Intervenção Militar pelos EUA." *Revista Brasileira de Política Internacional* 46(1): 135–152.

- Sakwa, R. 2008. “‘New Cold War’ or Twenty Years’ Crisis? Russia and International Politics.” *International Affairs* 84(2):241–267. doi: 10.1111/j.1468-2346.2008.00702.x.
- Silva Filho, E., e R. F. Moraes. 2012. “Dos ‘Dividendos da Paz’ à Guerra Contra o Terror: Gastos Militares Mundiais nas Duas Décadas após o Fim da Guerra Fria, 1991-2009.” *Texto para Discussão (IPEA)* 1754.
- Simpkin, R. 1980. *Mechanized Infantry*. Oxford: Pergamon Press.
- Sotner-Weiss, K. 2009. “Russia and the Global Financial Crisis: The End of ‘Putnism’?” *Brown Journal of World Affairs* 15(2).
- STRATFOR. 2010a. *Russia’s Expanding Influence*. Austin: Stratfor.
- STRATFOR. 2010b. *The Kremlin Wars*. Austin: Stratfor.
- Tammen, R. L. et al. 2000. *Power Transitions: Strategies for the 21st Century*. 1st ed. New York: Seven Bridges Press, LLC / Chatham House.
- Teslik, L. “Long-Term Implications of the Financial Crisis.” *Council on Foreign Relations*. Retrieved July 23, 2012 from <http://www.cfr.org/business-and-foreign-policy/long-term-implications-financial-crisis/p17489>, 2008.
- U.S. Department of Defense. *Background Briefing on Air-Sea Battle by Defense Officials from the Pentagon*. Retrieved from: <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=4923>, 2011.
- Walton, C. D. 2002. “Beyond China: The Geopolitics of Eastern Eurasia.” *Comparative Strategy* 21(3): 203–212. doi: 10.1080/01495930290042976.
- Waltz, K. 2002. *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Gradiva,
- Wohlforth, W. C. 1999. “The Stability of a Unipolar World.” *International Security* 24(1): 5-41. doi: 10.1162/016228899560031.

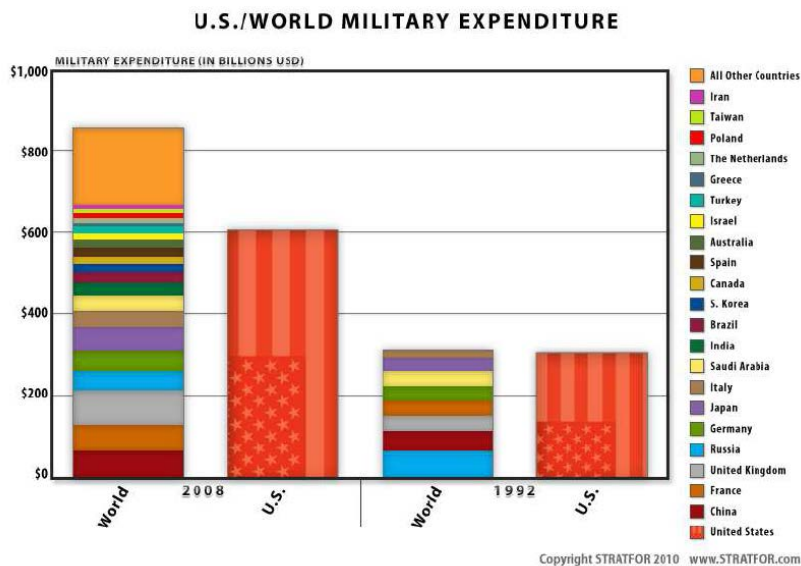
APÊNDICE 1

Gráfico 1: Comparação de PIBs entre Grandes Países Centrais e Grandes Países Periféricos.



Source: DUPAS, G. “Metajogo do Poder e o Panorama Militar Internacional.” *O Brasil no Mundo que Vem Aí: I Conferencia Nacional de Política Externa e Política Internacional*. Rio de Janeiro: FUNAG, 2007, p. 304.

Gráfico 2: Comparação de Principais Orçamentos Militares dos anos de 1998 e 2008.



Fonte: STRATFOR. *US/World Military Expenditure*. Austin, 2010.

Tabela 1: Estoque de Ativos de Artefatos Nucleares.

País	Até 1990	2006	2012
Estados Unidos	9680	5235	1700 a 2200
Rússia	10996	3503	1700 a 2200
França	538	348	348
Inglaterra	260	185	185
China	250	200 a 400	construindo mais
Índia	?	40 a 50	construindo mais
Paquistão	?	30 a 50	acompanhando a Índia
Israel	100 a 200	200	?
Coreia do Norte	Possivelmente 1 ou 2	até 10	possivelmente construindo mais
Irã	0	3 a 10 anos para capacitação nuclear	

Fonte: DUPAS, G. Metajogo do Poder e o Panorama Militar Internacional. *O Brasil no Mundo que Vem* a: I Conferencia Nacional de Política Externa e Política Internacional, 287–304. Rio de Janeiro: FUNAG, 2007, 303.

Gráfico 3: Evolução Mensal da Produção de GDP Russo entre 2007 e 2009.



Source: VTB Bank, Markit Economics

Fonte: SOTNER-WEISS, K. Russia and the Global Financial Crisis: The End of “Putnism”? *Brown Journal of World Affairs*, 15(2), 2009, 104.

Gráfico 4: Evolução Mensal da Produção Industrial Russa entre 2006 e 2009.



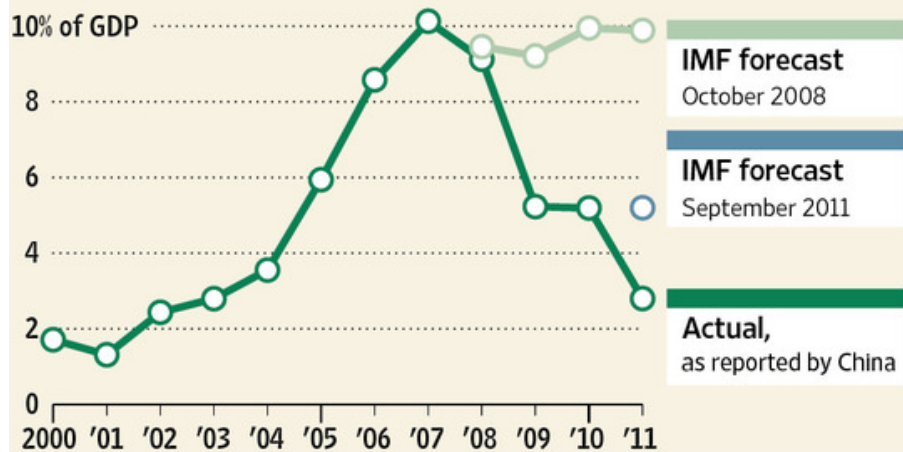
Source: Russian National Bank

Fonte: SOTNER-WEISS, K. Russia and the Global Financial Crisis: The End of “Putnism”? *Brown Journal of World Affairs*, 15(2), 2009, 105.

Gráfico 5: Evolução e Projeções do Balanço Comercial Chinês 2000-2011.

A Shrinking Gap

China's current-account surplus, the broadest measure of a trade surplus with the rest of the world, appears to be narrowing faster than expected.



Sources: International Monetary Fund; China's State Administration of Foreign Exchange

The Wall Street Journal

Fonte: Davis, B. & Orlik, T. "IMF to Shift Its View of China's Trade Surplus". *Wall Street Journal*, 10 abril de 2010.

Mapa 1: Produto Regional de Bruto por Província Chinesa.



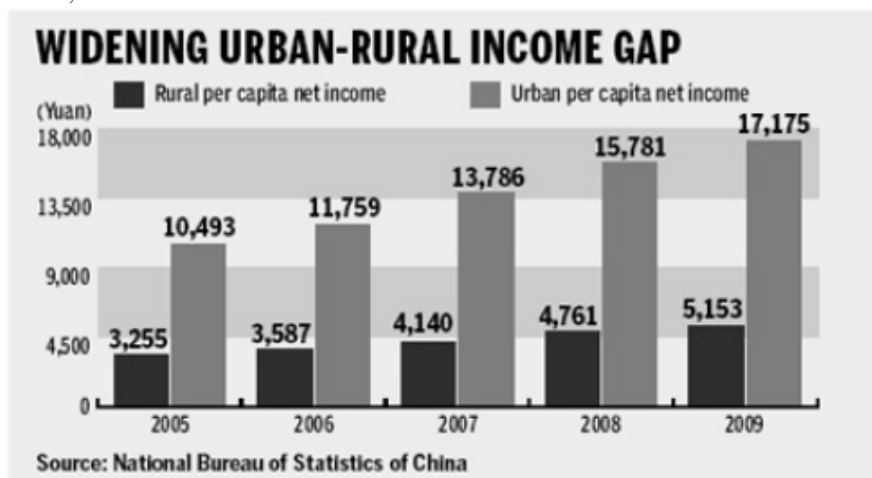
Fonte: Stratfor. *The China Files: The Core Struggle*. Stratfor: Austin, 2009. 4.

Mapa 2: Produto Regional de Bruto por Província Chinesa per Capita.



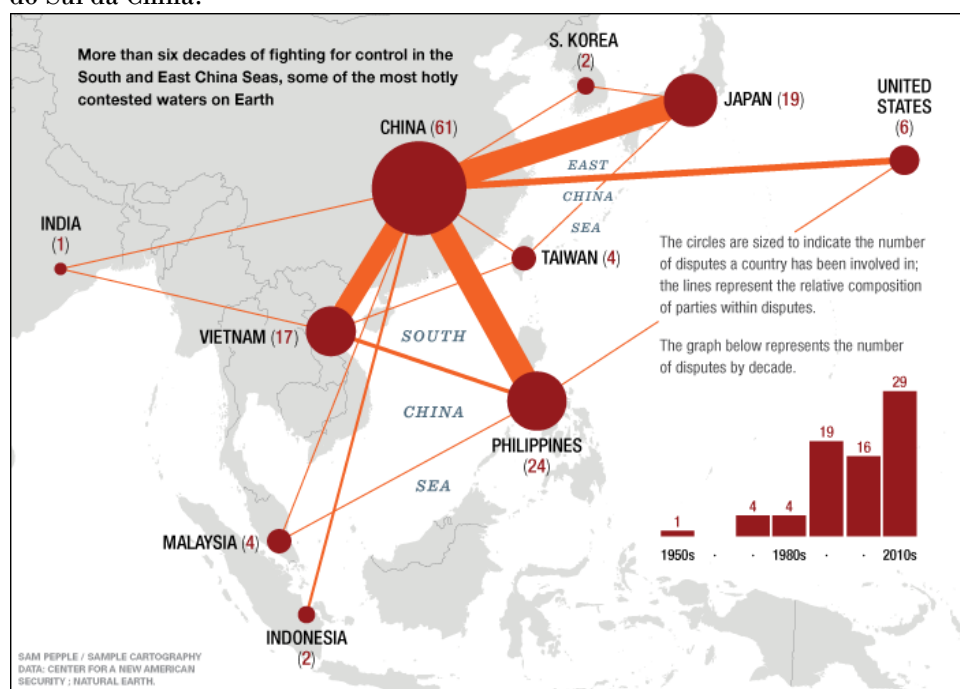
Fonte: Stratfor *The China Files: The Core Struggle*. Stratfor: Austin, 2009. 5.

Gráfico 6: Comparação de Renda per Capita entre Áreas Urbanas e Rurais da China, 2005-2009.



Fonte: Jing, F. "Urban-Rural Income Gap Widest since Reform." *China Daily*, 2010.

Mapa 3: Pleitos de Soberania Marítima e Reservas de Recursos Naturais no Mar do Sul da China.



Fonte: Wright, T. "Outlaw of the Sea." *Foreign Affairs*. Acesso em 08 de julho de 2012.

RESUMO

O presente artigo busca oferecer uma avaliação preliminar, mas estruturada, do panorama de segurança internacional do século 21. Ele tem como foco as previsões do realismo ofensivo (Mearsheimer 2001), que são contrastadas com proposições conceituais sobre os padrões internacionais da unipolaridade (Wohlforth 1999; Diniz 2006) e índices de dados sobre a produção internacional de riqueza, a alocação desta em meios de poder militar e a apreciação de alterações dessa correlação em razão da crise financeira de 2008. O artigo aponta que as tendências de distribuição de poder não favorecem amplamente Rússia e China. No entanto, em razão da maior resiliência chinesa à crise, o acumulado de seus investimentos militares supera o de todos os seus vizinhos e sua grande demanda por recursos naturais em outros países ou áreas em disputa tem levado a organização de maiores constrangimentos sistêmicos em comparação ao caso russo. O artigo ainda aponta que essas dinâmicas regionais de poder também não permitem reconsiderar a primazia militar norte-americana. Por fim, o artigo apresenta algumas considerações finais de cunho metodológico e conceitual para avanço da pesquisa em segurança internacional.

PALAVRAS-CHAVE

Segurança Internacional; Poder Militar; Estudos Estratégicos; Crise Financeira; Forças Armadas.

*Recebido em 13 de agosto de 2012
Aprovado em 05 de novembro de 2012*

MÁS ALLÁ DEL CRIMEN ORGANIZADO: LA REFORMULACIÓN DEL CONCEPTO DE INSURGENCIA Y SU IMPACTO EN EL ENTORNO ESTRATÉGICO SUDAMERICANO

Mariano César Bartolomé¹

La criminalidad organizada en América Latina y la reformulación del concepto de Insurgencia

En materia de seguridad, América Latina muestra un escenario que se presenta como contradictorio, según cuál sea la lente con el cual se lo analice. Desde un punto de vista tradicional, de clara raíz westfaliana, en el cual las cuestiones de seguridad se enmarcan en dialécticas interestatales y se expresan en clave militar, la realidad hemisférica es verdaderamente excepcional. Sin embargo, la situación es mucho menos placentera cuando se aborda la seguridad en términos no convencionales.

En el plano tradicional de la seguridad, la instauración y consolidación de regímenes democráticos en toda la región permitió que la gran mayoría de los diferendos territoriales persistentes de otras épocas, y que constituían concretos *casus belli*, se encauzaran al plano de la resolución negociada por medios diplomáticos. Acompañando este proceso, múltiples Medidas de Construcción de Confianza y Seguridad (CSBMs) de diferente tipo contribuyeron a que antiguas relaciones bilaterales de desconfianza signadas por rivalidades geopolíticas, se transformaran en vínculos de tipo cooperativo e iniciativas integracionistas comunes.

¹ Universidade de Salvador (USAL)/ Universidad Nacional de Lanús (UNLa)/Universidad de Buenos Aires (UBA). E-mail: marianobartolome@yahoo.com.ar

En este contexto es menester señalar el avance registrado en América del Sur, región que se concibe a sí misma como una Zona de Paz, en referencia a un área geográfica donde los Estados miembros reflejan valores compartidos (incluida la democracia, entre otros) y se comprometen a no competir entre sí en términos de *realpolitik*². Esa posición fue oficialmente adoptada a mediados del año 2002 en ocasión de la Segunda Reunión de Presidentes de la región, realizada en Guayaquil, de conformidad con los principios de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA), tomando como antecedentes a acuerdos multilaterales celebrados por la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Cono Sur (Mercosur).

Es justo señalar que este escenario se vio dramáticamente alterado por la crisis que se desató el primero de marzo de 2008 cuando Colombia ejecutó la operación militar conjunta “Fénix” contra un campamento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) ubicado en Angostura, un paraje del norte ecuatoriano cerca de la frontera común. Ese incidente inició una etapa álgida en las relaciones entre Colombia, Ecuador y sobre todo Venezuela, de aproximadamente dos años duración. En su transcurso desde la Casa de Nariño se acusó reiteradamente al régimen bolivariano de colaborar con las FARC, mientras en sentido inverso se calificaba como un acto belicista la autorización para que EEUU utilice algunas de sus instalaciones militares.

No obstante su gravedad, la crisis mencionada tuvo una consecuencia positiva, la constitución del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS), la primera arquitectura de seguridad multilateral gestada en la región en toda su historia. En una reunión celebrada en Lima en mayo del año 2011, el Consejo ratificó el avance logrado en Guayaquil casi un decenio antes, confirmando el carácter de Zona de Paz para América del Sur.

Contrariamente a lo que se sostiene desde perspectivas realistas ortodoxas que enfatizan en el balance de poder, esta situación no se ve alterada por el innegable aumento de los gastos de armamento que se registraron en el

² Zalmay Khalilzad, “Losing the Moment? The United States and the World after the Cold War,” in *Order and Disorder after the Cold War*, ed. Brad Roberts. (Cambridge & London: The MIT Press, 1995), 57-77.

área en los últimos años, vinculados sobre todo a las erogaciones de Brasil, Colombia, Chile y Venezuela. En este espacio geográfico no se observan carreras armamentistas y sus expendios en este rubro son inferiores al 2% de su Producto Interno Bruto, los menores del mundo en términos relativos. Es cierto que persiste un “dilema de seguridad” en el vínculo Chile-Perú³, pero tanto la OEA a partir de su XL Asamblea General (junio 2010) como el CDS desde su Reunión Extraordinaria en noviembre de 2011, han asumido la responsabilidad de diseñar mecanismos para transparentar los gastos de armamento y evitar ese tipo de percepciones.

El positivo escenario de seguridad que se describe en los párrafos anteriores coexiste con una situación mucho más complicada en materia de amenazas no convencionales a la seguridad, un plano en el cual el hemisferio pierde sus ventajas relativas para integrarse a un tablero global inestable y volátil, con altos niveles de incertidumbre.

Las amenazas no convencionales a la seguridad reconocen apenas tres regularidades: sus protagonistas son actores no estatales; no siempre emplean la violencia como herramienta racional de política y, en caso de usarla, lo hacen fuera de los formatos tradicionales asociados a la lógica clausewitziana, incursionando en lo que usualmente se conoce como asimetría. Más allá de esos elementos, esta esfera se caracteriza por su heterogeneidad, que se incrementa por diferentes procesos de *securitización*⁴, dando lugar a una situación que fue simbólicamente definida como “incertidumbre estratégica” o “mundialización del miedo”. Es decir, una permanente percepción de inseguridad que alcanza a todos los individuos, sin que puedan evitarlo, en la cual los peligros y amenazas no reconocen una fuente clara ni limitaciones territoriales o políticas a su accionar⁵.

³ En una situación de ese tipo, las decisiones que adopta una nación en el ejercicio soberano de su derecho a dotarse de los medios que la hagan sentir segura involuntariamente (y allí reside la paradoja) generan inseguridad en un país vecino; en otras palabras, la “búsqueda de seguridad” que lleva adelante el primero de esos actores, es interpretada por el restante como una mera “búsqueda de poder”.

⁴ Desde una perspectiva constructivista, la “securitización” es un proceso discursivo y político mediante el cual una comunidad política decide tratar algo como una amenaza hacia un objeto de referencia valuado, habilitando la adopción de medidas urgentes y excepcionales para contrarrestar tal amenaza.

⁵ Ángel Tello, “La Incertidumbre Estratégica,” in *Seguridad y Defensa en tiempos de Bicentenario. Visiones desde Argentina y Chile*, comp. Mariano Bartolomé. (Buenos Aires: Instituto de Publicaciones

Dentro de la agenda no convencional de la seguridad se insertan las amenazas transnacionales, cuya dinámica –como cualquier proceso de esa naturaleza- trasciende los límites de un Estado para alcanzar a dos o más unidades políticas de ese tipo. Estos fenómenos también suelen ser denominados “nuevas amenazas”, una idea errónea que induce a confusiones pues, con alguna excepción puntual asociada a la cuestión cibernética, tales cuestiones no son nuevas en la arena global; en todo caso, difieren de antaño algunas de sus características, como también ha cambiado la importancia adquirida en la agenda externa de los Estados.

No existe en el ámbito de la Seguridad Internacional un listado cerrado de amenazas transnacionales, ni mucho menos una jerarquización según su importancia. Esto es así porque los contornos de estos fenómenos son difusos, se utilizan diferentes enfoques para analizarlos, y su gravedad varía de acuerdo a criterios espaciales y temporales. De todas maneras es necesario intentar una identificación básica pues, como dice el intelectual español Manuel Vázquez Montalbán, “*poner nombre a lo que nos lastima nos ayuda a defendernos*”⁶. En este sentido, dentro del inventario de amenazas transnacionales presentes en América Latina se destaca la criminalidad organizada bajo diferentes manifestaciones.

Es usual que la cuestión criminal se vincule (sobre todo en casos de expansión, aumento y profundización de su accionar) de manera directa con la cuestión de la gobernabilidad, cuyo deterioro más allá de ciertos niveles puede dar lugar a una erosión de la capacidad estatal para ejercer autoridad sobre todo el territorio y monopolizar la violencia, de manera efectiva. La lógica de este vínculo es que en un proceso como el descrito, sintomático de una “fragilización” del Estado⁷, la pérdida de control sobre espacios geográficos cada

Navales, 2010), 21-34; Natalie Pabón Ayala, “Las relaciones cívico-militares en la Política de Seguridad Democrática”, in *Perspectivas actuales de la Seguridad y la Defensa en Colombia y América Latina*, ed. Alejo Vargas Velásquez. (Bogotá: Universidad Nacional de Rosario, 2008), 51-64.

⁶ Manuel Vázquez Montalbán, “Prólogo. Notas sobre globalizadores y globalizados”, in *Geopolítica Del Caos*, multiple authors. (Barcelona: Le Monde Diplomatique/Temas de Debate, 1999), 15.

⁷ Susan Woodward, “Fragile States: Exploring the Concept”, *Fundación para las Relaciones Internacionales y El Diálogo Exterior (FRIDE)*, 16 de diciembre de 2006. <http://www.fride.org/publication/97/fragile-states-exploring-the-concept>

vez más amplios los torna atractivos para el asentamiento de organizaciones vinculadas con la criminalidad e incluso el terrorismo, que pueden desplegar sus actividades desde esos lugares.

En cuanto a la criminalidad organizada, América Latina se encuentra plenamente inserta en los esquemas globales de esta amenaza transnacional cuyas dimensiones son verdaderamente enormes: en el documento final de la *Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia*, creada por tres ex presidentes de la región, se identifican cuatro características distintivas del crimen organizado latinoamericano: (i) su aumento cuantitativo, tanto por el tráfico internacional como por el control de los mercados domésticos por parte de los grupos en pugna; (ii) el crecimiento de la violencia, que alcanza a todos los sectores de la sociedad; (iii) la proliferación de vínculos con la esfera política y la infiltración en las instituciones democráticas; finalmente, (iv) la corrupción de los funcionarios públicos, con especial énfasis en miembros de los organismos de seguridad y policiales⁸.

Según datos de la OEA, la violencia criminal tiene en América Latina carácter “pandémico” y le cuesta a sus ciudadanos más de US\$ 16 mil millones anuales; por otro lado, la región tiene apenas el 8 % de la población mundial, pero acapara más del 40 % de los homicidios y casi el 70 % de los secuestros extorsivos que se cometen en el planeta cada año⁹. De acuerdo a evaluaciones de una ONG especializada en violencia urbana, 24 de las 25 ciudades más violentas del mundo son latinoamericanas, con la única excepción de la estadounidense New Orleans en el vigésimo primer lugar. La lista la encabeza la hondureña San Pedro Sula con una tasa de homicidios superior a 159 casos cada 100 mil habitantes (159/00000), seguida por Ciudad Juárez en México con 148/00000¹⁰¹¹.

⁸ Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia. *Drogas y Democracia: hacia un cambio de paradigma*. (Rio de Janeiro: Viva Río & Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, 2009), 7.

⁹ Cifras emitidas por el Secretario General de la esa organización, José Miguel Insulza, en julio de 2009, en su intervención en la *Conferencia Interamericana de Seguridad Pública* celebrada en Montevideo. In Mariano Bartolomé, “Situación del Crimen Organizado en América Latina”, *Ágora Internacional* 10 (2009): 16-20.

¹⁰ El reporte también indica que 5 de las 10 ciudades más violentas del mundo son mexicanas; 45 de las 50 ciudades más violentas se sitúan en el continente americano y 40 en América Latina; la jurisdicción subnacional más violenta del mundo corresponde a Honduras y 3 de las 10 jurisdicciones subnacionales más violentas del mundo son hondureñas; y que 19 de las 50 jurisdicciones nacionales más violentas del

Existen autores que hablan de las “cinco guerras de la globalización” en referencia a idéntica cantidad de expresiones predominantes del crimen organizado contemporáneo: los tráficos ilegales de drogas, armas, personas, propiedad intelectual y dinero¹². Las tres primeras han sido denominadas “transacciones transfronterizas de alto valor” por un especialista en la materia¹³, un concepto que no compartimos pues el “valor” de una transacción transfronteriza ilegal determinada varía según el lugar y el momento, no siendo conveniente acotarla a tres tipos de tráficos en particular.

En América Latina se encuentran esas cinco manifestaciones de criminalidad, y también otras como el contrabando de los bienes más diversos, o los tráficos de fauna, biodiversidad y piedras preciosas. Pero no están presentes con igual intensidad. Nítidamente se destacan por su gravedad tanto la producción y tráfico ilícitos de drogas, como el tráfico de armas pequeñas y livianas. La importancia clave que juegan estos flagelos dentro del mapa del crimen organizado latinoamericano también se comprueba en un exhaustivo relevamiento de la Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito (UNODC, sigla en inglés) que se concentró en cinco flujos transnacionales ilegales en particular: cocaína, heroína, armas pequeñas y livianas, migrantes y trata de personas¹⁴.

En materia de tráfico de armas, de acuerdo a cifras proporcionadas hace unos años por la entidad no gubernamental *Oxfam*, existen actualmente casi

mundo se ubican en México y en Centroamérica. Para mayores datos, ver: Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal, *Metodología del ranking (2011) de las 50 ciudades y las 50 jurisdicciones subnacionales más violentas del mundo*. (México DF: CCSP, 2012)

¹¹ De acuerdo a algunas lecturas, la verdadera tasa de homicidios de Ciudad Juárez es mucho más alta que lo indicado por los guarismos oficiales, y de hecho sería la más alta del mundo: 191 casos cada 100 mil habitantes. Ver: “Criminalidad y violencia en América Latina iniciando la segunda década del Siglo XXI”, *Informes Del GERIUP* (11 de enero de 2012).

¹² Charles Lutes, Elaine Bunn y Stephen Flanagan, “The Emerging Global Security Environment”, in *Strategic Challenges. America’s Global Security Agenda*, de Stephen Flanagan y James Schear. (Washington DC: National Defense University Press & Potomac Books, 2008), 1-19.

¹³ El concepto corresponde a Moisés Naím y fue tomado de: Ivan Briscoe, “Crimen y drogas en los Estados frágiles”, *Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE)*, 20 de julio de 2007, <http://www.fride.org/publicacion/151/crimen-y-drogas-en-los-estados-fragiles>

¹⁴ UNODC, *The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment*. (Viena: UNODC, 2010).

700 millones de armas ligeras en circulación en todo el mundo, lo que representa una por cada diez habitantes, aproximadamente. Casi el 60 % de estas armas están en manos de civiles, mientras una cuarta parte de ellas es vendida en mercados ilegales o contrabandeada, lo cual significa que van a parar a manos de delincuentes, grupos insurgentes y criminales¹⁵. En base a esas cifras se podría suponer que América Latina concentra casi la mitad de las armas ilegales en circulación a nivel global, si se toman por ciertas las estimaciones del Centro para la Información de Defensa (DIC, sigla en inglés) de Washington, quien las calculó en más de 80 millones¹⁶.

Respecto al tema de las drogas, América del Sur juega un rol clave: sin tomar en cuenta volúmenes marginales de heroína y *cannabis*, el subcontinente es responsable por la totalidad de la cocaína que se produce a nivel mundial. En su último reporte anual, la UNODC consigna que la superficie dedicada a los cultivos ilegales asociados a esa droga rondó las 153,7 mil hectáreas en el año 2011, de las cuales 64 mil se ubican en Colombia, el equivalente a 41,6% del total; 62,5 mil en Perú (40,7%); y 27,2 mil en Bolivia (17,7%).

La cocaína generada por esas tres naciones andinas constituye la punta de un iceberg de dimensiones globales. El cultivo ilegal de la hoja coca; su procesamiento empleando diferentes precursores químicos; su transporte por diferentes medios, trasiego y almacenamiento; su venta a grandes distribuidores y su comercialización al consumidor; el pago de servicios de protección para asegurar cada una de esas fases; y la corrupción de funcionarios públicos configuran en conjunto un negocio multimillonario. Basta considerar que los cultivadores de coca, campesinos de escasos recursos y bajo nivel educativo, suelen recibir entre US\$ 300 y US\$ 500 a cambio de la cantidad de hojas necesarias para producir un kilogramo de cocaína. Esa cocaína saliendo de Colombia cuesta alrededor de US\$ 1 mil, en Guatemala se cotiza en US\$ 13 mil, en EEUU en US\$ 30 mil y en Europa puede llegar a cotizar más de US\$ 160

¹⁵ Estos datos fueron vertidos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Tráfico de Armas Pequeñas y Ligeras (SALW, sigla en inglés), que sesionó en Nueva York entre junio y julio de 2006. El evento permitió conocer en detalle y de manera actualizada esta problemática, responsable de la mayoría de las muertes por violencia armada en el mundo.

¹⁶ Fernando Gualdoni y Javier Lafuente, “Las armas ilegales desangran Latinoamérica”, *El País* (25 de mayo de 2009).

mil¹⁷. Aunque no se conoce con certeza el monto de estos ilícitos, la UNODC calcula esa cifra entre US\$ 75 mil millones y US\$ 100 mil millones anuales¹⁸.

Más allá del marco sudamericano, aunque se observa un crecimiento de la importancia de Europa como mercado de consumo de la cocaína generada en los países andinos, que se ha duplicado en los últimos años, el primer lugar sigue correspondiendo a EEUU, acaparando el 36% de la producción mundial, o sea unas 157 toneladas. El largo camino de la cocaína sudamericana hacia su principal mercado de consumo ayuda a entender buena parte de la violencia que se observa en el resto del hemisferio, pues en su tránsito con rumbo norte atraviesa el istmo y México. Se estima que más del 80 % de la cocaína que discurre por tierras mexicanas y centroamericanas se orienta hacia el mercado estadounidense, y casi el 20% restante al Viejo Continente.

En América Central, el tráfico de la cocaína procedente de los países andinos involucra, en su tránsito hacia el mercado estadounidense, tanto a carteles mexicanos (*vide infra*) como pandillas y “maras” locales, que suman más de 70 mil miembros. De esa manera contribuye a un deterioro tan drástico de las condiciones de seguridad de la región, que según el Banco Mundial socava las esperanzas de paz y estabilidad que surgieron luego de la resolución de sus guerras civiles¹⁹. De acuerdo al primer Reporte Mundial sobre Homicidios divulgado el año pasado por la UNODC, el Caribe y América Central constituyen las únicas regiones del mundo donde el número de homicidios creció respecto a 1995. De hecho, con 6,2 mil asesinatos en una población de 7.7 millones (tasa de asesinatos de 82/00000), Honduras se constituye en el país más violento del mundo, seguido por El Salvador con 4 mil homicidios para una población de 6,1 millones de habitantes²⁰.

Avalando estos datos cuantitativos Douglas Fraser, jefe del Comando Sur estadounidense, declaró a comienzos del año pasado que el área centroamericana “*probablemente se haya transformado en la zona más*

¹⁷ “La Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica”, *Informes del GERIUP* (29 de junio de 2011)

¹⁸ UNODC, *World Drug Report*. (Viena: UNODC, 2011), 85-126.

¹⁹ Banco Mundial, *Crimen y Violencia en Centroamérica. Un Desafío para el Desarrollo*. (Washington DC: World Bank, 2011).

²⁰ UNODC, *2011 Global Study on Homicide. Trends, Context, Data*. (Viena: UNODC, 2011)

*mortalmente peligrosa (“deadliest”) del planeta, fuera de Irak y Afganistán”*²¹. Convalidando esa contundente apreciación, las tasas de homicidios en algunas ciudades de la región, como la mencionada San Pedro Sula en el norte de Honduras, equivalen a las que se registran en Mogadisco (Somalia) o en la localidad afgana de Kandahar.

Una situación análoga se observa en México, donde el protagonismo del tráfico de drogas hacia EEUU recae en seis grandes carteles que operan en territorio azteca (el de *Sinaloa*; el de *Juárez*; el de *Tijuana*; el del *Golfo*; la *Familia Michoacana* –hoy al borde de su desaparición- y *Los Zetas*), complementados por muchos otros grupos menos conocidos pero igualmente importantes (entre ellos *la Línea*, *los Aztecas*, *los Mexicas* y *los Caballeros Templarios*). De acuerdo al reconocido especialista Edgardo Buscaglia, en la actualidad los grupos criminales mexicanos se ubican como los terceros más importantes a nivel mundial, dejando atrás a las mafias italianas y los carteles colombianos, y siendo superados solamente por las mafias rusas y las tríadas chinas, que se encuentran en primero y segundo lugar²².

Según estadísticas oficiales proporcionadas por la Procuraduría General de la República (PGR) mexicana, en apenas un lustro, desde que asumió la presidencia mexicana Felipe Calderón a fines del año 2006, hasta igual momento del año 2011, la violencia asociada a la criminalidad organizada produjo en tierra azteca casi 50 mil muertes, cifra a la que deben agregarse cerca de 1,5 millón de desplazados internos y 5,4 mil personas reportadas como desaparecidas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Los cálculos no oficiales elevan la cantidad de homicidios a más de 60 mil, según la siguiente progresión: en el último mes de 2006, 62 muertes; 2826 en 2007; 6837 en 2008; 11753 en 2009; 19546 en 2010 y 20646 en 2011²³.

²¹ Anna Mulrine, “Pentagon: Central America ‘deadliest’ non-war zone in the world”, *The Christian Science Monitor*, April 11, 2011, <http://www.csmonitor.com/USA/Military/2011/0411/Pentagon-Central-America-deadliest-non-war-zone-in-the-world>.

²² Buscaglia es un experto reconocido por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se desempeña como catedrático del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y dirige el Centro Internacional de Desarrollo Legal y Económico.

²³ M. M. Cascante, “60.000 muertos en la guerra contra la droga”. *ABC (Madrid)* 26 de diciembre de 2011, <http://www.abc.es/20111226/internacional/abcp-muertos-guerra-droga-20111226.html>.

De las más de 60 mil muertes asociadas a la criminalidad, el 80% se concentra en una docena de los 32 estados del país. En el primer lugar se sitúa Chihuahua, con 12,7 mil asesinatos, la mayor parte de ellos en Ciudad Juárez, que disputa el dramático lugar de urbe más violenta del mundo. La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua documentó 12 mil niños huérfanos en dicha ciudad fronteriza y más de 120 mil personas desplazadas a causa de la violencia. En segundo lugar figura Sinaloa, con 7 mil muertes, y en el tercer puesto Guerrero con 5,1 mil²⁴.

Dentro de la oleada de violencia criminal que signó a la gestión presidencial de Calderón, probablemente el episodio más álgido se registró en agosto del 2011, cuando *Los Zetas* protagonizaron un atentado con explosivos a plena luz del día en un casino de Monterrey, ocasionando 60 víctimas fatales. Las palabras expresadas en esos momentos por el titular del Poder Ejecutivo mexicano reflejaron la dimensión de esos eventos:

“Es evidente que no estamos enfrentando a delincuentes comunes. Estamos frente a verdaderos terroristas que han superado no solamente los límites de la ley, sino del elemental sentido común y el respeto a la vida”.²⁵

El “Barómetro de Conflictos” que elabora la Universidad de Heidelberg proporciona un ejemplo elocuente de las percepciones vigentes en algunos centros académicos del llamado Primer Mundo sobre la gravedad del caso mexicano. Ya en el año 2010 la institución germana incluyó a México en el grupo de los seis Estados más peligrosos del planeta, con niveles de violencia sólo equiparables a los de Somalia, Sudán, Irak, Afganistán y Pakistán. En una escala que va de 1 a 5, México fue calificado con el máximo puntaje, que equivale a “guerra”. Esto significa, según el análisis, que el país vive “un

²⁴ GERIUP (2012): Criminalidad y violencia..., *op.cit.*

²⁵ Rubén Luis Ayala. “¿Es un ataque de los Zetas a EEUU sólo una cuestión de tiempo?” *Agora*, 19 de octubre de 2011, <http://www.agorarevista.com/es/articles/rmim/features/online/2011/10/19/iran-zetas-plot>.

conflicto en el que la fuerza violenta se usa de manera organizada y sistemática, y en el que la destrucción es masiva y de larga duración”²⁶.

Con un contexto como el descrito, han vuelto a recrudecer versiones que subrayan los severos problemas de gobernabilidad que las organizaciones criminales le generan al Estado mexicano, para especular con su “falla” a mediano plazo, si las condiciones no se revierten. Conviene recordar que este tipo de lecturas se inició a principios del año 2009 desde EEUU, cuando su Departamento de Defensa calificó a México como un “Estado fallido”, al lado de Pakistán; poco después, un alto funcionario de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) comentó que un probable colapso al sur de la frontera estaba en la lista de mayores preocupaciones de seguridad de la institución.

El gobierno de Calderón ha negado permanentemente esa imputación argumentando -desde nuestra perspectiva con razón- que en México no se registran por parte del Estado nítidas pérdidas de control de áreas geográficas de consideración en beneficio de contrincantes no estatales, característica clave de un proceso de “falla”. Tampoco la perspectiva institucional proporciona sólido sustento a la idea de la “falla”, ya que el fracaso se limitaría a una pequeña porción de las estructuras estatales federales; en concreto, aquellas vinculadas a las actividades de seguridad, inteligencia, policiales y de justicia²⁷.

Sin embargo, en los últimos tiempos se registraron preocupantes avances en el despliegue territorial de las bandas criminales, tipificados como síntomas de una incipiente refeudalización que da por tierra con los logros de la Revolución con su correlato de desarme y desmovilización de grupos irregulares²⁸. Aunque aún no se detectan vastas áreas geográficas denegadas al Estado en un sentido tradicional, una investigación llevada adelante por el Senado de ese país hace un par de años sostuvo que los carteles controlarían totalmente (vía corrupción y cooptación de funcionarios) unas 195 alcaldías e

²⁶ Heidelberg Institute for International Conflict Research (HIHK), *Conflict Barometer 2010*. (Heidelberg: HIHK, 2010). Disponible en:

http://www.hiik.de/en/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer_2010.pdf

²⁷ Raúl Benítez Manaut, “La crisis de seguridad de México”, *Nueva Sociedad* 220 (2009), 173-189; Jorge Villalobos, “La fuerza de México”, *Nexos*, 1º de marzo de 2009.

²⁸ Benítez Manaut, *op.cit.*

influirían en otras 1536, las cuales suman el 71% del total de los 2439 municipios mexicanos.

En ciertos puntos focales especialmente relevantes desde el punto de vista de los tráfico ilegales, por su proximidad al territorio estadounidense, se multiplica la presencia de los grupos criminales, que libran encarnizados y prolongados enfrentamientos por su control.

A partir de tales avances es que la hipótesis de la falla estatal volvió a integrar el discurso de muchos especialistas, tanto nacionales como extranjeros, con una novedad: se incorpora al análisis la presunta existencia de una situación de insurgencia. Entre quienes adhieren a esta óptica se incluyen funcionarios estadounidenses, pese a que oficialmente la Casa Blanca clasifica a las organizaciones mexicanas dentro de la criminalidad transnacional²⁹.

Ese fue el caso de Richard Lugar, el republicano de mayor jerarquía en la comisión de Relaciones Exteriores del Senado y uno de los miembros más influyentes del Capitolio, cuando declaró que la violencia asociada al crimen organizado en México había adquirido las características de una "narcoinsurgencia" porque los cárteles intentan limitar el control del gobierno en partes del país, convenciendo a la población de que la ofensiva militar y las reformas políticas del presidente Calderón son fútiles y, de hecho, la causa de la espiral de violencia.

Al protagonizar la primera referencia de importancia a la narcoinsurgencia mexicana, Lugar enfatizó en la creciente infraestructura de los carteles aztecas en EEUU, incluyendo redes de distribución, casas seguras y operaciones de lavado de dinero. En esos términos, sostuvo que el problema concierne de manera directa a la seguridad nacional de su país y solicitó a la administración Obama considerar la utilización de las Fuerzas Armadas y la comunidad de inteligencia para brindar más activos de vigilancia para ayudar a detener los tráfico transfronterizos ilegales con México. En este sentido, propuso "el despliegue de aviación, vigilancia y bienes de inteligencia conjunta" y "adaptar las tácticas para enfrentar las amenazas cambiantes del cártel" ³⁰.

²⁹ "Definición de amenazas", *Ágora* 4 (2011): 10-13.

³⁰ J. Jaime Hernández, "Lugar: México tiene narcoinsurgencia", *El Universal*, 27 de septiembre de 2010.

Por esos momentos el ya citado Buscaglia aportó a esta cuestión opinando que la delincuencia organizada mexicana ya forma parte del Estado, estando presente en diferentes porciones del mismo. Textualmente:

“Cuando uno habla que el Estado mexicano se ha fragmentado en su debilidad, quiere decir que diferentes fragmentos del Estado mexicano a nivel municipal o estatal, ya forman parte estructural del crimen organizado”.

Este experto fue más allá de las clasificaciones convencionales para postular, en base a las referidas fragmentaciones en planos locales o regionales, una incipiente “afganización” del Estado; es decir, su ausencia en casi mil bolsones territoriales en donde los carteles criminales desestabilizaron o capturaron los gobiernos municipales, para continuar de esa forma sus negocios ilícitos. La analogía con la situación de Afganistán progresa hasta el punto de tipificar a las bandas criminales mexicanas como “mafia insurgencia”, debido a que enfrentan al Estado de igual a igual y realizan complejos operativos similares a los que ejecutan los *taliban* para emboscar a tropas estadounidenses o de naciones aliadas³¹.

Casi dos años después de emitida la apreciación de Lugar esa visión continuaba gozando de vigencia y el mandatario civil número dos del Ejército estadounidense, Joseph Westphal, alegaba que los insurgentes criminales podían acabar controlando México. Al mismo tiempo, la propuesta del veterano senador de emplear nuevas armas y tácticas para enfrentar a los carteles encarnaba en varios municipios linderos con la frontera meridional, donde las policías locales solicitaron a sus autoridades políticas la provisión de: vehículos con blindaje; equipos militares de comunicación; armamento automático M-16, M-14 y lanzagranadas; aviones no tripulados (UAVs) y el entrenamiento correspondiente, incluyendo tácticas de combate.

De acuerdo al director del área de Seguridad Pública de Texas, quien ha reportado en numerosas ocasiones al Congreso estadounidense, el aumento y complejización de las actividades de los cárteles mexicanos en torno a la

³¹ “Cárteles controlan casi mil territorios del país, dice experto”, *Informador*, 27 de junio de 2010.

frontera común es la causa de los pedidos policiales, que en numerosos casos son satisfechos mediante donaciones del Departamento de Defensa³².

Desde el ámbito académico estadounidense también se formularon interpretaciones de la criminalidad organizada en términos de insurgencia. El *think tank* independiente *Centro para una Nueva Seguridad en Estados Unidos* (CNAS) publicó hace dos años un informe titulado “Guerras Criminales: Pandillas, Carteles y la Seguridad Nacional Estadounidense”. En su desarrollo, indican que el crimen organizado “*hace metástasis en una nueva insurgencia criminal organizada*” que amenaza a los gobiernos y sociedades civiles del Hemisferio Occidental y, cada vez más, a EEUU³³.

Uno de los autores del referido *dossier* sostuvo que en las insurgencias criminales, la búsqueda de ganancias (económicas) ocupa el lugar que en otras circunstancias corresponde a la ideología, la religión o la etnia. Y agrega que este reciente fenómeno erosiona y socava las instituciones políticas y las sociedades de los Estados democráticos a través de la corrupción y la violencia, persiguiendo el establecimiento de áreas geográficas donde puedan desplegar sus actividades en forma irrestricta.

En lo que atañe a EEUU, fuente de estos novedosos abordajes, se indica que las insurgencias criminales mexicanas constituyen una amenaza real a su bienestar, aunque el crecimiento y consolidación de estos actores no estatales los prefigura como potenciales amenazas directas a la seguridad nacional de la superpotencia. Esa apreciación se fundamenta de la siguiente manera:

“Los carteles mexicanos emplean operaciones psicológicas, fomentan las protestas antigubernamentales, atacan tanto a la policía como a las Fuerzas Armadas a través de asaltos de infantería, asesinan a políticos y periodistas, decapitan a sus víctimas para amplificar el impacto estratégico de sus ataques, y cooptan y corrompen a militares, policías y funcionarios públicos en todos los niveles de gobierno. El resultado es un bandolerismo extremo y un grupo de insurgencias criminales

³² “Criminalidad y violencia en América Latina iniciando la segunda década del Siglo XXI”, *Informes del GERIUP* (11 de enero de 2012).

³³ Ver Richard Killebrew e Jennifer Bernal, *Crime Wars: Gangs, Cartels and U.S. National Security*. (Washington DC: Center for a New American Security, 2010).

interconectadas, culminando en una virtual guerra civil. En consecuencia algunos carteles mexicanos han combinado la violencia de alto nivel, símbolos y rituales religiosos y la acción política para consolidar su control sobre el meganegocio que pretenden dominar. Ellos también buscan la legitimación de la comunidad, cultivando la percepción popular de que son protectores de la sociedad”³⁴.

En esta zaga, el aporte conceptual más reciente corresponde a Ioan Grillo, especialista en el estudio de la criminalidad mexicana y centroamericana. En su perspectiva, lo que define a la criminalidad organizada en México como un caso de insurgencia criminal es la voluntad de sus protagonistas de enfrentar al Estado a través de una suerte de rebelión armada que no se sustenta en ningún considerando ideológico. Así, pese a la ausencia de factores ideológicos, la criminalidad mexicana es al mismo tiempo un fenómeno político y paramilitar. Político por su decisión de enfrentar a las fuerzas estatales, en aras de la preservación de sus negocios; paramilitar porque para el logro del mencionado objetivo echan mano a verdaderos ejércitos privados altamente especializados y adecuadamente equipados.

En la visión de este reportero británico, el proceso evolutivo de las organizaciones criminales mexicanas hacia el actual estadio de insurgencia criminal reconoce como punto crítico al año 2006, cuando esos grupos comienzan a aplicar la violencia en forma sistemática y pugnan por controlar el territorio empleando tácticas para infundir terror como se había hecho décadas antes en América Central. Se pasa de una clásica “guerra por las drogas” a una novedosa “guerra por feudos” (la idea de re-feudalización consignada antes por Benítez Manaut) financiada por la droga; la diferencia, aunque sutil, es sumamente importante. Textualmente:

“Las motivaciones de los gánsters definen en muchos aspectos lo que son. Si matan a civiles deliberadamente y con intención, entonces se comportan como terroristas. Si lo que tratan es de tener el monopolio de la violencia en determinado territorio, se

³⁴ Robert Killebrew, “Criminal Insurgency in the Americas and Beyond”, *Prism* 2:3 (2011), 33-52.

comportan como señores de la guerra. Y si están librando una guerra total contra el gobierno, muchos alegrarían que son rebeldes o insurgentes”³⁵.

Las lecturas arriba descritas, elaboradas por Lugar, Buscaglia, el CNAS y Grillo, tienen una enorme importancia desde el momento en que de-construyen y resignifican el concepto de insurgencia. Más allá de sus diferentes abordajes, éste tradicionalmente fue entendido como “el uso prolongado de violencia de baja intensidad para dejar sin efecto un sistema político o forzar algún cambio fundamental en su status quo”³⁶. Por su parte, la definición del Departamento de Defensa estadounidense hace referencia a “el uso organizado de subversión y violencia por un grupo o movimiento que busca sacar u obligar el cambio de una autoridad gobernante”³⁷. Una tercera interpretación entiende a un movimiento insurgente como “un conjunto orgánico de hombres que se subleva contra el orden establecido y cuyos objetivos se plasman en documentos básicos”³⁸; en este caso, la lucha armada es la forma en que se canaliza la sublevación, pese a no estar explícitamente mencionada.

En cualquiera de las definiciones que se acaban de consignar, la insurgencia (al igual que el terrorismo) queda englobada dentro de la esfera de la violencia política, entendida como aquella violencia que proviene de agentes organizados que buscan modificar, sustituir o desestabilizar la institucionalidad estatal vigente³⁹.

Esa de-construcción y resignificación, de procedencia predominantemente estadounidense, no ha concitado la adhesión de los especialistas mexicanos. En su visión, aun cuando los grupos criminales locales apelan en forma creciente a tácticas terroristas, no pueden ser denominados de esa manera ni como insurgentes debido a una diversidad de motivos, entre ellos

³⁵ Ioan Grillo, *El Narco. En el corazón de la insurgencia criminal mexicana*. (México DF: Ediciones Urano, 2012)

³⁶ Usamos aquí la definición simplificada que consta en: Steven Metz, *The Future of Insurgency*. (Carlisle Barracks: USAWC, Strategic Studies Institute, 2012)

³⁷ “Definición de amenazas”, *Ágora* 4 (2011): 10-13.

³⁸ Iván Witker, “Del prototerrorismo al narcoterrorismo. Revisando la violencia política en América Latina”, *Política y Estrategia* 96 (2004), 59-82.

³⁹ Fernando Carrión, “De la violencia urbana a la convivencia ciudadana”, in *Seguridad Ciudadana, ¿espejismo o realidad*, ed. Fernando Carrión. (Quito: FLACSO Ecuador - OPS/OMS, 2002), 13-58.

los siguientes tres: (i) la criminalidad carece del tipo de reivindicaciones que caracterizan a los grupos insurgentes, que suelen vincularse con algún tipo de identidad colectiva, tienen un contenido político e incluyen alguna propuesta de gobierno; consecuentemente (ii) las bandas criminales no cuentan con una representación simbólica como defensores del pueblo; por último (iii) las insurgencias pueden (y suelen) ser consideradas interlocutores válidos del Estado en el marco de una negociación política tendiente a resolver conflictos armados intraestatales, lo que no acontece con la criminalidad⁴⁰.

Profundizando en este tema, aunque existen numerosos trabajos que abordan la interacción entre violencia política (sea insurgencia o terrorismo) y crimen organizado, usualmente esos aportes sostienen que en este nexo son las primeras las que pueden incursionar en actividades criminales, y no a la inversa. Podemos mencionar dos abordajes analíticos diferentes a la dinámica que se establece entre ambas partes, el primero de los cuales sugiere que el vínculo suele iniciarse a partir de una necesidad específica del insurgente o terrorista, que puede ser de financiación o de equipamiento; sendos ejemplos serían el involucramiento en el narcotráfico o la incursión en el negocio de la comercialización de armas ilegales, respectivamente.

Ciertas características organizacionales y operacionales que comparten la violencia política y la criminalidad facilitan el proceso descripto, entre ellas la racionalidad; el accionar secreto; el desafío al Estado y sus leyes; la asimetría en el empleo de la violencia; y la capacidad de adaptación e innovación. Sin embargo, en ningún momento los insurgentes o terroristas abjuran del carácter político de sus metas, ni renuncian a publicitar y difundir sus acciones, mientras las organizaciones criminales actúan en función de considerandos económicos y buscan mantenerse en el anonimato⁴¹.

El abordaje analítico alternativo, que no se opone al anterior sino que lo complementa, plantea que aunque la criminalidad organizada y la violencia política son fenómenos diferentes, la creciente interacción entre ambos podría dar lugar a una situación de “convergencia motivacional”. En ese proceso de

⁴⁰ Javier Oliva Posada, “Una embestida conceptual”, *Organización Editorial Mexicana*, 24 de junio de 2011. Disponible en <http://www.oem.com.mx/elsoldemexico/notas/n2120054.htm>

⁴¹ Thomas Sanderson, “Transnational Terror and Organized Crime: Blurring the Lines”, *SAIS Review* XXIV:1 (2004), 49-61.

convergencia progresiva, el lucro derivado de las actividades criminales puede llegar a constituir la meta de toda o parte de la organización insurgente o terrorista, aunque no abdique públicamente de sus banderas políticas para no perder legitimidad a los ojos de sus adherentes o seguidores.

Sendos ejemplos concretos de este segundo abordaje serían los *taliban* afganos y las mencionadas FARC colombianas. En ambos casos los grupos, en determinado momento de su trayectoria, comienzan a cobrar impuestos primero a los campesinos involucrados en el negocio de las drogas, extendiendo posteriormente el cobro de dinero a las actividades de procesamiento y comercialización; como último estadio de este proceso de creciente involucramiento, las mencionadas organizaciones se posicionan como productores de estupefacientes⁴².

En los términos de Makarenko, la referida convergencia motivacional se explica en un “nexo crimen-rebelión” que adopta la forma de un continuo, con la criminalidad en un extremo del espectro, y la insurgencia en el otro, consideradas ambas como fenómenos diferentes. Entre ambos extremos, se presentan las diferentes posibilidades de interacción (**Cuadro N° 1**)⁴³.

Frente a este panorama, la verdadera importancia de la resignificación del concepto de insurgencia por parte de Lugar, el CNAS y Grillo radica en que le quita su tradicional connotación política, enfatizando en su efecto más nítido, debilitar o impedir las funciones de un gobierno, sobre todo su control sobre ciertos espacios territoriales, independientemente de su meta última⁴⁴. En sentido diametralmente opuesto a los planteos tradicionales, no se asiste aquí a una incursión de organizaciones insurgentes en el campo de la criminalidad, sino exactamente lo contrario.

⁴² “Crimen e Insurgencia”, *Agora* 4:2 (2011).

⁴³ Cornell, Svante (2007). Narcotics and Armed Conflict. Interaction and Implications. *Studies in Conflict & Terrorism* 30:3 (March), pp. 207-227

⁴⁴ Richard Killebrew y Jennifer Bernal, *Crime Wars: Gangs, Cartels and U.S. National Security*. (Washington DC: Center for a New American Security, 2010), 5-7; Ioan Grillo, *El Narco. En el corazón de la insurgencia criminal mexicana*. (México DF: Ediciones Urano, 2012).

Cuadro N° 1: Nexo Crimen-Rebelión



El escenario sudamericano frente al nuevo enfoque de la Insurgencia

Un abordaje al escenario actual de Sudamérica en materia de insurgencia, desde una perspectiva tradicional de ese concepto, se hubiera limitado a dos casos residuales de otras épocas, y al mismo tiempo verdaderos resabios de la Guerra Fría: por un lado, las FARC en el país homónimo; por otra parte, Sendero Luminoso (SL) en Perú. Ambas organizaciones hace tiempo comenzaron a incursionar en el campo de la criminalidad, desnaturalizándose en forma progresiva, al punto de ser habitualmente tipificadas en esta última esfera.

En relación a las FARC su viraje hacia la criminalidad organizada comenzó a principios de la década del 90, en el marco de una reorientación generada tras la muerte de su líder Jacobo Arenas, quien mantenía la pureza ideológica y doctrinaria de la organización. Ese proceso estuvo enmarcado en una profunda reorganización del escenario de criminalidad colombiana originada por la derrota y desmembramiento de los míticos carteles del narcotráfico de Cali y Medellín. A mediados de ese decenio la justicia de ese país actuó en consonancia con ese cambio y emitió casi medio centenar de órdenes de captura contra jefes y mandos intermedios del grupo, por tráfico de drogas. El listado incluía al fundador y jefe máximo de la organización, Manuel Marulanda Vélez (alias “Tirofijo”); Luis Edgar Devia (“Raúl Reyes”); Luciano Marín (“Iván Márquez”); Guillermo Sánchez Vargas (“Alfonso Cano”) y Jorge Briceño Suárez (“Mono Jojoy”).

Se ha dicho de las FARC que en otras épocas fueron una insurgencia ideológica pero luego se transformaron en una “gavilla criminal de narcotraficantes con expresiones brutales de terrorismo contraproducente”. Ampliando esta idea, dijo el salvadoreño Joaquín Villalobos: “Comenzaron extorsionando narcotraficantes y terminaron siendo dueños de la mayor

producción de cocaína del mundo. Transitaron de última guerrilla política latinoamericana a primer ejército irregular del narcotráfico”⁴⁵. Lo notable de esta última frase es que no fue emitida por un funcionario del gobierno colombiano, sino por un viejo líder del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN), desencantado con la mutación de la organización hacia las actividades criminales.

Abundan las evidencias del nivel de complejidad y transnacionalidad que alcanzaron las acciones criminales de las FARC. Esas constancias se incrementaron dramáticamente a partir de la información obtenida de los computadores personales de Raúl Reyes, encontrados en el campamento de Angostura donde fue abatido ese jefe insurgente, en la Operación Fénix que hemos mencionado en la parte inicial del presente trabajo⁴⁶.

En este sentido, pueden mencionarse los vínculos con grupos criminales de Brasil; el tráfico de armas en Perú, donde además coordinan acciones con SL, cultivan coca en los territorios amazónicos, y reclutan forzosamente aborígenes; la instalación de santuarios en Ecuador y Venezuela; la legalización de activos procedentes de actividades ilícitas en Costa Rica y otras naciones centroamericanas; en México, el vínculo con los carteles criminales y con el Ejército Popular Revolucionario (EPR); la ejecución de secuestros extorsivos en Paraguay, operando combinadamente con el partido Patria Libre; los lazos con la organización separatista vasca ETA y con el Ejército Republicano Irlandés (IRA); los contactos con el recientemente derrocado líder libio Muammar Kaddafi, orientados a la adquisición de misiles antiaéreos; la vastísima red de ONG’s europeas que le brindan respaldo y promueven su ideario (el oficial, no el

⁴⁵ Álvaro Valencia Tovar, “Las FARC se desintegran”, *El Tiempo*, 14 de marzo de 2008; Joaquín Villalobos, “Las FARC, um decadente club de narcos y bandidos”, *La Nación* (Buenos Aires), 18 de enero de 2008.

⁴⁶ Consideramos verídicos los reportes emitidos por el gobierno colombiano respecto a la información contenida en las computadoras personales de Raúl Reyes, y también consideramos fiable la verificación efectuada por INTERPOL, cuyos detalles son públicos. Ver en este sentido: OIPC-INTERPOL, *Informe forense de Interpol sobre los ordenadores y equipos informáticos de las FARC decomisados por Colombia*. (Lyon: OIPC-INTERPOL, 2008)

criminal, por supuesto), y el sostén de las fuerzas políticas latinoamericanas nucleadas en la Coordinadora Continental Bolivariana (CCB).

En los últimos cuatro años las FARC sufrieron las peores derrotas de toda su historia. En febrero del año 2008 falleció su fundador y líder Tirofijo; al mes siguiente tuvieron el mismo desenlace Raúl Reyes e Iván Ríos, ultimado por su propio guardaespaldas; el “Mono Jojoy” fue muerto en septiembre de 2010, y Alfonso Cano en octubre de 2011. Por su parte Nelly Ávila Moreno (“Karina”), la máxima jefa mujer de la banda, se entregó a las autoridades en mayo de 2008 en estado de desnutrición, para efectuar luego un llamado público a sus antiguos camaradas, a que depongan las armas y se reintegren a la sociedad. A estos reveses debe agregarse la “Operación Jaque” de rescate a una docena de rehenes del grupo, incluyendo la dirigente política y ex candidata presidencial Ingrid Betancourt, a mediados del año 2008. En todo este proceso, miles de insurgentes desertaron de las filas de la organización, que perdió capacidad para efectuar grandes operaciones y debió contentarse con golpes aislados y esporádicos.

A fines del año pasado, el Comando de las Fuerzas Militares de Colombia estimó que en las filas de las FARC no quedaban más de 9 mil efectivos, cifra que suponía una reducción del 50 % en el cuerpo de esa organización frente a la cantidad que tenía hace ocho o nueve años⁴⁷. En ese contexto comenzaron a proliferar los análisis que especulaban con la derrota definitiva de este grupo en el corto plazo⁴⁸, o su aceptación de negociaciones directas con el gobierno, desde una posición de debilidad.

Precisamente, sendas delegaciones del gobierno colombiano y las FARC llevaron adelante diálogos exploratorios en estricto secreto en Cuba entre febrero y agosto del presente año, que culminaron con la firma de un acuerdo a través del cual se inauguraron negociaciones públicas y oficiales entre las partes, en Oslo.

Respecto a Sendero, este grupo armado surgió con impronta maoísta a comienzos de los años 80 y ha sido señalado por la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Perú como el responsable de más de la mitad de las 70 mil

⁴⁷ FARC están reducidas al 50% frente a hace 8 años, *ABC* (Asunción) 18 de diciembre de 2011

⁴⁸ Ver por ejemplo: Eduardo Posada Carbo, “¿El fin de las FARC?”, *Infolatam*, 6 de noviembre de 2011.

víctimas mortales que dejó la guerra interna que se desarrolló en ese país en las últimas dos décadas del siglo pasado⁴⁹. Luego de la detención de sus principales líderes la organización quedó prácticamente desarticulada, pero hace poco más de un decenio un remanente comenzó a operar en la selvática zona del Valle de los Ríos Apurímac y Ene (VRAE). Ese senderismo residual se vinculó cada vez más con el negocio del narcotráfico, obteniendo de esa manera fondos para sostener sus operaciones y adquirir armamento.

En el marco de ese proceso de criminalización, los senderistas evolucionaron de la protección a la droga que era trasladada fuera de esa zona del departamento de Ayacucho, a la participación directa en el sembrado de la hoja de coca, su cosecha y posterior transformación en clorhidrato de cocaína. Hace pocos años un *dossier* elaborado por el ministerio de Defensa aseguraba que SL se comporta “como una firma más dedicada al tráfico ilícito de drogas en el VRAE”. Esa perspectiva fue ratificada por su titular Ántero Flores-Aráoz, quien sostuvo que el componente ideológico de los senderistas se había diluido en función de una “asociatividad” con el narcotráfico⁵⁰.

A mediados de la década pasada, el remanente senderista extendió sus actividades más allá de Perú, confirmando su transnacionalidad. Así, comenzó a practicar robos a bancos en Bolivia y a vender droga en barrios de clase baja de la ciudad de Buenos Aires⁵¹. Al mismo tiempo, retomó las acciones armadas en el VRAE con crecientes niveles de violencia, incluyendo ataques a efectivos militares y policiales; la capacidad que llegó a adquirir el grupo quedó evidenciada a fines del año 2009, cuando derribó en plena selva un helicóptero

⁴⁹ SL fue creado por el profesor Abimael Guzmán a finales de la década de los sesenta con una clara filosofía maoísta, y siempre se ha autodenominado 'Partido Comunista del Perú. Siempre ha buscado reemplazar las instituciones con un régimen revolucionario campesino comunista. En los años 70 el movimiento tuvo un fuerte arraigo en varias universidades, entre ellas la Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga, donde Guzmán dictó filosofía. Luego de su apogeo en los años 80, su ocaso se precipitó en 1992 con la detención de su fundador y máximo líder, y otros altos jefes.

⁵⁰ Mariano Bartolomé, “Violencia armada y criminalidad organizada en América del Sur. Situación y perspectivas de Sendero Luminoso y las FARC”, *Mundo Relações Internacionais*, 26 de mayo de 2010. Disponible en: <http://www.mundori.com/home/view.asp?paNoticia=1860>.

⁵¹ “Senderistas se capitalizan en Bolivia”, *La Razón*, 07 de marzo de 2009; Leonardo de Corso y Virginia Messi, “Cómo funciona el mayor centro de venta de drogas”, *Clarín*, 18 de abril de 2010.

militar Mi-17 de fabricación rusa, mediante el uso de una ametralladora antiaérea de 12,7 mm y lanzagranadas RPG.

Por su parte, el gobierno comenzó a emplear en forma intensiva a sus Fuerzas Armadas para combatir este flagelo, ejecutando operaciones de gran envergadura. Esas acciones se llevaron a cabo con gran dificultad y un éxito limitado, que un especialista peruano atribuyó a la evolución de las tácticas y procedimientos de SL, más rápida que la actualización de la doctrina militar de su país; en este sentido, traza paralelismos con la conducta de EEUU en Afganistán. En sus palabras:

“Para cualquier Fuerza Armada, la doctrina viene a ser el equivalente al software que va aplicarse a través de su hardware, que es todo su equipamiento. La doctrina es muy importante porque te dice cómo va a pelear una determinada organización, si fuera el caso de tener que enfrentar a un enemigo no estatal y asimétrico, como efectivamente sucede en el VRAE”⁵².

La actualización de la doctrina militar peruana, especialmente en materia de combate asimétrico, recolección y análisis de información de combate y accionar conjunto, proporcionó su mejor efecto en febrero de este año, cuando fue capturado (gravemente herido, luego de un combate con las fuerzas gubernamentales) el llamado “Camarada Artemio”, máximo líder de SL en el VRAE. Más allá de ese contundente golpe, al momento de cierre de esta ponencia el criminalizado remanente senderista no ha depuesto las armas.

Sin embargo, la situación de América del Sur en términos de insurgencia es completamente diferente de lo expresado en los párrafos precedentes, si se trasciende el enfoque tradicional de ese concepto y se adopta la lectura elaborada a partir del agravamiento de la cuestión mexicana. En ese caso, en el espacio sudamericano las insurgencias vigentes aumentan de dos a cuatro, existiendo la posibilidad de incluir un quinto episodio. A las ya mencionadas FARC y SL se agregan las llamadas Bandas Criminales Emergentes (BACRIM)

⁵²Alberto Bolívar Ocampo, “Afganistán y el VRAE”, *Actualidad Militar* 471 (2011).

en Colombia, las organizaciones criminales asentadas en las grandes urbes de Brasil e incluso el Ejército Popular Paraguayo (EPP).

Las BACRIM fueron tipificadas como el nuevo enemigo armado del Estado por parte del Ministerio del Interior y de Justicia colombiano. El narcotráfico es la piedra basal de las actividades de estas bandas, cuyo origen se remonta al año 2006, cuando culminó el proceso de desarme y desmovilización de los grupos paramilitares nucleados en las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), fruto de un acuerdo con el entonces presidente Álvaro Uribe. Los integrantes de los grupos que no aceptaron el convite gubernamental y se mantuvieron fuera de la ley se reorganizaron en nuevas entidades criminales que hoy totalizan aproximadamente unos 7 mil efectivos. Las bandas más importantes a nivel nacional, tomando en cuenta tanto sus dimensiones como su territorial, son los *Paisas*, *Rastrojos*, *Urabeños*, *Ejército Revolucionario Popular Antiterrorista Colombiano* (ERPAC), *Nueva Generación* y *Águilas Negras*.

Respecto a Brasil, en las *favelas* de sus urbes más populosas, sobre todo Río de Janeiro y San Pablo, se encuentran las bases de numerosas organizaciones criminales consagradas principalmente al tráfico de drogas, y en forma subsidiaria a otras actividades ilegales como prostitución, juego clandestino, tráfico de armas, contrabando y extorsión.

Es tal la dimensión y el poderío de estos grupos, entre los cuales se destacan el *Comando Vermelho* carioca y el *Primer Comando de la Capital* paulista, que las operaciones que monta el Estado para descabezarlos insumen cientos de efectivos policiales especializados, respaldados en aspectos logísticos por las Fuerzas Armadas. En este sentido, las operaciones contra la criminalidad desarrolladas en el último bienio en las favelas *Vila Cruzeiro*, *Complejo Alemão* o *Rocinha* fueron ejecutadas por unidades policiales estatales y federales que ingresaron a esas barriadas a bordo de vehículos blindados de la Infantería de Marina.

Finalmente, el EPP es fruto del reagrupamiento de antiguos miembros del Partido Patria Libre. Aunque se autodefine como revolucionario de principios marxistas-leninistas, con elementos ideológicos asociados a las ideas del caudillo local Francisco Solano López, sus actividades están claramente orientadas al lucro mediante la realización de secuestros extorsivos a

importantes ganaderos. Las autoridades paraguayas aseguran que el grupo está vinculado con las FARC colombianas y sus miembros han reciben de la contraparte entrenamiento en combate rural y ejecución de secuestros.

A partir de la invasión de esa organización a una estancia que culminó con el asesinato de cuatro personas, hace aproximadamente un lustro, el Poder Ejecutivo impulsó distintos operativos policiales y militares en la zona norte del territorio nacional. Las iniciativas incluyeron el despliegue de miles de efectivos que, sin embargo, no lograron detener a los principales líderes del grupo. Mientras tanto, el tema comenzó a generar preocupación en el gobierno y los legisladores de Brasil, por el “derrame” que podría generarse sobre el propio territorio. Una medida de esa inquietud fue proporcionada por el ex presidente José Sarney, quien admitió temer que un crecimiento de las actividades del EPP produzca una “colombianización” del Paraguay⁵³.

Algunas Conclusiones

Dentro del panorama de seguridad latinoamericano, los bajos niveles de conflictividad que se registran en términos westfalianos coexisten con una dinámica y heterogénea agenda en materia de amenazas no convencionales. Estas amenazas se despliegan en forma transnacional y están protagonizadas por actores no estatales que emplean la violencia, en tanto herramienta racional de política, en forma asimétrica. En este marco, la criminalidad organizada ocupa un lugar de preponderancia, destacándose el área andina como zona de producción de cocaína, y México y el istmo centroamericano configurando un corredor del tráfico de esa droga hacia EEUU, el principal mercado de consumo del mundo.

En este marco, el incremento y la complejización de la criminalidad organizada en México ha fomentado la aparición de una corriente de pensamiento que resignifica el concepto de insurgencia, a fin de aplicarlo al caso azteca. La resignificación de la insurgencia soslaya la naturaleza política de las metas de quienes la protagonizan, relativizando así su encuadre dentro de la

⁵³ Mariano Bartolomé, “Secuestros extorsivos y reivindicaciones campesinas: la rara alquimia del Ejército Popular Paraguayo”, *Analítica*, 05 de mayo de 2010. Disponible en: <http://www.analitica.com/va/internacionales/opinion/3857731.asp>

esfera de la violencia política. Al mismo tiempo, no repara en los enfoques tradicionales que entienden que en caso de vínculos entre insurgencia y criminalidad, es el primero de esos factores el que muta a efectos de incursionar en el campo del segundo.

El enfoque resignificado de la insurgencia enfatiza en su efecto de debilitamiento o impedimento del adecuado ejercicio de las funciones de un gobierno, en especial su control efectivo sobre todo el territorio nacional. Los aspectos instrumentales de la insurgencia ocupan el centro de la cuestión, desplazando de esa posición a la cuestión de la naturaleza de las metas perseguidas. En esta confluencia entre insurgencia y criminalidad, es el segundo de los factores el que adopta la fisonomía del primero.

Una aplicación de esta nueva conceptualización de la insurgencia, surgida al calor del deterioro de la situación de México en materia de criminalidad, al análisis del panorama de seguridad sudamericano genera importantes repercusiones. Desde un punto de vista cuantitativo, los habituales diagnósticos que coinciden en la existencia de dos insurgencias residuales signadas cada vez más por una impronta narcoterrorista, las FARC y SL, dejan lugar a otras lecturas que elevan los casos de insurgencias a no menos de cinco: a los farianos y senderistas se agregan las BACRIM, organizaciones brasileñas que operan desde las favelas de las mayores urbes del país, y el EPP paraguayo.

Cualitativamente, el análisis de América del Sur a través del prisma de la nueva interpretación de la insurgencia permite arribar a por lo menos tres importantes conclusiones. Primero, establece que la insurgencia sudamericana no es un fenómeno en declive sino, por el contrario, en nítido crecimiento; segundo, deja de circunscribir la insurgencia a la zona andina, con las particularidades geográficas y culturales que ello supone, para hacerla extensiva a otros puntos de la región; finalmente, también en términos espaciales, deja de concebirla como un fenómeno casi exclusivamente rural, para incorporar al análisis los entornos urbanos.

Más allá de estos cambios cuantitativos y cualitativos, una eventual consolidación de los nuevos enfoques sobre insurgencia puede generar otros efectos en América del Sur. Primero, en lo relativo al empleo del instrumento militar, siendo que no es lo mismo ese uso en un mero combate contra la criminalidad que contra un adversario que le disputa al Estado el control

territorial y el ejercicio de la autoridad; segundo, en lo que hace al tipo de tratamiento que le otorgan los gobiernos a estos fenómenos, ya que la resolución de un caso de insurgencia puede derivar en un trato “político” con la contraparte, opción a la que normalmente no tienen acceso los grupos criminales; tercero, las nuevas perspectivas pueden generar repercusiones tanto doctrinarias como de cooperación en materia de seguridad, sobre todo en el marco de instituciones multilaterales, como podría ser el caso del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) de la UNASUR.

REFERENCIAS

- Ayala, Ruben Luis. “¿Es un ataque de los Zetas a EEUU sólo una cuestión de tiempo?” *Ágora*, 19 de octubre de 2011. <http://www.agorarevista.com/es/articles/rmim/features/online/2011/10/19/iran-zetas-plot>
- Banco Mundial. *Crimen y Violencia en Centroamérica. Un Desafío para el Desarrollo*. Washington DC: Banco Mundial, 2011.
- Bartolomé, Mariano. “Situación del Crimen Organizado en América Latina.” *Ágora Internacional* 10 (2009).
- _____. “Secuestros extorsivos y reivindicaciones campesinas: la rara alquimia del Ejército Popular Paraguayo.” *Analítica*, 05 de mayo de 2010. <http://www.analitica.com/va/internacionales/opinion/3857731.asp>
- _____. “Violencia armada y criminalidad organizada en América del Sur. Situación y perspectivas de Sendero Luminoso y las FARC.” *Mundo Relações Internacionais*, 26 de mayo de 2010. <http://www.mundori.com/home/view.asp?paNoticia=1860>
- Benítez Manaut, Raúl. “La crisis de seguridad de México.” *Nueva Sociedad* 220 (2009).
- Bolívar Ocampo, Alberto. “Afganistán y el VRAE.” *Actualidad Militar* 471 (2011).
- Briscoe, Iván. “Crimen y drogas en los Estados Frágiles.” *Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE)*, 25 de julio de 2007. <http://www.fride.org/publicacion/151/crimen-y-drogas-en-los-estados-fragiles>
- Carrión, Fernando. “De la violencia urbana a la convivencia ciudadana”. In *Seguridad Ciudadana, ¿espejismo o realidad?*, editado por Fernando Carrión. Quito: FLACSO Ecuador – OPS/OMS, 2002.
- Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia. *Drogas y Democracia: hacia un cambio de paradigma*. Rio de Janeiro: Viva Río & Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, 2009.
- Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal. *Metodología del ranking (2011) de las 50 ciudades y las 50 jurisdicciones subnacionales más violentas del mundo*. México DF: CCSP, 2012.
- Cornell, Svante. “Narcotics and Armed Conflict. Interaction and Implications.” *Studies in Conflict & Terrorism* 30 (2007).
- GERIUP. “La Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica.” *Informes del GERIUP*, 29 de junio de 2011.
- GERIUP. “Criminalidad y violencia en América Latina iniciando la segunda década del Siglo XXI”. *Informes del GERIUP*, 11 de enero de 2012.
- Grillo, Ioan. *El Narco. En el corazón de la insurgencia criminal mexicana*. Mexico DF: Ediciones Urano, 2012.
- Gualdoni, Fernando and Javier Lafuente. “Las armas ilegales desangran Latinoamérica.” *El País*, 25 de mayo de 2009.

- Heidelberg Institute for International Conflict Research (HIIC). *Conflict Barometer 2010*. Heidelberg: HIIC, 2010.
http://www.hiik.de/en/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer_2010.pdf
- Khalizad, Zalmay. "Losing the Moment? The United States and the World after the Cold War." In *Order and Disorder after the Cold War*, editado por Brad Roberts. Cambridge and London: The MIT Press, 1995.
- Killebrew, Robert. "Criminal Insurgency in the Americas and Beyond." *Prism* 2 (2011): 33-52.
- Killebrew, Robert & Jennifer Bernal. *Crime Wars: Gangs, Cartels and U.S. National Security*. Washington DC: Center for a New American Security, 2010.
- Lutes, Charles, Elaine Bunn, and Stephen Flanagan. "The Emerging Global Security Environment." In *Strategic Challenges: America's Global Security Agenda*, editado por Stephen Flanagan and James Schear. Washington DC: National Defense University Press & Potomac Books, 2008.
- Metz, Steven. *The Future of Insurgency*. Carlisle Barracks: USAWC, 1993.
- OIPC-INTERPOL, *Informe forense de Interpol sobre los ordenadores y equipos informáticos de las FARC decomisados por Colombia*. Lyon: OIPC-INTERPOL, 2008.
- Oliva Posada, Javier. "Una embestida conceptual." *Organización Editorial Mexicana*, 24 de junio de 2011. <http://www.oem.com.mx/elsoldemexico/notas/n2120054.htm>
- Pabón Ayala, Natalie. "Las relaciones cívico-militares en la Política de Seguridad Democrática." In *Perspectivas actuales de la Seguridad y la Defensa en Colombia y América Latina*, editado por Alejo Vargas Velásques. Bogotá: Universidad Nacional de Rosario, 2008.
- Posada Carbo, Eduardo. "¿El fin de las FARC?" *Infolatam*, 06 de noviembre de 2011.
- Sanderson, Thomas. "Transnational Terror and Organized Crime: Blurring the Lines." *SAIS Review* XXIV (1), 2004.
- Tello, Ángel. "La Incertidumbre Estratégica." In *Seguridad y Defensa en tiempos de Bicentenario. Visiones desde Argentina y Chile*, organizado por Mariano Bartolomé. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales, 2010.
- United Nations Office on Drugs and Crime. *The Globalization of Crime. A Transnational / Organized Crime Threat Assessment*. Viena: UNODC, 2010.
- _____. *World Drug Report*. Viena: UNODC, 2011.
- _____. *2011 Global Study on Homicide. Trends, Context, Data*. Viena: UNODC, 2011.
- Valencia Tovar, Álvaro. "Las FARC se desintegran." *El Tiempo*, 14 de marzo de 2008.
- Vázquez Montalbán, Manuel. Foreword to "Notas sobre globalizadores y globalizados." In *Geopolítica Del Caos*, by multiple authors, 15. Barcelona: Le Monde Diplomatique/Temas de Debate, 1999.
- Villalobos, Joaquín. "Las FARC, un decadente club de narcos y bandidos." *La Nación* (Buenos Aires), 18 de enero de 2008.
- _____. "La fuerza de México." *Nexos*, 01 de marzo de 2009.

Witker, Iván. “Del prototerrorismo al narcoterrorismo. Revisando la violencia política en América Latina.” *Política y Estrategia* 96 (2004).

Woodward, Susan. “Fragile States: Exploring the Concept.” *Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE)*, 16 de diciembre de 2006. <http://www.fride.org/publication/97/fragile-states:-exploring-the-concept>

RESUMEN

El espacio geográfico latinoamericano es pródigo en amenazas no convencionales a la seguridad de sus Estados, las sociedades que los componen y los individuos que las integran. Esas amenazas se caracterizan por su dinámica transnacional, el carácter no estatal de sus protagonistas y su empleo de la violencia en formatos asimétricos.

Dentro de ese panorama se destaca la criminalidad organizada, que está presente en todas las regiones del hemisferio, presentando en cada caso características diferenciadas. En este panorama se destaca por su gravedad el caso de México, que ha sido tipificado por centros de estudios y expertos como ejemplo de una nueva forma de insurgencia. Esas lecturas obligan a una reconceptualización del concepto de insurgencia, definiéndolo más por la cuestión del control territorial que por la motivación política de sus actos.

A partir del panorama descripto el objetivo del presente trabajo⁵⁴ es aplicar el concepto reformulado de insurgencia al escenario sudamericano. A ese efecto, se establecerán los alcances de ese concepto, identificaremos casos concretos de aplicación, su impacto en el entorno estratégico regional y en la cooperación multilateral en materia de seguridad.

PALABRAS CLAVE

Seguridad; América del Sur; Crimen Organizado; Insurgencia.

*Recebido em 19 de novembro de 2012.
Aprovado em 15 de dezembro de 2012.*

⁵⁴ Versiones preliminares del presente trabajo fueron presentadas en el LIV Congreso Internacional de Americanistas, “Construyendo Diálogos en las Américas”, Viena julio de 2012, y en la III Jornada de Relaciones Internacionales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Buenos Aires, 25-26 de octubre de 2012.

ÁFRICA DO SUL, O ATLÂNTICO SUL E A EQUAÇÃO IBAS-BRICS: O ESPAÇO TRANSATLÂNTICO EM TRANSIÇÃO

Francis A. Kornegay¹

O ano de 2013 marca o 10 ° aniversário da Declaração de Brasília, que, dois anos antes, formalizou o Fórum de Diálogo Trilateral Índia-Brasil-África do Sul (IBAS). Em 2012, os três membros desta incipiente parceria da cooperação Sul-Sul já haviam sido incorporados ao fórum BRICS, juntamente com Rússia e China. A interação entre os fóruns IBAS e BRICS não gerou poucos debates sobre implicações e eficácia geoestratégicas, econômicas e políticas dessa nova geração de formações da política internacional de potências emergentes. É um debate que busca, entre outras coisas, dar sentido a uma sobreposição nas relações internacionais dos países em desenvolvimento do assim chamado Sul ao domínio das potências emergentes.

Neste sentido, a equação IBAS-BRICS é emblemática, especialmente em termos da incorporação efetiva do IBAS no BRICS, reunindo duas categorias de sobreposição entre as potências emergentes (ou re-emergentes) e as do Sul. Isso se relaciona com a maneira pela qual os BRICS reuniram as “potências médias” do fórum trilateral IBAS e as supostas “grandes potências” Euro-asiáticas da Organização de Cooperação de Xangai (OCX), sob a co-liderança da China e da Rússia.

O fato de que a Índia, com seu caráter de observadora na OCX, representa uma espécie de *swing state* entre a trajetória centrada no Hemisfério

¹ Institute for Global Dialogue, UNISA, Woodrow Wilson International Centre of Scholars. E-mail: francis@igd.org.za.

Norte da OCX e a força gravitacional no Hemisfério Sul do IBAS também adiciona uma nova dimensão de complexidade para essa equação de sobreposição entre o Sul e as potências emergentes. Além disso, inserida na equação IBAS-BRICS está a reunião trilateral entre Índia, Rússia e China como um triângulo estratégico para o gerenciamento de suas interrelações ambivalentes no grande espaço Euro-asiático.

Esse pano de fundo é todo um prelúdio para explorar as dimensões do Hemisfério Sul na equação global de potências emergentes do Sul girando ao redor de IBAS e BRICS, centrada no espaço geoestratégico do Oceano Índico e do Atlântico Sul. No entanto, ao contrário de um ocasional trabalho anterior do qual este é adaptado e o qual focava o Oceano Índico, a ênfase aqui é na problematização do potencial estratégico da África do Sul no Atlântico Sul em conjunto com o Brasil².

Isto implica necessariamente desenhar uma referência comparativa à dimensão desta relação no Oceano Índico como é refletida no arranjo marítimo trilateral entre a Troica do IBAS: IBASMAR. Este trabalho, portanto, procura analisar como a África do Sul se relaciona com o contexto no hemisfério sul em termos de seu papel e posicionamento únicos no continente africano e também como a África se encaixa nessa imagem vinculada às mais amplas implicações estratégicas da adesão sul-africana ao IBAS e BRICS.

Do ponto de vista de como a África do Sul conduz suas relações bilaterais dentro desses quadros multilaterais, questões de cada vez mais pertinência sobre identidade de política externa e autonomia estratégica surgiram nos debates e discursos políticos sobre a utilidade da adesão do país e a participação em IBAS e BRICS.

Considerando que o IBAS foi visto como uma consequência natural da trajetória política estrangeira da África do Sul pós-apartheid, priorizando a África e o Sul – e isso não causa controvérsia –, a conexão com os BRICS continua controversa. No contexto transatlântico sul, no entanto, os BRICS

² Francis Kornegay. *South Africa, The Indian Ocean and the IBSA-BRICS Equation: Reflections on Geopolitical and Strategic Dimensions*. (Nova Déli: Observer Research Foundation, 2011), 22.

ficam em segundo plano frente ao IBAS; isto acontece na medida em que o hemisfério ocidental está muito mais distante da dinâmica Euro-asiática que gira em torno do eixo Índia-China-Rússia do que o Oceano Índico.

Mas a relação entre IBAS e BRICS não deve ser encarada como um jogo de soma zero. O IBAS tem potencial para realmente fortalecer o BRICS em termos de sinergias geoestratégicas que podem surgir a partir de ambos, dependendo de como as estratégias diplomáticas serão coordenadas dentro da dinâmica geopolítica OCX-IBAS. A forma através da qual Tshwane-Pretória conduz o transatlântico sul junto ao Brasil enquanto maneja a área do Oceano Índico com a Índia pode revelar as possibilidades de tais sinergias serem realizadas.

A África do Sul e o transatlântico sul: definindo o terreno

Avaliando a equação IBAS-BRICS na política externa em evolução de Tshwane-Pretória, a lógica geoestratégica do IBAS como base de uma configuração “Gondwana” de relações no Hemisfério Sul é convincente. Ela coloca o trilateralismo do IBAS dentro de um quadro totalmente diferente de referência a partir do BRICS. Em termos comparativos, no entanto, a dimensão de trilateralismo do Oceano Índico é eminentemente mais desenvolvida do que no caso do Atlântico Sul. Portanto, há a necessidade de contextualizar o grande espaço atlântico como esta parte do Hemisfério Sul que se relaciona com a África do Sul e o resto do continente africano.

O ponto de partida para essa tentativa exige a assimilação do maior quadro continental africano e como – o que este autor chama de *interdependências espaciais geoestratégicas* da África –, ele condiciona suas Relações Internacionais com relação a todas as outras regiões continentais, bem como os ambientes marítimos que fazem parte da sua interconectividade.³ A

³ Essa perspectiva conceitual foi o ponto central de um ex-blog do autor: “India, NATO, Africom and the Dilemma of Geostrategic Spatial Interdependencies”, *The Post-West Forum*, 07 de novembro de 2007 (este blog não funciona mais). Foi dada referência a esta análise da dinâmica do Oceano Índico entre a África e a Índia em uma não-publicada apresentação na conferência sobre o Africom: Steve McDonald (diretor do programa africano do Woodrow Wilson International Centre of Scholars), “Changes in US Policy on Africa in the New Administration: What will it mean for Africom?”, 10 de março de 2009, Universidade de Pittsburgh. (Ver nota 4).

África, fragmentada da forma que é devido à divisão colonial de 1874 (e ratificada pela primeira geração de líderes africanos quando da fundação da Organização da Unidade Africana, 1963), é particularmente vulnerável a uma variedade de influências externas.

Sua vulnerabilidade é função de seu posicionamento como a península geológica do super-continente denominado “Afro-Eurásia”⁴. Isso é reforçado por uma fragmentação política de 54 Estados nominalmente soberanos que a privam de um coerente sistema de segurança que controlaria suas águas litorâneas. Descompactar a “Eurásia” é importante em termos africanos na medida em que abraça o norte-africano Magreb em termos geoculturais, políticos e econômicos, bem como em sua ecologia e biodiversidade. Caso contrário, a Eurásia compreende a Europa no extremo ocidental da sua linha fronteira com o transatlântico.

Isso pode ser definido como a “Eurásia Ocidental”, com a Ásia no extremo leste do que pode ser considerada a “Eurásia Oriental”, sendo a “Eurásia Central” algo que compreende a *heartland* da Trans-Eurásia com a Rússia árbitra da dinâmica geopolítica na Europa e na Ásia, e a Ásia Central um espaço contestado no meio. Na medida em que tal controle constitui um importante elemento do que pode ser chamado de “soberania continental”, as ligações da África com a Europa através do Mediterrâneo, e com a Ásia e o Oriente Médio através do Mar Vermelho, do Golfo de Aden e do Golfo Pérsico, – todos a oeste do Oceano Índico – colocam-na em uma posição estratégica relativamente fraca.

No entanto, os possíveis avanços na integração regional e continental, bem como na política econômica, podem transformar essa vulnerabilidade, uma vez que as interdependências da África com continentes são uma via de mão dupla. Tais interrelações são potencialmente gerenciáveis em função de maior eficácia na governança cooperativa regional, continental e intercontinental.

Essas interdependências, em sua dimensão geoestratégica espacial, refletem a interação geopolítica, econômica e estratégica das relações entre os

⁴ Ver a discussão “Afro-Eurásia” no Wikipédia e do *mega-landmass* também referida como “Afrábia” e “Euafrásia”. Disponível em: <http://en.wikipedia.org/wiki/Afro-Eurasia>.

continentes e regiões definidos por suas proximidades geográficas, seja por terra ou por mar⁵. A respeito disso, a interdependência espacial da África é reflexo da interação de suas terras e proximidades marítimas com Europa, Oriente Médio, Ásia e América do Sul.

As rotas marítimas de comunicação (SLOCs, iniciais em inglês) fornecem uma dimensão interoceânica marítima definindo tais interdependências. Como será ilustrado, isso tem particular relevância para o Oceano Índico. Caso contrário, a soberania continental torna-se uma função mais geral da “soberania marítima”. Esta é condicionada pelo controle de Zonas Marítimas Exclusivas Combinadas.

A definição do ponto de partida da Bacia do Atlântico

Sendo um continente peninsular, as interdependências geoestratégicas espaciais da África constituem um fenômeno de três lados que converge na extremidade sul da África continental, ocupada pela África do Sul. Esta é a Rota do Mar do Cabo que liga o Oceano Índico e o Atlântico Sul em um verdadeiro cerco ao continente.

Repensando o “Espaço Atlântico” e partindo deste ponto, que, aliás, já foi elaborado em um seminário sediado pela Comissão Europeia em 1º de julho de 2011, este autor propôs que a “Bacia do Atlântico e sua governança a partir de uma perspectiva do ponto de vista sul-africano” poderia levar em conta três aspectos:

- “- O espaço geopolítico e geoeconômico do Atlântico precisa ser abordado como um terreno que desenvolva o diálogo Norte-Sul entre as potências emergentes, países em desenvolvimento e poderes estabelecidos no Atlântico Norte Euro-Americano;
- A paisagem geoestratégica norte-sul do Atlântico pode ser diferenciada em três incomparáveis zonas: o nexa *Atlântico-Caribenho*, onde o meio e o norte do Atlântico americano encontra o “Atlântico Central” no nexa *Atlântico-*

⁵ Este quadro conceitual é elaborado com mais detalhes no ensaio do autor intitulado “South Africa and SADC in the Indian Ocean Maritime Security Equation”, *Journal of the Indian Ocean Region (JIOR)* 8(1) 72-90, 2012.

Mediterrâneo; e, mais ao sul, o nexos Atlântico Sul-Oceano Índico;

- Em termos de interesses sul-africanos, a partir de uma perspectiva geoestratégica no Hemisfério Sul, o Atlântico tem que ser contextualizado em relação ao Oceano Índico dentro do amplo domínio estratégico Indo-Pacífico. Isso significa olhar para as duas regiões comparativamente como complementares de uma agenda africana mais ampla para moldar a governança marítima e abordar o imperativo da segurança e construção da cooperação funcional e dos fluxos de comércio e investimento.”⁶

Conceituada desta forma, sugeriu-se que, a partir de uma perspectiva continental africana, “o Atlântico constitui uma parte do que pode ser referido como um cerco quadrilaetral de interdependências espaciais geoestratégicas intrometidas em seus assuntos. Como tal, pode-se falar de *três Áfricas abrangendo quatro domínios*:

- Um Atlântico Sul Afro-Latino – ou “Afroatlântico.”
- “Euro-Afrabia”, abrangendo desde o Sul do Mediterrâneo com saídas para o Atlântico ao Golfo Pérsico/Mar Vermelho/Golfo de Aden, confinando o quadrante noroeste do Oceano Índico. Esta concepção, pode ser caracterizada, em relação à União Europeia, como “Euráfrica”, como a *Eurafrique* do ex-presidente francês Nicholas Sarkozy, fusionando sua visão de União Mediterrânea – agora imensamente problematizada pela Grande Revolta Árabe de 2011.
- Afro-Ásia abrangendo o domínio Afro-Asiático do Oceano Índico junto aos litorais do Oriente Médio, Sul da Ásia e Sudeste da Ásia-Pacífico, bem como as Áfricas Oriental e Austral (com o grande esquema de livre comércio entre

⁶ Kornegay, “The Transatlantic Strategic Landscape: A South African perspective.” Resumo da apresentação preparada para uma conferência para a qual um relatório resumido foi emitido sob o nome de *The Atlantic Geopolitical Space: common opportunities and challenges*. Essa conferência foi co-organizada por DG Research and Innovation e BEPA, Comissão Europeia, 1º de julho de 2011. Relator: Mark Aspinall, I. Como um foco programático sobre o Atlântico em sua extensão norte-sul no hemisfério ocidental, este exercício notificou uma empresa chamada Atlantic Basin Initiative of the Centre for Transatlantic Relations (CTR) na Escola de Estudos Internacionais Avançados da Universidade Johns Hopkins (SAIS).

COMESA-SADC-CAO) e sua infinidade de comunidades econômicas regionais e de segurança abordando agendas da governança regional e inter-regional”⁷.

É a dimensão da identidade do Atlântico Sul Afro-Latino, ou *afroatlântica*, que preocupa esta análise. Aqui, com particular importância nas relações transatlânticas do Sul, deve ser salientado que *a singularidade da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC, sigla em inglês) a partir da vantajosa posição da África do Sul, como o ponto africano de referência para esta análise, é que, ao contrário de todas outras comunidades econômicas regionais (RECs, sigla em inglês) do continente, a SADC é a única formação transcontinental de sua espécie*. A SADC tem duas costas, fazendo fronteira tanto com o Oceano Índico quanto com o Atlântico. Como tal, qualquer abrangente análise SWOT⁸ de segurança marítima da SADC tem que incorporar os dois oceanos. Esta, por sua vez, sublinha a centralidade geoestratégica da África do Sul na formulação de uma visão “Gondwana” de uma comunidade de segurança no Hemisfério Sul e centrada na África.

Partindo de uma perspectiva histórica, estas interdependências trilaterais correspondem a uma “rua de mão única”, no que dizem respeito à África. Isso ficou exemplificado na medida em que as potências externas, principalmente europeias mas também do Oriente Médio, penetraram as diversas regiões do continente. Essa penetração partiu tanto do Oceano Índico quanto dos pontos transatlânticos.

De uma forma ou de outra essas intrusões tenderam a envolver uma proposição extrativa, seja o brutal tráfico de pessoas que despovoava através do comércio de escravos ou no que diz respeito à exploração de recursos naturais. Atualizando, a “nova luta”⁹ pela África por parte das potências tradicionais e emergentes se dá devido aos recursos minerais e energéticos do continente, refletindo uma continuidade neste padrão, acompanhada por diversos tipos de

⁷ Ibid, 1-2.

⁸ N.T.: *Surface Water Ocean Topographic Mission*.

⁹ N.T.: traduzido de “New Scramble”, em alusão ao *scramble*, termo através do qual ficaram conhecidas a corrida colonial e a partilha da África durante as últimas décadas do Século XIX e as primeiras do seguinte.

tráfico ilícito: narcóticos, pessoas, animais selvagens, o extermínio de reservas costeiras de peixes e exploração ilegal de madeira.

Há, no entanto, aspectos positivos dessa “nova luta” contemporânea, já que o surgimento de novos grandes atores asiáticos como a China, Índia, Coréia, entre outros, assim como o Brasil, na forma de parceiros econômicos, impulsiona um novo capítulo no crescimento e desenvolvimento econômico da África. Como resultado, há uma tendência incipiente para a África e para os africanos afirmarem um maior controle sobre o destino do continente.

O Trans-Mediterrâneo

As interdependências espaciais entre África e Europa, bem como entre África e Ásia, afetaram ambos os lados igualmente – nem sempre para benefício da África ou da Europa. No caso da Europa, o Trans-Mediterrâneo é um corredor de trânsito da imigração ilegal partindo da pobreza subsaariana ou do Magreb em direção a uma Europa de rápido envelhecimento e declínio populacional, além de, agora, incertas perspectivas econômicas.

Até agora, um quadro mutuamente benéfico para a gestão intercontinental do fluxo populacional através do Mediterrâneo, acompanhado por uma integração econômica mais estruturada, provou ser difícil. Esta situação se tornou mais complicada devido as revoltas da “Primavera Árabe” no Magreb por um lado e a crise da dívida da Europa Meridional que ameaça a União Europeia (UE), por outro. Tanto a assimétrica Parceria Estratégica União Europeia-África quanto a Parceria Mediterrânea entre a União Europeia e o norte da África parecem inadequadas para gerir essas tendências desestabilizadoras. Mais sobre isso adiante.

Depois, há a dimensão da segurança energética. Aqui, a interdependência geoestratégica Trans-Mediterrânea entre a África e a Europa atinge o cálculo geopolítico-econômico da Eurásia. Isto é sublinhado pelo possível rompimento de uma incipiente aliança energética que a Rússia tinha a esperança de consolidar com a Líbia e a Argélia como um meio de estreitar o seu controle do mercado europeu de energia a partir do sul do Mediterrâneo.¹⁰ Isso

¹⁰Francis A. Kornegay e Chris Landsberg, *Engaging Emerging Powers: Africa's Search for a 'Common Position*. 171-191..

envolve um oleoduto transsaariano ligado com a Nigéria, onde a gigante da energia russa, *Gazprom*, também investe fortemente. Como tal, as reviravoltas ao longo da fronteira sul do Mediterrâneo implicam um conjunto muito mais amplo de interesses geoeconômicos do que a imagem simplista muitas vezes desenhada como uma “recolonização” através imperialismo econômico ocidental.

De fato, pode não ter havido necessidade para que a OTAN apoiasse os rebeldes líbios simplesmente para assegurar os recursos de hidrocarbonetos desse país, já que as ligações de segurança econômica e de energia já estavam no local (especialmente entre Gaddafi-Berlusconi ou Líbia e Itália). O êxodo em massa de trabalhadores chineses da Líbia salienta ainda mais este ponto.

O fato importante é que a geoestratégia de segurança energética é o fio condutor dos objetivos russos para integrar o que é visto, em termos russos, como um “espaço pan-europeu”; termos esses que, do ponto de vista moscovita, serão otimizados para garantir a sua interdependência geoestratégica espacial dentro de uma maior equação leste-oeste da Grande Eurásia. Enquanto isso, como demonstrado pela marginalização da União Africana (em favor da Liga Árabe e para desgosto do ex-presidente Sul-africano Thabo Mbeki!) – e da África do Sul – ao Addis Abeba esforçar-se para mediar o conflito líbio, essas dinâmicas trans-mediterrâneas apresentam um desafio formidável para os esforços da África Subsaariana exercer as prerrogativas da presumida soberania continental sobre o Magreb.

O fato de que a disputa pelo Saara Ocidental continua sem solução em detrimento da coesão entre União Africana e a não funcional União do Magreb Árabe (UMA) diz tudo! A UA é eficaz sem uma REC nortista eficaz na fronteira sul do Mediterrâneo. Esta é a forma através da qual as interdependências geoestratégicas espaciais da África com a Eurásia trabalham contra isso nos termos trans-mediterrâneos. Como tal, a África está à mercê da endêmica dinâmica desestabilizadora do norte da África que se estende até abaixo do Saara, nos vulneráveis “Estados” do Sahel, como o atualmente fragmentado Mali.

Contradições Afroatlântica/Trans-Mediterrâneo

Dado o fato de que nos capitólios europeus e norte-americanos existe uma divisão da África em diferentes gabinetes – subsaarianos (SSA) e “Oriente Médio e África Setentrional” – seria necessária uma UMA funcional como a REC basal no norte da África dentro da UA para impedir a divisão diplomática que ocorreu entre a UA e a Liga Árabe no caso da Líbia. Mais especificamente em termos de relações transatlânticas do sul – essas dinâmicas geopolíticas envolvendo o equivalente a um realinhamento de convergência entre o mundo árabe, através do Conselho de Cooperação do Golfo, e do Ocidente –, está o nexos Mediterrâneo-Atlântico em torno do Marrocos.

O Marrocos, como um país isolado dos assuntos interafricanos devido ao impasse do Saara Ocidental, tornou-se um polo alternativo de revisionismo geopolítico que visa a redefinir o “Espaço Atlântico” em termos árabe-francófonos e africanos em alinhamento aparente com França, Portugal e Espanha. Em sucessivas conferências, Rabat lançou uma *Iniciativa Atlântica Tricontinental* (29-30 de maio de 2009) e uma *Federação Africana de Estudos Estratégicos*, em Marrakech.¹¹

Este último lançamento ocorreu no início de 2010, com o patrocínio do Centro de Estudos Estratégicos marroquino. Ele pode ser visto como mais uma indicação de uma tentativa de influenciar a trajetória geopolítica e econômica do médio-Atlântico que compreende a interface do Mediterrâneo entre a África e a Europa. Desta feita, a OTAN teria aprovado *Mediterranean Dialogue* em sua reunião na cidade de Chicago, em maio de 2012.¹²

Quais tipos de conflitos de interesses poderiam surgir dessas dinâmicas da África Setentrional que envolvem o Marrocos e o novo regionalismo sul-americano proveniente de Brasília, assim como a conexão da diáspora africana com a Caricom no que diz respeito ao Caribe, são uma grande incógnita.

¹¹ “Maroc 2030: Initiative Tricontinentale Atlantique.” *Forum em Skhirat, Morocco*, 29-30 de maio de 2009. Introductory Note. Disponível em: <http://www.itca.hcp.ma/>. Ver também: *Marrakesh Security Forum*, 28 de janeiro de 2011, apresentado pelo Moroccan Centre for Strategic Studies; *US Army Africa*, disponível em: <http://usarmyafrika.wordpress.com/tag/african/>; “Morocco seeks to become member of South Atlantic Initiative,” *Gouvernement du Royaume du Maroc*.

¹² Ver: “Morocco’s ties with NATO, fruit of strategic commitment as part of Mediterranean Dialogue, FM,” *Morocco World News*, 22 de maio de 2012. Também: Ian O. Lesser et al. “Morocco’s New Geopolitics: A Wider Atlantic Perspective.” *GMF: German Marshall Fund of the United States*, fevereiro de 2012.

Geopoliticamente, este parece ser um terreno ainda em disputa. Mas todos esses centros emergentes de poderes mal definidos que incidem sobre uma redefinição das relações transatlânticas terão de ser considerados em qualquer cálculo que visa à escultura de uma esfera – ou esferas – de autonomia geoestratégica como planejado para a evolução de uma agenda sul-atlântica compatível com os objetivos do IBAS, assim como um cálculo global mais amplo por parte do BRICS.

Aqui é onde a definição de Espaço Atlântico vai exigir alguma re-engenharia intelectual da imaginação geopolítica entre os intelectuais africanos e sul-americanos para resolver as contradições entre as correntes afro-latino (*afroatlântica*) e trans-mediterrâneas que incidem sobre as relações transatlânticas. A África Ocidental terá de desempenhar um papel importante, o que significa que a África do Sul e o Brasil terão que desenvolver uma extensão do IBAS que atinja o braço ocidental da SADC e gire em torno da afirmação geopolítica emergente de Angola e da Comunidade Econômica dos Estados do Oeste Africano (ECOWAS, sigla em inglês), além do poder de atores importantes, como Nigéria e Gana. Em termos de segurança, a ECOWAS já detém uma participação institucional ao longo de seus domínios no litoral do Atlântico Sul focando a estabilidade do rico em petróleo Golfo da Guiné.

Dada a escassez de foco no Atlântico Sul dentro das equações transatlânticas em busca de coerência estratégica, o domínio das interdependências da África no afro-asiático Oceano Índico não serão abordadas aqui da forma como elas têm sido amplamente discutidas em outro trabalho por este autor e outros de mais autoridade no assunto. Basta salientar que o nexo do Oceano Índico constitui um emergente centro de gravidade no deslocamento oeste-leste da economia global como um dos principais, se não o principal, ponto focal de transbordo de operações comerciais e energéticas. É um lago de convergência nas interdependentes relações econômicas entre África, Oriente Médio e a grande Ásia, bem como o centro de manobras geoestratégicas entre EUA, Índia e China, estendendo-se desde o Golfo Pérsico até a região Ásia-Pacífico, e do Estreito de Malaca até o Canal de Moçambique.

No entanto, onde o Oceano Índico encontra o Atlântico Sul, perto da “Rota do Mar do Cabo”, na África do Sul, é onde os países do IBAS são apresentados a uma grande oportunidade para se aprofundar em algumas

redefinições proativas da paisagem do estratégico Hemisfério Sul no que se refere a questões de segurança marítima e cooperação funcional. Desta forma, uma avaliação da pobre infraestrutura multilateral das relações transatlânticas do sul vem na sequência.

A África do Sul e a ascensão de Angola no cálculo dos emergentes do Atlântico Sul

Longe de ter o nível de cooperação multilateral que está surgindo no Oceano Índico, o Atlântico Sul não tem uma real arquitetura multilateral da qual falar. Para se ter certeza, não faltam questões em torno das quais uma agenda sul-transatlântica poderia ser desenvolvida.

Existem também as iniciativas que poderiam servir de base para a cooperação abordando tais questões no desenvolvimento de uma agenda e da arquitetura multilateral. Ao contrário do caso do Oceano Índico, no entanto, a África do Sul não figura como um ator central africano tão importante quanto seu Estado companheiro na SADC, Angola.

No que diz respeito a essas questões, os desafios de segurança marítima enfrentados pelo Oceano Índico também estão nelas incluídos. Eles correspondem à pirataria e toda a panóplia do crime transnacional no tráfico ilícito de drogas, pessoas, armas e várias mercadorias ilegais. Há intensos esforços em curso no combate a estas ameaças não tradicionais, especialmente no nortenho meio-atlântico no limite com o Caribe, na costa norte da América do Sul e em todo o oceano no domínio do ECOWAS e da Comunidade Econômica dos Estados Centrais Africanos (ECCAS). No entanto, estes esforços ainda têm que inspirar uma arquitetura transatlântica para além de tais iniciativas de cooperação, como as que abrangem a preocupação da Nigéria com o Delta do Níger e mais amplas preocupações de segurança regional no Golfo da Guiné.

A partir da visão da cooperação regional ao longo do litoral Atlântico do oeste africano, as três RECs pertencentes a esta região incluem, além da ECOWAS, ECCAS e SADC. A SADC é a única REC dentro do âmbito da UA que alcança as duas costas ao englobar tanto o Atlântico Sul quanto as regiões do Oceano Índico do continente. Em termos de como Tshwane-Pretória se relaciona com o Atlântico Sul, um grande desenvolvimento geopolítico ao longo do litoral sul da costa da África Ocidental é a ascensão de Angola.

É sendo a principal aspirante a potência regional emergente que Angola, dentro tanto da SADC quanto da ECCAS, deve receber maior atenção. Mais importante, as questões do Atlântico Sul, como elas se encontram neste momento, tendem a cair mais no domínio de ECCAS e ECOWAS do que no da SADC. Isto não significa necessariamente relegar a África do Sul um papel de coadjuvante no transatlântico sul. Mas isso implica uma divisão de liderança com o membro companheiro de SADC, Angola, bem como, em termos de ECOWAS, com a Nigéria.

Para Tshwane-Pretória, a conexão angolana é especialmente estratégica. Tem tanto aspectos cooperativos como competitivos. Mais especificamente, ela nasceu no mês de julho com a posse da ministra de assuntos internos da África do Sul (e antiga ministra de relações exteriores), Nkosazana Dlamini-Zuma, como presidente da Comissão da União Africana. Como candidata da SADC para esta posição muito disputada contra a oposição da Nigéria e da ECOWAS, Angola desempenhou um papel importante tornando-se presidente da UA. Luanda financiou o *lobby* de sua candidatura no valor de US\$176.000.¹³

Com uma das economias que mais crescem na África e uma muito motivada compulsão por desempenhar um papel mais ativo nos assuntos interafricanos, Luanda já exibiu seu ativismo com o memorando de entendimento que teve recentemente com Guiné-Bissau para reforçar a capacidade do país em lidar com a transnacional penetração criminal de cartéis sul-americanos de drogas. O fato de que Guiné-Bissau, como Angola, é uma lusófona antiga colônia portuguesa destaca outro fator importante na imagem ainda sem foco do transatlântico sul: a sua dimensão lusófona através da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP).

A Lusofonia engloba uma comunidade geocultural que vai do Brasil, no lado sul-americano do Atlântico, a Portugal, membro de longa data da comunidade transatlântica do norte, passando por Guiné-Bissau e Cabo Verde

¹³ Ray Ndlovu, "SADC lobby confident Dlamini-Zuma will win AU race", *SAFPI*, 13 de julho de 2012. Reimpresso de *Business Day*. (<http://www.safpi.org>). "...Oil-rich Angola chipped in \$176000 to finance Ms. Dlamini-Zuma's campaign."

na ECOWAS e Angola, com sobrepostas participações nas comunidades econômicas regionais SADC e ECCAS. Com relação a esta última, a Comunidade Central Africana de Economia Monetária (CEMAC) também faz parte deste quadro inter-regional africano.

Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS): plataforma lusófona do transatlanticismo do Sul?

Laços lusófonos são um fator importante nas relações estratégicas de longa data entre o Brasil e Angola. Isto é independentemente das relações de qualquer um dos países com a África do Sul. Nos últimos anos, o relacionamento bilateral Angola-Brasil tem se centrado proeminentemente nos esforços para revitalizar e revigorar a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS). A história da ZOPACAS remonta à Guerra Fria e ao ápice da tentativa do regime sul-africano Afrikaner nacionalista do *apartheid* em sair do isolamento diplomático. Projetando-se como um baluarte contra o comunismo no serviço de proteção das rotas marítimas do Mar do Cabo em torno dos oceanos sulinos durante a expansão soviética na terra e no mar, uma ideia de curta duração saiu desta iniciativa e foi estabelecida a “SATO”, sigla em inglês – Organização do Tratado do Atlântico Sul.

Como uma aliança antissoviética de regimes de direita do Hemisfério Sul – da África do Sul no lado africano aos regimes autoritários do *Conesur*, como o Chile de Augusto Pinochet –, a Organização do Tratado do Atlântico Sul tornou-se o complemento da OTAN neste hemisfério, organização esta da qual Portugal faz parte. Como, à época, Portugal era supervisor colonial de Angola, a SATO teria sido um pilar estratégico de todo o Atlântico contra Moscou. Tal regime transatlântico sul teria estado nas estratégias dos EUA na década de 1970 e boa parte da década seguinte, sob a administração de Nixon, Carter e Reagan. Na verdade, a guerra civil pós-libertação de Angola, que contou com o apoio soviético-cubano ao MPLA contra uma aliança tácita entre Washington, Pequim e Pretória em apoio à UNITA de Jonas Savimbi, pode ser vista como uma variante de tal estratégia anti-comunista-soviética do Atlântico Sul.

O opróbrio internacional dirigido contra o regime do *apartheid* em Pretória, o regime de Pinochet no Chile e outras autocracias no *Conesur*, juntamente com a derrubada do colonialismo português nas “províncias ultramarinas” de Angola, Guiné-Bissau, Cabo Verde, e São Tomé e Príncipe

(assim como Moçambique, na costa africana do Oceano Índico), encerrou qualquer possibilidade de uma tração geopolítica-diplomática da SATO. Os concomitantes final da Guerra Fria, administração de Ronald Reagan e o Kremlin de Mikhail Gorbachev, que facilitaram a retirada de Cuba de Angola após a vitória sobre as forças sul-africanas na decisiva batalha de Cuito Cuanavale, criaram um novo panorama na África do Sul: a retirada do *Afrikanerdom* da Namíbia e do topo do poder político sul-africano. Em linhas gerais, a situação no Atlântico Sul foi geopoliticamente transformada.

A ZOPACAS foi formada como parte de uma estratégia global anti-apartheid contra a legitimação das tentativas do regime nacionalista Afrikaner de superar o isolamento, bem como para se opor a qualquer perspectiva de um posicionamento estratégico pró-OTAN por parte de EUA e Ocidente no Atlântico Sul. Com o fim do *apartheid*, a ZOPACAS representou uma tentativa de manter essa região, pelo menos em sua região mais austral, como uma zona de neutralidade não alinhada; o Atlântico Sul seria deixado de fora da geopolítica geoestratégica do “Grande Jogo”. Nisto, o Brasil tende a surgir mais ou menos como um guardião do que poderia ser visto como uma extensão da sua esfera de influência regional, uma expansão da região amazônica à “Amazônia Azul” marítima.

Ao mesmo tempo, o Atlântico Sul, através da ZOPACAS, serviu como um veículo conveniente para Brasília na otimização de um elemento estratégico da sua política de articulação africana com a Lusófona agenda da CPLP, com Angola emergindo no papel de um pilar fundamental. Luanda, entretanto, se afastou da recém-libertada África do Sul pós-apartheid, cujo governo de Nelson Mandela (Congresso Nacional Africano – CNA) procurou a solução diplomática para a guerra civil angolana, oposta à solução militar do regime do MPLA contra a UNITA de Jonas Savimbi. As tensões que emanaram dessas diferenças de estratégia em direção a Savimbi coloriram as relações entre África do Sul e Angola ao longo das administrações de Mandela e Thabo Mbeki em Tshwane-Pretoria até a derrubada do último pelo CNA no ano de 2009 e o início da atual administração, liderada por Jacob Zuma.

Essa história de estranhamento e reconciliação pós-libertação entre África do Sul e Angola é criticamente importante para a compreensão dos componentes da política interafricana da SADC no Atlântico Sul e de como eles

podem interseccionar o lado sul-americano através do oceano, especialmente o Brasil. Afinal, não foi necessariamente prejudicial para o interesse de Brasília que Luanda e Tshwane-Pretoria não estavam tendo a melhor das relações.

Além disso, isso significava que o próprio governo do MPLA foi dividido entre elementos pró-Brasil e pró-África do Sul, sendo os elementos pró-África do Sul substituídos por aqueles que poderiam ser vistos como manifestamente anti-África do Sul. De qualquer forma, isto deu ao Brasil uma vantagem geoestratégica frente à África do Sul como “Estado-âncora” ao longo do litoral atlântico ocidental africano. Significou também que Brasília nunca mais estaria totalmente alinhada com Tshwane-Pretoria na busca da sua diplomacia econômica africana.

No revezamento da presidência da ZOPACAS entre América do Sul e África, a posse de Angola como presidente deste agrupamento elevou a importância de Luanda. A agenda da ZOPACAS pós-Guerra Fria e pós-apartheid pode ser resumida em seis pontos de agenda de cooperação e segurança humana:

- Cooperação econômica na erradicação da pobreza através da criação de parcerias visando ao desenvolvimento sustentável, comércio, investimento e turismo;
- Prevenção do crime e combate a tráfico de drogas, comércio ilícito de pequenas armas e armamento leve, e crime organizado transnacional, incluindo pirataria;
- Paz, estabilidade e segurança, incluindo a prevenção de conflitos e a construção da paz dentro da zona;
- Pesquisa científica, questões ambientais e marinhas;
- Questões interdisciplinares e meios de implementação; e
- A necessidade de um “mecanismo de implementação e acompanhamento”.

Conhecido como o Plano de Ação de Luanda, o que foi formulado solicita o estabelecimento de regras de procedimentos para um Comitê Permanente e Reuniões Ministeriais, impulsionadas pelos pontos focais nacionais entre os Estados-membros. Não está claro o quanto aconteceu desde

que este plano de ação foi aprovado na 6ª Conferência Ministerial, em Luanda, no dia 19 de junho de 2007. Mas é importante notar que esta tentativa de revitalizar a zona é parte de uma mais generalizada diplomacia global do Sul que, entre a África e a América do Sul, incluiu a primeira cúpula África-América do Sul, que foi realizada em Abuja entre os dias 26 e 30 de Novembro de 2006, e que reconheceu o apoio à Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS).

O fato de que o plano de ação exigiu uma “revisão de mecanismos financeiros nacionais e multilaterais que possam ser utilizados para financiar projetos da zona...”¹⁴ é um fator potencialmente importante ao ativar uma esfera autônoma de cooperação interregional; isto está de acordo com a atual agenda dos BRICS e da promoção do financiamento de comércio e investimento em moeda local entre os países emergentes e do Sul. Como membros do mecanismo bancário dos BRICS, este é o lugar onde a adesão da África do Sul e do Brasil ao IBAS proporciona um ponto de convergência estratégica entre este fórum e os BRICS que poderia ter um importante impacto geoeconômico na política inter e intraregional do Sul Global, assim como no Atlântico Sul.

Angola – não Nigéria – e o Golfo da Guiné

A Declaração de Luanda, que produziu o plano de ação, também saudou a criação da Comissão do Golfo da Guiné como um “veículo sub-regional de cooperação, promoção e manutenção da estabilidade e segurança, e para a obtenção dos princípios e objetivos da Zona.”¹⁵ Notável a este respeito foi a expressão de “gratidão ao Governo de Angola para acolher a sede da Comissão e facilitar a operacionalização do seu secretariado”¹⁶ da ZOPACAS, um reflexo do crescente ativismo diplomático angolano. Desta forma, Angola está provando ser um elemento estratégico fundamental que liga as agendas das RECs africanas que fazem fronteira com o litoral do Atlântico Sul.

Além da participação na SADC, Angola sedia a Comissão do Golfo da Guiné (GGC, sigla em inglês), colocando Luanda diretamente na dinâmica

¹⁴ Luanda Plan of Action, Ibid: V. Cross-cutting Issues and Means of Implementation, 6.

¹⁵ *Luanda Final Declaration of the 6th Meeting of Member States of the Zone of Peace and Cooperation in the South Atlantic*. 18-19 de junho de 2007. Ponto 29, 5.

¹⁶ Ibid, 5.

geopolítica do ECOWAS, bem como na política centro-africana representada por ECCAS e CEMAC. A Conselho de Ministros da Comissão inclui, além de Angola, Nigéria, Camarões, São Tomé e Príncipe, Gabão, Congo-Brazzaville e a República Democrática do Congo (RDC). Na verdade, curiosamente, embora haja uma tendência a haver uma associação superficial da dinâmica do Golfo da Guiné com a região da ECOWAS e as preocupações securitárias marítimas da Nigéria relacionadas à exploração e exportações de petróleo, o saldo interregional dentro do GGC é fortemente inclinado para a centro-africana ECCAS, onde Angola compete pela liderança com a RDC, ambos também membros da SADC.¹⁷

A influência da ECCAS é reforçada por uma decisão da Comissão do Golfo da Guiné (GGC) tomada para estabelecer um Centro Regional de Segurança Marítima na África Central (CRESMAC) com base no Congo-Brazzaville. A Nigéria, no entanto, foi chamada para o GGC para servir de ponto de partida para o estabelecimento de uma força naval internacional para proteger a indústria de petróleo no Golfo da Guiné. De fato, no âmbito da geopolítica inter-africana de cooperação no Atlântico Sul em geral, e da Zona em particular, o GGC fornece uma plataforma adequada para uma convergência estratégica pan-africana de agendas.

O obstáculo aqui, no entanto, é a maneira lamentável em que as instabilidades regionais inter e intraestatais forçaram os principais Estados a estarem em desacordo quanto às suas respostas frente a estas crises, sendo a guerra civil na Costa do Marfim é um caso exemplar. Aqui é onde um exame mais detalhado da diplomacia da África do Sul nas regiões da ECCAS e ECOWAS em alinhamento com Angola merece atenção, embora os detalhes da dinâmica interafricana que circundam a Costa do Marfim ainda não estejam claros. O que está claro, no entanto, é que Tshwane-Pretória pode precisar de uma forma muito mais ampla da diplomacia geoestratégica do Atlântico Sul

¹⁷ Há, no entanto, uma “inativa” Estratégia de Energia e Segurança do Golfo da Guiné (GCESS, sigla em inglês), criada em junho de 2005. Esta iniciativa reuniu Nigéria, EUA, Grã-Bretanha, Canadá, Suíça, Holanda, Noruega e os Estados do Golfo da Guiné. Ver: Paul Francis, Deirdre LaPin, Paula Rossiasco, *Securing Development in the Niger Delta: A social and conflict analysis*. (Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Centre for Scholars, 2011), 111. Relatório publicado no programa africano.

como meio de equilibrar, de forma mais eficaz, os seus interesses nesta parte do continente. Este é o momento em que o IBAS pode emergir como um fator chave.

A Lei do Equilíbrio de Tshwane-Pretória: a dimensão do IBAS

Considerando que as relações Brasil-Angola estão progredindo bem geocultural e politicamente há um bom tempo, pode muito bem ser que o distanciamento pós-libertação entre África do Sul e Angola tornou Tshwane-Pretória ansiosa para a recuperação de boas relações sob a administração de Zuma. É compreensível que, dadas as circunstâncias, o CNA em Luthuli House e Union Buildings¹⁸ não gostaria que sua aproximação com Luanda fosse canalizada através de Brasília. No entanto, na sua pressa em cobrir o terreno perdido no que deveria ter sido um relacionamento bilateral próximo após os respectivos conflitos civis, a África do Sul pode ser acusada de sobrecompensação e fazer as vontades do MPLA em questões críticas da diplomacia interafricana.

O alegado alinhamento da África do Sul com Angola ao apoiarem o ex-líder da Costa do Marfim, Laurent Gbagbo, frente a Alessane Ouattara, aliado dos franceses, no resultado das eleições presidenciais vencidas por Ouattara pode ser visto como um exemplo. A declaração de Luanda contra Ouattara, apoiado como era pela ECOWAS (conduzida pela Nigéria), estava enraizada no apoio político – e talvez mais do que político – que a França deu a Savimbi. O “amigo do meu inimigo sendo meu inimigo” parece ter significado que Tshwane-Pretória pode ter se sentido compelida a realinhar a sua posição sobre a Costa do Marfim para se conciliar com Luanda, uma posição em desacordo com a Nigéria e com a ECOWAS, mas também compatível tacitamente com as posturas pró-Gbagbo de China e Rússia.

Com efeito, na questão marfinense os dois mais poderosos membros da SADC se posicionaram contra a Nigéria e a ECOWAS quanto a uma possível potência regional onde os interesses franceses figuravam significativamente na equação. Tanto Luanda quanto Tshwane-Pretória tiveram seu embate com

¹⁸ N.T.: Comitê central do CNA e gabinete oficial do Presidente, respectivamente.

Paris. Nenhum dos dois países consegue se manter passivo mediante a postura neocolonial que a França quer manter na África francófona.

Mas, do ponto de vista da África do Sul, foi a Costa do Marfim o campo de batalha ideal para desafiar a compulsão irresistível da França de interferir na política de suas ex-colônias? Gbagbo, afinal, se distinguiu duvidosamente como um empresário etno-regional envolto em trajes antiimperialistas às custas da integridade territorial marfinense. Colocar então em risco a muito necessária coordenação da política interafricana entre sul-africanos e nigerianos trouxe nada de bom para a reputação estabilizadora da África do Sul em sua candidatura para a liderança continental.

As dificuldades encontradas por Tshwane-Pretória na tentativa de fazer com que Abuja apoiasse a Ministra do Interior Nkosazana Dlamini-Zuma como candidata da SADC para a presidência da Comissão da UA parecem emblemáticas visto as recentes dificuldades da diplomacia interafricana da África do Sul. O eixo Abuja-Pretória que existiu durante as presidências nigeriana e sul-africana de Olusegun Obasanjo e Thabo Mbeki, respectivamente, não existe mais. No entanto, as relações África do Sul-Nigéria são fundamentais para a formação de qualquer tipo de aliança estratégica séria pan-africana dentro da UA como uma bússola para orientar as posições africanas comuns e informar a estratégia africana em envolver as potências emergentes e tradicionais. Idealmente, um ‘triângulo estratégico’ entre África do Sul, Nigéria e o Egito pós-Mubarak como uma rede dentro da abertura da UA para outros atores-chave, como Angola, Etiópia, Gana e Quênia seria ideal para ancorar as estratégias de Tshwane-Pretória no Sul/círculo concêntrico de potências emergentes, onde BRICS e IBAS entram na equação.

Dentro do contexto geopolítico do Atlântico Sul, por que não um “triângulo estratégico” entre África do Sul e Brasil com Angola? Extrapolando tal ligação trilateral, uma extensão do IBAS proporcionaria maior definição estratégica para o transatlântico sul e daria ao fórum maior profundidade regional para benefício de África do Sul, Brasil e Índia. É claro que tanto potencial amplificaria a lógica geoestratégica dos exercícios trilaterais de cooperação, navais e marítimos, entre estas três potências regionais na IBSAMAR; e isto no momento em que a Índia está presidindo a Associação para a Cooperação Regional dos Países da Orla do Oceano Índico (IOR-ARC,

sigla em inglês) pelos próximos dois anos, enquanto a África do Sul, no mesmo período, preside Simpósio Naval do Oceano Índico (IONS, sigla em inglês).

A questão que virá à tona: o que o trilateral IBAS fará com o IBASMAR ao longo dos próximos dois anos, enquanto Nova Déli e Tshwane-Pretória estiverem mantendo as duas presidências do Oceano Índico? Parece que existe uma ligação arquitetônica multilateral para manter a IOR-ARC e o IONS de um lado, e a ZOPACAS de outro. Mas este é o lugar onde uma criativa triangulação estratégica entre África do Sul, Angola e Brasil se torna atraente ao desenvolver uma convergência multilateral estratégica com o quadro ainda pouco desenvolvido (mas mais nitidamente resolvido) do Oceano Índico. Como tal, quais poderiam ser as opções para a ampliação da ZOPACAS e iniciativas auxiliares sub-regionais, como o GGC?

Aqui não serão os membros africanos da ZOPACAS que definirão o ritmo. Pelo contrário, o Brasil será a única potência do Atlântico Sul no hemisfério ocidental com peso geopolítico-econômico e capacidade para contrabalançar os EUA e seus aliados no Atlântico Norte, influenciando os termos do multilateralismo no transatlântico sul. Mas a África do Sul, como “Pivô de Gondwana” sobre as rotas marítimas do sul e parceira estratégica do Brasil em IBAS e BRICS legitimamente tem razões tanto para influenciar a evolução do Atlântico Sul quanto Brasília ou Luanda. Contudo, é na dinâmica ocidental do hemisfério interamericano entre Brasília e Washington que o futuro de grande parte do Atlântico Sul vai girar.

Um determinante fator consequente será o “estado de espírito” de Brasília informando suas compulsões estratégicas *vis-à-vis* a “Amazônia Azul”, o quão expansiva ou levemente inclinada será para motivar seu alcance próprio e o do IBAS e da ZOPACAS na estruturação do multilateralismo do Atlântico Sul. Na verdade, a consideração de uma estratégia mais ativa de divulgação do IBAS pareceria crítica em qualquer rumo que a diplomacia do Atlântico Sul possa tomar.

O alcance do IBAS é a variável-chave contingente. Desta forma, em conjunção consultiva com África do Sul e Angola, há pelo menos três opções que o Brasil poderia considerar, dependendo do quão pró-ativa é a determinação da agenda no transatlântico:

Opção I: uma esfera de influência no Atlântico Sul

Aqui, Brasília, em conjunto com Tshwane-Pretória e Luanda, explora com outros Estados-membros da ZOPACAS a transformação da Zona em um Conselho do Atlântico Sul para contrabalançar a já estabelecida Comunidade Transatlântica do Norte. Isso parece exigir uma institucionalização mais elaborada da segurança econômica, geopolítica e marítima no Atlântico Sul, além de uma agenda de cooperação funcional. Isso envolveria a definição de um papel mais abrangente da etapa brasileira da IBSAMAR para servir como o ponto focal para o tipo de força naval internacional defendido pela Nigéria, exceto o fato de ter um decreto muito mais amplo do que apenas proteger a indústria de petróleo em alto-mar no Golfo da Guiné. Isso pode significar o estabelecimento de um tratado do Atlântico Sul em que todos os Estados membros da ZOPACAS seriam signatários.

O Conselho do Atlântico Sul, pelo menos inicialmente, focaria a construção da sua própria autonomia estratégica coletiva e a capacidade de encarar todos os outros atores externos como pré-requisitos para um engajamento multilateral mais amplo além do Atlântico Sul. A questão é: o quão dentro do Atlântico Médio a abrangência do Conselho do Atlântico Sul deveria chegar? Dentro do Caribe, no hemisfério ocidental, e do Mediterrâneo, no lado africano, onde uma agenda nitidamente marroquina está tomando forma? Ou o escopo geopolítico está limitado à participação dos membros afro-sul-americanos da ZOPACAS? Mais do que provável, pelo menos de um ponto de vista desenvolvimentista, a ZOPACAS definiria o escopo de um Conselho do Atlântico Sul onde a prioridade seria dada Ao estabelecimento de sua própria identidade livre de uma já estabelecida agenda transatlântica do norte, embora essa agenda esteja sendo repensada nos grupos de pesquisa dos “laboratórios” de Washington e Bruxelas.

Opção II: Um diálogo transatlântico norte-sul

A criação de um Conselho do Atlântico Sul ocorre no contexto de um diálogo amplo de segurança marítima entre o IBAS/IBSAMAR e a ZOPACAS por um lado, e determinados atores institucionais do norte transatlântico, por outro. Dentre estes podem ser incluídos o Conselho Atlântico em Washington, acompanhado pelo Centro de Relações Transatlânticas (CTR), situado na Johns Hopkins University School of Advanced International Studies (SAIS), e sua

incipiente Iniciativa da Bacia do Atlântico.¹⁹ Isso pode implicar também envolver Portugal, Espanha e Marrocos.

No contexto desse diálogo norte-sul, ainda deve haver uma ampla margem para o surgimento de uma identidade independente do Atlântico Sul multilateral, através da criação de um edifício do Conselho do Atlântico Sul na Zona, em conjunto com uma IBSAMAR mais forte. Em última análise, isso pode levar a uma arquitetura interativa que engloba a Bacia do Atlântico em torno de um Conselho do Atlântico Sul e um Conselho do Atlântico Norte ligados a uma estrutura de assembleia transatlântica que institucionaliza um diálogo de convergência estratégica entre o norte e o sul.

Aqui deve-se ter em mente que o Atlântico Norte não está parado. Lá resta aquela ideia de uma “zona de livre comércio transatlântico” entre os EUA e a Europa que poderia em algum ponto reviver a dinâmica geoeconômica no Hemisfério Norte à medida em que a UE navega para fora da crise da zona do Euro, gerando maior integração e, talvez, uma união política. Esta, por sua vez, poderia ser acompanhada pela ideia uma América do Norte mais integrada, de acordo com as linhas de um “Plano Diretor Norte-Americano”, esboçado na publicação de julho/agosto de 2012 de *The American Interest* por Robert Pastor, professor e diretor do Centro para Estudos Norte-Americanos da American University. Pastor defende que o triângulo estratégico do NAFTA formado por EUA, Canadá e México adota um princípio de “interdependência gerenciada” ao partir de uma “relação bilateral para uma abordagem trilateral”, aprofundando a integração da América do Norte.

Sem dúvida, dada a carregada geopolítica das relações interamericanas, incluindo a questão ainda não resolvida de Cuba, o renascimento da abortada Zona de Livre Comércio das Américas é improvável enquanto Washington se concentrar no “livre comércio” por outros meios através da parceria Trans-Pacífica (que provavelmente incorporará parte das Américas do Sul e Central). O interesse renovado na integração da América do Norte girando em

¹⁹ O CTR convocou uma “reunião exploratória de grupo de pessoas eminentes” no Palácio dos Bandeirantes, São Paulo, Brasil, em 19-20 de abril de 2012; e fará um acompanhamento da oficina de autores em “The rising importance of the Atlantic Hemisphere”, em 12-13 de setembro de 2012.

torno de um NAFTA mais robusto, ligado à integração econômica e uma recuperação da zona euro, é outra possibilidade a ser mantida em mente ao gerar o impulso multilateral no Atlântico Sul. Em última análise, ambos os lados do Atlântico terão que ser abordados geopolítica e economicamente como uma zona de integração Norte-Sul no hemisfério ocidental interagindo com a dinâmica integracionista na África e Europa.

Opção III: Um Conselho de Segurança Marítimo entre Atlântico Sul e Oceano Índico

Esta opção pode acomodar qualquer uma das opções acima e é extremamente importante que ao IBAS/IBSAMAR seja concedido um papel integralmente central em qualquer caminho que o multilateralismo do Atlântico Sul seguir. Mas essa opção concederia à África do Sul e à Índia, em seus respectivos Simpósio Naval do Oceano Índico (IONS) e Associação para a Cooperação Regional dos Países da Orla do Oceano Índico (IOR-ARC), o papel de coordenar com o Brasil a criação de uma estrutura multilateral marítima de segurança e cooperação que seja capaz de abranger as rotas marítimas do sul sob a bandeira da IBSAMAR. Isso pode implicar em reunir ZOPACAS, IONS e IOR-ARC sob a forma de diálogo e consulta de alto nível continuados, talvez em uma cúpula do IBAS/IBSAMAR sediada na África do Sul. Seu objetivo seria iniciar a estruturação de um mecanismo multilateral que aumentasse a fomentação da reforma do Conselho de Segurança da ONU por parte do IBAS.

Isso deveria ser tão capaz quanto qualquer envolvimento externo “fora da área” de um “conselho de segurança marítima e cooperação” para o Atlântico Sul, e o Oceano Índico teria de ser baseado em novos termos de referência para o atual e defasado regime de segurança coletiva. Em qualquer um dos casos, uma proposta de estruturação marítima multilateral não precisa necessariamente estar situada no interior do sistema da ONU, a não ser que grandes reformas sejam feitas, capazes de fomentar uma estratégia pró-ativa do IBAS nos oceanos do Sul.

Conclusão

Há várias observações a serem feitas, passado o levantamento das dinâmicas do Atlântico Sul que dizem respeito à África do Sul no contexto da equação IBAS-BRICS. A primeira tem a ver com o surgimento de Angola como

um centro de poder alternativo na política interafricana frente ao domínio da África do Sul dentro da SADC e em outras áreas do continente. Não é à toa que uma proposta para a criação de um banco de desenvolvimento da SADC foi feita para competir com o Banco de Desenvolvimento da África Austral de Tshwane-Pretória (DBSA, sigla em inglês), surgido quando a África do Sul se tornara membro do BRICS, com seus mecanismos de financiamento emergentes (incluindo todos os cinco BRICS prometendo bilhões de dólares para o FMI como uma *firewall* financeira e global no contexto da crise da zona do Euro).

Além de Luanda apoiar política e financeiramente Dlamini-Zuma como candidata da SADC para liderar a Comissão da União Africana (UA), apenas Angola, no âmbito da SADC, poderia financeiramente lidar com uma iniciativa de desenvolvimento financeiro alternativa ao Banco de Desenvolvimento da África Austral – e isto em um momento em que o DBSA inaugurou sua própria subsidiária internacional para abordar o papel do banco no financiamento do desenvolvimento no BRICS em termos de África. Está longe de ser claro aonde essa proposta irá chegar, em um momento no qual os países do BRICS irão vetar a viabilidade da iniciativa de seu próprio banco de desenvolvimento conectado ao financiamento de moeda local. Não se pode excluir que o Brasil pode ser um fator na iniciativa de Luanda para uma instituição financiando o desenvolvimento no âmbito da SADC e contra a posição do DBSA, por ser signatário da admissão da África do Sul ao Mecanismo Bancário dos BRICS. Para além da relação bilateral África do Sul-Brasil dentro do contexto tanto do IBAS quanto do BRICS, surgiu uma espécie de eixo Lusófono Brasília-Luanda quanto aos assuntos do Atlântico Sul girando em torno da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS).

A questão aqui é: até que ponto este eixo Lusófono que abrange ambos os lados do Atlântico Sul pode se estender e interagir com um eixo bilateral entre Tshwane-Pretória e Brasília no âmbito trilateral do IBAS para acomodar um triângulo estratégico entre África do Sul, Brasil e Angola? Muito possivelmente vai depender do cálculo que o Brasil fará na medida em que o Itamaraty pode pensar ser do seu interesse promover Angola como um contrapeso à África do Sul na geopolítica da “porta de entrada Africana” para o vasto e rico mercado da África continental.

Se, todavia, acontecesse uma reunião político-diplomática entre as mentes de Brasília e Tshwane-Pretória sobre a necessidade de ambos se juntarem com a Índia ao pró-ativamente dar uma estrutura mais multilateral a um Hemisfério Sul que liga África, Ásia e as Américas através das rotas marítimas do sul, então Brasília poderia muito bem valorizar e priorizar um eixo trilateral entre si e Angola, incluindo a África do Sul, pois o potencial geoestratégico angolano é incomparavelmente limitado se comparado com o da África do Sul. O posicionamento geográfico da África do Sul como uma tripla porta de entrada para o Atlântico Sul, o Oceano Índico e também para o mercado interno africano é um fator inevitável em qualquer cálculo geopolítico estratégico do Hemisfério Sul. A grande questão é o que os líderes da África do Sul vão fazer com essas vantagens naturais no que diz respeito à forma através das quais lidarão com Angola e Brasil em relação ao futuro do transatlântico sul. Será que eles, em conjunto com a Índia e dentro do IBAS, exibirão suficiente audácia em imaginação geopolítica e estratégica para traduzir as vantagens geográficas naturais da África do Sul em um novo subsistema internacional; um subsistema que aumenta sua autonomia estratégica individual e coletiva dentro do BRICS como uma potencialmente revisionista aliança econômica e global de governança?

Dominado da maneira que o BRICS é por China e Rússia, o fato de que estes dois têm “gordura para queimar” na reconfiguração das equações de poder Euro-asiáticas no Hemisfério Norte também deve ser levado em conta no cálculo dos membros do IBAS no BRICS. Isto é fundamental, dada a interdependência das mudanças em Norte e Sul globais. Ambos IBAS e BRICS constituem caminhos diferentes, mas interligados, em direção a uma paisagem multipolar estratégica. A respeito disso, o IBAS poderia reforçar a potência total do BRICS através da confecção de um novo multilateralismo Atlântico Sul em conjunto com o Oceano Índico. A trajetória bem que poderia ser direcionada a uma visão de construção da integração global do Sul para o Norte.

REFERÊNCIAS

- Francis, Paul, Deirdre LaPin, e Paula Rossiasco. *Securing Development in the Niger Delta: A social and conflict analysis*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Centre for Scholars, 2011.
- Kornegay, Francis A. *South Africa, The Indian Ocean and the IBSA-BRICS Equation: Reflections on Geopolitical and Strategic Dimensions*. Nova Déli: Observer Research Foundation, 2011.
- _____. “South Africa and SADC in the Indian Ocean Maritime Security Equation”, *Journal of the Indian Ocean Region* (JIOR) 8(1), 72-90.
- Kornegay, Francis A., e Chris Landsberg. *Engaging Emerging Powers: Africa’s Search for a ‘Common Position’*. Disponível em: <http://www.currentanalyst.com/images/stories/Engaging%20Emerging%20PowersFinal1.pdf>
- Lesser, Ian O. et al. “Morocco’s New Geopolitics: A Wider Atlantic Perspective.” *GMF: German Marshall Fund of the United States*, Fevereiro de 2012.
- Luanda Final Declaration of the 6th Meeting of Member States of the Zone of Peace and Cooperation in the South Atlantic*. 18-19 de junho de 2007. Point number 29:5.
- Ndlovu, Ray. “SADC lobby confident Dlamini-Zuma will win AU race”, *SAFPI*, 13 de julho de 2012.
- Pastor, Robert A. “Beyond the Continental Divide.” *The American Interest* julho/agosto de 2012.

RESUMO

No contexto de crescente cooperação sul-sul, os membros de um importante fórum de diálogo que representa as potências emergentes, o IBAS, incorporaram-se a outro organismo, o BRICS. Isso foi resultado de uma sobreposição dos países em desenvolvimento do sul ao domínio das potências emergentes euro-asiáticas. Considerando-se que as duas alianças estão centradas no espaço geoestratégico do Oceano Índico e do Atlântico Sul, o potencial estratégico da África do Sul no Atlântico Sul em conjunto com o Brasil é de extrema importância. É possível diferenciar duas correntes relativas aos laços transatlânticos: a Afro-Latina e a Trans-mediterrânea. Também é relevante situar o papel de Angola no continente africano como uma possível influência na dinâmica do Atlântico Sul, atribuindo-se a devida importância aos vínculos lusófonos representados pela CPLP.

PALABRAS-CHAVE

IBAS; BRICS; Atlântico Sul; África do Sul; Cooperação Sul-Sul.

*Recebido em 17 de julho de 2012.
Aprovado em 30 de outubro de 2012.*

Traduzido por Ana Paula Calich, Gabriela Perin e Pedro Alt.

AMAZÔNIA AZUL: PENSANDO A DEFESA DO TERRITÓRIO MARÍTIMO BRASILEIRO¹

Marianne Wiesebron²

Introdução

“O Brasil dispõe de uma verdadeira ‘Amazônia Azul’, em relação à qual, sem dúvida, exerce direitos, mas tem também obrigações de conhecê-la e explorá-la economicamente, de forma racional e sustentável. Consequentemente, as riquezas incalculáveis desse espaço marinho sob jurisdição nacional exigem também um Poder Naval capaz de protegê-las.” (Carvalho in LEPLAC 2010)

O Brasil, com quase 7500 quilômetros de costa atlântica, é um país diretamente interessado pelos desenvolvimentos que têm a ver com o Oceano Atlântico. Graças aos Arquipélagos de São Pedro e São Paulo, e Trindade e Martim Vaz, especialmente o primeiro, a fronteira marítima do Brasil avança bastante em direção à África. O Arquipélago de São Pedro e São Paulo se situa a 1010 km do ponto mais próximo da costa brasileira e a 1824 km da costa africana (Viana 2009, 55).

¹ Um primeiro estudo “L’Amazonie bleue et les enjeux et contraintes maritimes du Brésil” foi publicado em *Revue Défense Nationale* 738 (2011), 45-51.

² Marianne L. Wiesebron é Professora Associada de História no Departamento de Estudos Latino-Americanos na Faculdade de Ciências Humanas da Universidade de Leiden. (M.L.Wiesebron@hum.leidenuniv.nl)

Nos últimos anos, o Oceano Atlântico, que desde o início da colonização desempenhou um papel fundamental para o Brasil, se tornou ainda mais crucial para o país devido às riquezas que se encontram na Zona Econômica Exclusiva (ZEE) e na Plataforma Continental (PC). Esses conceitos foram definidos pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) em 1982 e se tornaram cruciais com a descoberta de enormes jazidas de petróleo e gás em grandes profundidades do Oceano. (Martins 2010, 84-86; Assad 2010, 49-50).³

Entretanto, apesar de 80% da população brasileira viver perto do litoral, a importância do Oceano não está enraizada no Brasil. Especialmente durante o século XX, a preocupação foi assegurar a ocupação de todo o território com suas dimensões continentais, de estimular a povoação e as atividades econômicas para o oeste, e de cuidar das fronteiras terrestres. A decisão de construir uma nova capital no centro do país – Brasília, inaugurada em 1960 – foi a expressão emblemática dessa estratégia. Há muita atenção à Amazônia Verde e suas riquezas, mas não pelas riquezas no mar, que são pelo menos tão diversificadas e importantes, se não mais, para o desenvolvimento do Brasil.

Por essa razão, em 2004 a Marinha do Brasil lançou o conceito de Amazônia Azul, que se tornou marca registrada em 2010. Para salientar a importância do mar, o Ministério da Educação, em colaboração com a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), elaborou dois livros: “O Mar no Espaço Geográfico Brasileiro” e “A Importância do Mar na História do Brasil”, publicados em 2005 e 2006, respectivamente.⁴ A tiragem de cada volume foi de 177 mil livros, para a distribuição aos professores no ensino fundamental e médio. Entretanto, os atlas brasileiros editados posteriormente ainda não apresentavam nem a Amazônia Azul, nem todos os vários arquipélagos.⁵ Não se trata somente de alertar o governo ou a população a

³ A CNUDM foi estabelecida em 1982 e mais de 156 países ratificaram esta convenção. O Brasil assinou-a em 1982, ratificando-a em 1988. Os EUA assinaram-na, mas não a ratificaram, como evidenciado pela Marinha do Brasil. Para definição de conceitos que dizem respeito à CNUDM, ver, por exemplo, Souza 1999.

⁴ O Mar no Espaço Geográfico Brasileiro,” *Coleção Explorando o Ensino* 8. Brasília: Ministério da Educação, 2005; “A Importância do Mar na História do Brasil.” *Coleção Explorando o Ensino* 13, Brasília: Ministério da Educação, 2006.

⁵ Pesquisa feita em algumas grandes livrarias brasileiras na primeira metade de 2011.

respeito da importância da Amazônia Azul: a Marinha do Brasil também precisa estar preparada para novos desafios e poder proteger todas essas riquezas.

Este estudo quer analisar o objetivo desse conceito e quais são as suas consequências para o Brasil, especialmente em nível de segurança (em particular para a Marinha do Brasil), o papel do país no Atlântico Sul e as suas relações com a África Ocidental.

Amazônia Azul

O termo Amazônia Azul foi lançado para chamar a atenção quanto às imensas riquezas da área oceânica sob a jurisdição brasileira. Essa área abrange a ZEE de 200 milhas náuticas, com uma superfície de 3.539.919 km², enquanto a PC, até 350 milhas náuticas, correspondendo a 960 mil km². Somadas, elas abrangem 4.499.919 km², ou praticamente 4,5 milhões km², o que acrescenta uma área marítima equivalente a mais de 50% da extensão territorial brasileira. O governo brasileiro pleiteou o reconhecimento da PC na Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC) das Nações Unidas, apresentando sua proposta em 2004.⁶

Após vários intercâmbios com a CLPC, a proposta brasileira foi apresentada de maneira mais aprofundada em março de 2007 à CLPC. Em abril daquele ano, a Comissão respondeu não aceitando 19% do pleito brasileiro. Por isso está sendo elaborada uma Proposta Revisada de Limite Exterior da Plataforma Continental Brasileira. No meio tempo, a CIRM elaborou a Resolução nº 03/10 em 2010 se outorgando o direito de avaliar pedidos de pesquisas “na sua PC além das 200 milhas náuticas” (More 2010). Porém, essa resolução parece somente confirmar a declaração feita pelo Governo do Brasil em 1982, quando assinou a Convenção das Nações Unidas do Direito do Mar: “I.

O Brasil exerce soberania sobre a Plataforma Continental, para além da distância de 200 milhas náuticas até a borda exterior da margem continental,

⁶ O Brasil foi o segundo país a apresentar uma demanda de reconhecimento de Plataforma Continental, depois da Rússia, de acordo com a lei da UNCLOS. <http://www.mar.mil.br/secirm/leplac.htm>

como definido no Artigo 76.” (Declarations or Statements Upon UNCLOS; More 2010)

A previsão é de que em 2012 a CLPC dará uma resposta ao Brasil sobre os 19% da PC. Essa resposta é crucial porque as recomendações da CLPC estabelecem limites “definitivos e obrigatórios” segundo o artigo 76.8 da Convenção das Nações Unidas Sobre o Direito do Mar (SILVA, 2011: 117). Por enquanto, se está aguardando alguma definição da Comissão. Por ora, nem os 81% sobre os quais a Comissão não tem problemas estão definidos como parte oficial da PC do Brasil.

No meio tempo, se explora petróleo e gás dentro da Zona Econômica Exclusiva e há ainda outras zonas a explorar dentro da mesma. Contudo, as riquezas se estendem à PC. É na PC, por exemplo, que se descobriram quantidades imensas de petróleo e gás no pré-sal. Do outro lado do Atlântico, na África, também foram descobertas reservas de petróleo e gás em camadas de pré-sal. Essas semelhanças na formação geológica não são estranhas visto que o Brasil e a África formavam parte da Gondwana Ocidental. A Petrobras está desenvolvendo atividades na África, inclusive em áreas de pré-sal da Namíbia e do Gabão (Izundu 2009; Martin et al. 2009; *Pre-sal.info* 2011; Godói, 2011).

Entretanto, as principais atividades da Petrobras se concentram no Brasil. Durante muitas décadas, o Brasil apresentava carências na produção de petróleo e gás. Graças à forragem em alto-mar, o país se tornou mais que autossuficiente em petróleo e o será em breve quanto ao gás, o qual ainda importa, mesmo que apenas parcialmente. Agora, com a descoberta de grandes reservas de petróleo e gás nas camadas de pré-sal, o país está se tornando um grande produtor mundial de petróleo e deveria passar a ser um dos dez maiores do mundo, porém encontrará alguns desafios tecnológicos a enfrentar (Caroli 2010, 125-128). Quanto ao gás, o Brasil não somente se tornará autossuficiente, mas também exportador dentro de alguns anos.

Existem ainda outras matérias primas a serem exploradas nos fundos do Oceano, na ZEE e, possivelmente, na PC, como nódulos polimetálicos que contêm manganês, níquel, cobre e cobalto; e sulfetos polimetálicos que contêm ferro, zinco, cobre e outros metais. Com a demanda crescente de metais e minerais e o aumento dos preços para essas matérias, o interesse em conhecer melhor os recursos no mar profundo e explorar o que for economicamente viável está crescendo (Martins 2006, 125-131).

Outro setor que merece ser desenvolvido é a pesca, tanto no Oceano, ao longo do litoral com a produção da aquicultura, quanto na água doce. Isso requer um conhecimento bem maior das riquezas naturais do Oceano e das possibilidades de desenvolver a pesca de maneira sustentável. A biodiversidade do Oceano ainda é pouco pesquisada e registrada. Em todo caso, deve ser protegida e, portanto, a poluição e o lixo tóxico, evitados. Numerosos navios já foram pegos em flagrante desovando lastros poluídos. Uma das ações da Marinha é justamente tentar evitar os despejos ilícitos e outras infrações nas águas de jurisdição brasileira.

No entanto, a pesquisa a ser feita vai bem além da biodiversidade. Os estudos oceanográficos no Brasil começaram em 1934, mas foram retomados apenas em 1946, após a Segunda Guerra Mundial, e se multiplicaram sobretudo no final do Século XX e início do Século XXI. A CIRM tem desempenhado um papel fundamental nesse âmbito já que se dispõe a coordenar a Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM), onde estão detalhadas pesquisa, ciência e tecnologia marinhas que devem ser promovidas (República Federativa do Brasil 2005a). Assim, no dia 24 de novembro de 2011 um navio saiu da cidade de Rio Grande para a Cidade do Cabo com dezesseis pesquisadores de cinco universidades a bordo, com a missão de compreender melhor o papel dos oceanos como absorvedor de dióxido de carbono atmosférico (*Rota Marinha* 2011).⁷ Mas a CIRM também participou de uma reunião em Fortaleza em 2007 onde foi feito um levantamento de todos os cursos, carga horária, avaliações, regiões do Brasil, projetos de pesquisa, etc., que têm a ver de alguma maneira com o mar. Devido à importância crescente do mar para o Brasil, o país deve ser capaz de formar profissionais e acadêmicos do mais alto nível (Krug e Santos 2007).

Dois projetos de pesquisa merecem uma atenção especial: o centro de pesquisa estabelecido no Arquipélago de São Pedro e São Paulo em 1998, apoiado por cinco ministérios. Pesquisadores se revezam continuamente no arquipélago para que esse seja habitado ou então não seria permitido estabelecer

⁷ Os pesquisadores têm vínculo com Universidade Federal do Rio de Janeiro, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Instituto de Oceanografia da Universidade Federal de Rio Grande, Universidade Federal de Santa Catarina e Centro de Biologia Marinha da Universidade de São Paulo.

uma ZEE em volta do mesmo. A formação geológica do arquipélago é bem peculiar por se tratar de um complexo de rochas plutônicas com algumas rochas sedimentares, e não de formação vulcânica (Viana 2009, 11, 55-63). O Brasil também quer estabelecer um laboratório oceanográfico em pleno mar, um projeto de três ministérios – Defesa, Ciência e Tecnologia, e Meio Ambiente –, para aprofundar o conhecimento do mar, sobretudo nas áreas de segurança ambiental, desenvolvimento de tecnologia naval e de biotecnologia, além do estabelecimento de um observatório submarino (Maltchik e Oliveira 2011).

Entretanto, para a economia do país, o Oceano desempenha outro papel fundamental: na área do transporte, e isso vai bem além da Amazônia Azul; 95% do comércio internacional, exportações e importações, é feito por via marítima. O Comandante da Marinha Almirante-de-Esquadra Roberto de Guimarães Carvalho considera a enorme dependência do tráfego marítimo uma grande vulnerabilidade do país, já que alguma interferência com o livre trânsito sobre os mares poderia ter consequências muito graves para a economia do país, incluindo levá-lo “ao colapso” (Carvalho 2004). Além do mais, somente 3% desse transporte se realiza pela Marinha Mercante brasileira. Grandes investimentos seriam necessários nesse setor para reduzir o uso de armadores estrangeiros, o que tem um peso negativo na balança comercial do país. Outros investimentos substanciais seriam necessários para modernizar os portos do Brasil que não conseguem ser bastante competitivos frente aos grandes portos do mundo (Vidigal 2006, 103-119). Está claro que, para a economia do país, a dependência do Oceano é enorme e vai se tornar ainda maior com o desenvolvimento das imensas riquezas que se encontram no Oceano ou no fundo do mar.

Aspetos de segurança e o papel da Marinha do Brasil

Essas riquezas têm que ser protegidas. Mas, na Amazônia Azul, os limites das águas jurisdicionais são linhas imaginárias sobre o mar, não demarcadas fisicamente como o são em terra firme (Carvalho 2005, 19). Assim, investimentos de peso são necessários para que a Marinha do Brasil seja capaz de exercer o controle dessas águas e ter o poder de dissuasão em caso de necessidade. No dia 18 de dezembro de 2008, o Governo brasileiro publicou a Estratégia Nacional de Defesa (END), onde são determinadas quais as medidas a tomar para que as Forças Armadas sejam capazes de defender o país e

fomentar o seu desenvolvimento (Estratégia Nacional de Defesa, 2008). O Governo reconhece que não existe uma tradição no Brasil no que diz respeito à defesa do país, uma vez que o país foi envolvido em poucas guerras e, após a delimitação das fronteiras, não teve confrontos com os seus dez vizinhos. O Brasil sempre disse ter uma vocação pacífica e não precisava dar muita atenção à defesa, mas isso possivelmente está mudando (Peixoto 2010, 155-165). Se o país, que desde o final de dezembro de 2011 se tornou a sexta economia no mundo, quer desempenhar o papel que pretende desenvolver no mundo, a sua Defesa tem que acompanhar o seu crescimento. O funcionamento das Forças Armadas – Marinha, Exército e Aeronáutica – tem que ser repensado a longo prazo. Para se tornar mais eficaz, as Forças Armadas têm que estabelecer um Estado-Maior conjunto e unir as operações das três Forças de maneira mais sistemática do que vem sendo o caso. É necessário ir bem além das esporádicas operações envolvendo as três Forças. Trata-se de realmente chegar à cooperação entre as três Forças para poder aumentar sua eficácia e a capacidade de (re)agir de maneira rápida. As Forças Armadas devem ser organizadas “sob a égide do trinômio *monitoramento/controle, mobilidade e presença*” (República Federativa do Brasil 2008, 4). Essa organização já pode ser efetuada enquanto se trabalha na modernização e desenvolvimento das Forças Armadas, o que requererá investimentos de peso.

Uma prioridade fundamental é manter a soberania da região amazônica (verde). Nenhuma organização ou ação individual, possivelmente servindo interesses estrangeiros, pode infringir esta soberania. A Amazônia Verde será desenvolvida pelo Brasil (República Federativa do Brasil 2008, 10ª diretriz).

Por outro lado, deve-se estimular a integração militar na América do Sul, em particular das bases industriais e de defesa, para se chegar à construção da unidade sul-americana sem a participação de países estrangeiros na região (República Federativa do Brasil 2008, 18ª diretriz). O Governo faz provavelmente referência à presença militar americana na Colômbia e no Paraguai, esta perto da Tríplice Fronteira, entre outros, e à presença britânica nas Ilhas Malvinas (Sousa e Soligo 2011). A integração permitiria também evitar eventuais conflitos na região e reduzir tensões que existem entre vários países vizinhos da região andina (República Federativa do Brasil 2008; Villa 2010, 91-114). No dia da sua posse como Presidente (1º de janeiro de 2011),

Dilma Rousseff falou com seu homólogo colombiano e convidou a Colômbia a se tornar sócia do MERCOSUL, o que se tornou pouco provável após a formação do Acordo do Pacífico no mesmo ano, cujo tratado de livre comércio foi assinado entre Chile, Colômbia, México e Peru no ano de 2012. Quanto às Ilhas Malvinas, o Brasil, tanto como os outros países do MERCOSUL e da América do Sul através da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), além da recém-formada Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos, apoia a posição argentina.

As relações entre a Argentina e o Reino Unido se tornaram mais tensas após a revogação pelo Presidente Néstor Kirchner da colaboração na Área Cooperativa Especial, estabelecida pelo Presidente Menem e que incluía a prospecção das riquezas do mar, incluindo petróleo. O crescente investimento britânico em prospecção do petróleo a partir de 2012 tornou a questão ainda mais grave, com ações da marinha dos dois países e reclamações à CLPC e ao Secretário Geral das Nações Unidas por parte do governo argentino. Aliás, a disputa entre os dois governos não se limita às Malvinas: o conflito se agravou agora que o governo britânico também quer ampliar a plataforma continental desta e de outras ilhas no Atlântico Sul e em mares próximos à Antártida. Assim, ambos os países estão pleiteando áreas que se sobrepõem parcialmente ou até mesmo totalmente (Dodds e Benwell 2010; International Boundaries Research Unit 2010). No curto prazo, enfim, a resolução desta questão parece ainda mais urgente, por mais que seja pouco provável que a mesma seja resolvida de maneira satisfatória para a Argentina. Enquanto isso, em ato de solidariedade com os argentinos, navios com a bandeira das Falklands não poderão ancorar em portos de outros países do MERCOSUL, uma decisão simbólica, já que não haveria problemas se hasteassem outras bandeiras. Porém, se o governo argentino decide tomar ações militares, implicações muito além do plano simbólico poderiam ocorrer para os países integrantes do MERCOSUL e da UNASUL. O governo argentino acha que a presença britânica é uma “reliquia do colonialismo”, restos da velha ordem mundial, e que os britânicos estão roubando recursos não renováveis da Argentina (Dodds e Benwell 2010, 578-579).

O caso em questão mostra quantas riquezas estão sendo descobertas e exploradas no Atlântico Sul nessas últimas décadas e como isso também envolve questões de segurança que não se limitam a esses dois Estados, Argentina e

Reino Unido. A Marinha do Brasil está muito consciente do número de ilhas britânicas que se encontram no Atlântico Sul, além das próprias Malvinas e sua posição estratégica, particularmente a Ilha de Ascensão, que permite controlar o tráfego oceânico, visto que está localizada na parte mais estreita entre o Nordeste do Brasil e a costa ocidental africana (Abreu 2010).

É compreensível, portanto, o papel primordial que o governo brasileiro desempenha na intensificação, ampliação e diversificação do processo de integração da América do Sul. Entre os vários planos merece destaque a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul Americana, lançada no ano de 2000 em Brasília, um projeto muito ambicioso para o desenvolvimento da infraestrutura de transporte, energia e comunicações. Entre os numerosos projetos, constam uma estrada ligando os dois oceanos, Atlântico e Pacífico, diversas hidrovias, entre outros. A integração física da região é considerada uma das prioridades do Governo brasileiro. Em 2009, para fortalecer esse aspeto, foi criado o Comitê Coordenador do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN, sigla em espanhol) da UNASUL, cuja primeira reunião teve lugar em 2011 no Rio de Janeiro, com projetos considerados prioritários para o desenvolvimento da região durante os próximos 10 anos. Além da infraestrutura, a energia é outro setor que recebe atenção especial dentro da UNASUL. Outra proposta importante, também uma iniciativa brasileira, é o estabelecimento do Conselho de Defesa Sul-Americano, integrando os ministérios responsáveis pela segurança dos 12 países e aprovado em 2008 pela UNASUL. Este Conselho tem vários objetivos: a elaboração de políticas de defesa comuns, a integração das bases industriais e de material bélico, e a realização de exercícios militares conjuntos (Villa e Viana 2010, 99-110). A propósito, é impressionante a quantidade de iniciativas que já está sendo desenvolvida a partir da UNASUL, estabelecida no recente ano de 2004, e cujo tratado constitutivo de 2008 entrou em vigor em 2011.

A importância dos recursos energéticos também é enfatizada na EDN, pois como primeira prioridade para a Marinha é mencionada a defesa pró-ativa das plataformas de petróleo e, de modo mais geral, das áreas de produção de petróleo no mar. A segunda prioridade é defender as águas sob a jurisdição brasileira e o próprio território brasileiro, incluindo as ilhas, os arquipélagos, a costa e os rios. A foz do Rio Amazonas merece atenção especial. Quanto ao

oceano, o campo de ação das Forças Armadas não se limita à Amazônia Azul, mas abrange também o Atlântico Sul, uma das áreas principais a levar em conta pela defesa (República Federativa do Brasil 2008). Finalmente, na Política da Defesa Nacional (PDN) de 2005 (República Federativa do Brasil 2005a) já se era mencionada várias vezes o quão importante estrategicamente o Atlântico Sul é para o Brasil e o porquê de este ser uma prioridade para a Defesa Nacional (República Federativa do Brasil 2005b). É interessante notar que na PDN de 2005, a Amazônia Azul aparece uma vez, enquanto é nem ao menos mencionada na EDN.

A PDN é um documento fundamental que define o que se espera das Forças Armadas em geral e da Marinha, em particular. É especialmente a Marinha que deve defender a região do Atlântico, com o apoio da Aviação Naval e da Força Aérea. Para desempenhar este papel, é necessário modernizar e aumentar a presença da Marinha. Junto à esquadra localizada no Rio de Janeiro, a criação de uma segunda esquadra é considerada necessária no norte/nordeste do país, devido à atenção especial dedicada à foz do Rio Amazonas. Ambas as esquadras terão o seu próprio porta-aviões, uma variedade de navios em diferentes quantidades, incluindo navios de propósitos múltiplos, navios de apoio logístico e uma divisão anfíbia. Todos estes detalhes estão definidos no Plano de Articulação e de Equipamento da Marinha do Brasil (PAEMB), resultado da EDN, e prevê para o PAEMB, entre 2011 e 2030, projetos de curto, médio e longo, com um financiamento que deve ser substancial para permitir melhorar e aumentar o equipamento atual da Marinha. Além disso, o projeto de modernização não deve terminar em 2030 e é pensado pelo menos até 2047 (Mendonça 2011, 151-162). Aliás, quando se estuda os prazos necessários para equipamentos desejados cuja aquisição foi planejada pela Marinha a fim de defender o Brasil quando necessário, pode-se apenas concordar com Rui Barbosa quando dizia que “esquadras não se improvisam”.

O PAEMB faz parte do Plano de Articulação e Equipamentos de Defesa Nacional, o qual ainda tem que ser aprovado Congresso Nacional para se tornar política de Estado. O problema é que, por enquanto, a Defesa não é um tema prioritário e os orçamentos ainda não são adequados (Pesce 2010; id. 2012). Isso tem a ver com a vocação pacífica do Brasil e ausência de inimigos contra os quais o país tem de ser protegido. Outro elemento que pode ajudar a explicar a

relutância por parte do Congresso é o fato do Brasil ter passado por um regime militar durante cerca de vinte anos (1964-1985) e, com o retorno da democracia, as Forças Armadas perderam espaço. Assim, durante um longo período, o orçamento de defesa no Brasil tem sido da ordem de 1,5% do Produto Nacional Bruto (PNB). Nos últimos anos, aumentou para 2,5% do PNB. A maior parte do orçamento é reservada para os gastos em salários, sendo apenas 4% usados em investimentos na modernização de equipamentos (Villa 2008). O orçamento é relativamente modesto e, no seu primeiro ano no poder, o governo Rousseff começou reduzindo todos os orçamentos para combater a inflação, incluindo este. A maioria dos investimentos permanece concentrada em programas relacionados com os submarinos: o desenvolvimento do ciclo do combustível nuclear e o protótipo do reator para a propulsão de submarino nuclear. O Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB) inclui a construção de quatro submarinos convencionais e um nuclear, com transferência de tecnologia para o país, o estabelecimento de um estaleiro naval e uma base de submarinos em Itaguaí, no Estado do Rio de Janeiro. No orçamento, sobrou algum financiamento para o Programa Antártico Brasileiro (Proantar). O financiamento do Proantar vai se tornar mais substancial em 2012, devido aos problemas graves que ocorreram lá no início do ano⁸. O objetivo é utilizar o submarino nuclear para controlar a Plataforma Continental, juntamente com um submarino convencional. O submarino nuclear é ligeiramente mais rápido e pode ficar submerso por mais tempo. Navios de patrulha e um sistema de satélite devem controlar toda a Amazônia Azul. Está sendo montado um Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAZ) para a sua defesa e segurança marítima (Maltchik e OLIVEIRA 2011; Mendonça 2011, 158). Com todo um sistema de sensores, o SisGAAZ vai monitorar o que acontece na superfície, na subsuperfície e no espaço aéreo das águas jurisdicionais brasileiras e em boa parte do Atlântico Sul. Porque, como diz justamente o Vice-Almirante

⁸ A base deve ser reconstruída depois de um incêndio na Estação Antártica Comandante Ferraz em fevereiro de 2012, e possivelmente será ampliada. “Medida provisória libera R\$ 40 milhões para reconstrução de base na Antártica”, 08 de agosto de 2012: <[http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/CIENCIA-E-TECNOLOGIA/410843-MEDIDA-PROVISORIA-LIBERA-R\\$-40-MILHOES-PARA-RECONSTRUCAO-DE-BASE-NA-ANTARTICA.html](http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/CIENCIA-E-TECNOLOGIA/410843-MEDIDA-PROVISORIA-LIBERA-R$-40-MILHOES-PARA-RECONSTRUCAO-DE-BASE-NA-ANTARTICA.html)>.

Ilques Barbosa Junior, a Amazônia Azul é um espaço tridimensional (Galante 2010a).

O investimento em energia nuclear, não somente para os submarinos, é considerado essencial dentro do quadro da EDN. Trata-se de “desenvolver e dominar a tecnologia nuclear.” Para isso, será dado apoio a universidades através do financiamento de bolsas de doutorado e pós-doutorado, tanto em ciência fundamental quanto aplicada. Outra área considerada fundamental é a cibernética – espacial e nuclear. A intenção é assinar parcerias estratégicas relativas a essa área, em particular com países da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (República Federativa do Brasil 2008). O governo brasileiro quer desenvolver a pesquisa nuclear o máximo possível, dentro dos limites permitidos pelo Tratado de Não Proliferação, do qual o Brasil é signatário (Peixoto 2010, 163-165).

Uma maneira de acelerar o desenvolvimento da tecnologia no país é exigir a transferência de tecnologia, atualmente uma condição *sine qua non*, para chegar à cooperação na área da Defesa com o governo brasileiro. Além disso, a construção dos equipamentos deve ser feita no próprio Brasil, e a meta é chegar a produzir unidades para venda, depois de serem atingidas as quantidades consideradas necessárias para a defesa do país. Para chegar a esse resultado, o governo do Brasil assinou parcerias estratégicas na área de Defesa com vários países: Alemanha, França, Itália e Rússia e, em 2010, também com os EUA. Entretanto, os conteúdos dos acordos são muito diferentes e, entre estes, a parceria com a França é considerada a mais elaborada e crucial. Segundo o acordo de parceria assinado entre a França e o Brasil em 2008, o governo francês vai pagar o local de instalação do estaleiro que será transferido ao Brasil após 20 anos. Este é o lugar onde serão construídos os quatro submarinos Scorpene e o submarino nuclear, da classe Ruby. A única diferença será que as armas do submarino nuclear serão convencionais (Moreira 2011, 127-149). Porém, se para os submarinos a França é considerada a parceira essencial, para a construção de navios há outros candidatos possíveis, como a Alemanha, por exemplo.

No que se refere aos submarinos, o PROSUB é considerado prioritário e um acordo entre o Brasil e a França foi estabelecido, para o qual se destina a maior parte do orçamento dos equipamentos da Marinha usados para a sua modernização. Para a renovação da frota de superfície da Marinha do Brasil foi

estabelecido o Programa de Obtenção de Meios de Superfície (PROSUPER). Os detalhes de ambos os programas, incluindo o tipo, a quantidade e o prazo de todos os meios navais que estão projetados, se encontram em um documento apresentado pelo Contra-Almirante Rodolfo Henrique de Saboia durante uma palestra. Constam igualmente perspectivas para a indústria nacional. Aliás, há dois aspetos fundamentais dentro desse projeto de defesa da soberania e de modernização: a transferência da tecnologia e o fortalecimento e o estímulo da indústria de Defesa do Brasil (Freitas 2011; Saboia s.d., 13-15). Diversas empresas de sete países – Alemanha, Coreia do Sul, Espanha, França, Itália, Países Baixos e Reino Unido – mostraram interesse em participar no PROSUPER, aceitando os requisitos de transferência tecnológica e construção dos equipamentos no Brasil. A questão é saber quando haverá os meios suficientes para implementar o programa, já que parte do projeto prevista para 2011 foi adiada para 2012 (Pesce 2011).

Quanto à seleção dos aviões navais, a Marinha espera a decisão da Força Aérea para seguir a mesma escolha. A frota de caças da Força Aérea deve ser modernizada. A bem da verdade, isso deveria ter ocorrido há um bom número de anos. A intenção é comprar cerca de 100 unidades, mas começar com 36, o que representa um orçamento de 4 a 7 bilhões de dólares. A discussão sobre a modernização e qual caça escolher não foi finalizada durante o governo Lula, como era a intenção. Foi adiada para o governo Rousseff, que ainda não tomou uma decisão. Por alguns anos a seleção final esteve limitada a três caças dos quais um seria o escolhido: o Rafale da Dassault, francês; o Gripen NG da Saab, sueco; e o F-18 Super Hornet da Boeing, americano.

A Força Aérea parecia preferir o Gripen, enquanto o então Ministro da Defesa, Jobim, e o Presidente Lula manifestaram interesse pelo Rafale, tendo em conta as excelentes relações com a França e um acordo estratégico assinado entre os dois países. Para se chegar a uma decisão final, uma série de fatores deve ser levada em conta: o preço de compra, o preço por hora de voo, o tempo e controle de custos da aeronave após os voos, a transferência de tecnologia, a produção no Brasil e a possibilidade de vender *a posteriori*. O Rafale é o mais caro, na aquisição, no uso e na manutenção, mas o Governo francês prometeu uma impressionante transferência de tecnologia, incluindo até mesmo códigos secretos do dispositivo. Porém, tanto a Suécia e os EUA prometeram

igualmente fornecer uma transferência de tecnologia significativa. No entanto, o Gripen por enquanto só foi elaborado no papel, não existe sequer um protótipo deste avião, e se não houver interessados, ele permanecerá um avião virtual. Tecnicamente, o Super Hornet parece ser o modelo mais avançado. Mas a presença de tecnologia dos EUA, mesmo mínima, pode complicar e até mesmo impedir a venda de caças produzidos no Brasil, como foi o caso em 2005 quando o Brasil não foi autorizado a vender à Venezuela aeronaves ALX Super Tucano fabricados pela Embraer, o fabricante brasileiro de aviões, por causa de seus componentes norte-americanos. O governo da Venezuela acabou comprando aviões na Rússia, uma grande perda para o Brasil.

Assim, em primeiro lugar, o governo do Brasil quer desenvolver sua própria indústria militar, a fim de poder inovar sem ter que recorrer a terceiros; em segundo lugar, para satisfazer suas próprias necessidades; e, em terceiro, posteriormente, produzir para vender a países vizinhos. Para fazer isso, se deve evitar a repetição do caso venezuelano. Entretanto, esses três aviões contêm componentes norte-americanos. Isso implica que se deve negociar com o governo dos EUA para evitar possíveis limitações ao desenvolvimento da indústria militar nacional (Villa 2008; Barbosa 2010, 42-45; Bertonha 2010, 120-121). A pergunta é saber se, enquanto a decisão continua a ser postergada, não se deveria estudar novas opções de caças, uma vez que durante todos esses anos a tecnologia segue avançando e, vista a envergadura do projeto, seria uma pena se um investimento tão enorme fosse feito para caças que se tornariam obsoletos em poucos anos.

Obviamente, a aquisição de tanto material novo também requer grandes investimentos em recursos humanos, com especial atenção para os fuzileiros navais, no caso da Marinha. Segundo a EDN, o governo brasileiro não tem a intenção de abolir o serviço militar, mas, ao contrário, reorganizá-lo para torná-lo mais democrático e para que todas as classes sociais realmente participem – o que não é o caso, atualmente. Na EDN, a participação mais justa no serviço militar é mencionada diversas vezes. Os números excedentes do alistamento terão que participar do serviço civil em uma região diferente da sua região de origem para uma maior integração do país e da identidade nacional (República Federativa do Brasil 2008). O governo brasileiro está realmente repensando a sua Defesa, e as Forças Armadas estão fazendo o mesmo. No entanto, se, por um lado, o serviço militar obrigatório pode ser útil para a

construção da identidade nacional, por outro, em um mundo onde o conhecimento tecnológico e a especialização se tornam cada vez mais essenciais, Bertonha sugere ser mais sensato se concentrar no desenvolvimento de bons profissionais bem pagos (2010, 119).

Os desafios que a Marinha tem de enfrentar no contexto da Amazônia Azul foram destacados em um seminário nos dias 14 e 15 de outubro de 2010, na Escola de Guerra Naval no Rio de Janeiro. Altas autoridades navais e outras salientaram que a Marinha não deve apenas defender as águas jurisdicionais brasileiras, mas também deve estar presente em todo o Atlântico Sul, já que a maioria dos países africanos, que só conseguiram a independência na segunda metade do século XX, estão ainda construindo as suas instituições e o seu poder militar, insuficiente por enquanto para enfrentar grandes desafios. A exceção é a África do Sul, com a qual o Brasil assinou um acordo de cooperação militar no ano de 2003. As duas Marinhas operam em estreita cooperação, por se tratar de proteger de um lado a fronteira marítima Brasil-África e, por outro lado, as vias de acesso no Atlântico Sul, não somente na direção da África, mas sobretudo as rotas marítimas em direção da Ásia. Essas rotas passam pela África do Sul e são consideradas zonas estratégicas fundamentais para o Brasil. Ademais, a cooperação com a África do Sul está crescendo e em várias áreas devido à cooperação Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), oficializada em 2005. Dentro do IBAS, a defesa é uma das áreas de cooperação, tendo sido organizados exercícios conjuntos entre as marinhas dos três países (Bueno 2010).

O Brasil também quer cooperar com outros países africanos, especialmente os ocidentais, e aqueles ricos em petróleo, como Angola, que produz atualmente cerca de 6% do petróleo mundial. O governo brasileiro gostaria que esses países tomassem as medidas necessárias para proteger as suas Zonas Econômicas Exclusivas e, se for o caso, as suas Plataformas Continentais. Também quer estimular e ajudar esses países a apresentarem as suas demandas de reconhecimento à CLPC. Se o Brasil não cumprir a sua parte e não estiver presente, outros países o farão, como a China, muito presente e ativa na África.

Por outro lado, o Brasil também está consciente de que há duas potências da OTAN presentes no Atlântico Sul, em particular a Britânica, que controla cerca de oito ilhas situadas quase no meio do Oceano, sendo uma delas Ascensão, coordenada junto aos EUA (Galante 2010b). É uma das razões pelas

quais o Brasil lançou a iniciativa já em 1986, ainda na Guerra Fria, da formação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), um projeto que incorpora 24 países, três na América do Sul e 21 na África. A Assembleia Geral das Nações Unidas reconheceu a ZOPACAS, porém houve votos contra da Grã-Bretanha, dos Estados Unidos e da França – que tem uma fronteira com o Brasil através da Guiana Francesa –, entre outros. O objetivo da ZOPACAS é evitar a presença de armas nucleares, de armas de destruição em massa e de conflitos externos à região no Atlântico Sul (UN 1986). No contexto pós-Guerra Fria, em 1996, a ZOPACAS foi novamente confirmada, com o acréscimo de direitos humanos e de cooperação política, econômica, científica e cultural. Também se menciona o respeito ao meio-ambiente e a prevenção da pesca ilegal (UN 1996). A existência da ZOPACAS foi usada como argumento no documento Política de Defesa Nacional (PDN), também de 1996, do Governo Fernando Henrique Cardoso, para salientar que, com o final da Guerra Fria, um confronto nuclear parece muito pouco provável... A ZOPACAS, junto com o MERCOSUL e o “estreitamento de relações com os vizinhos amazônicos” estabelece “um anel de paz em torno do país”. Assim, o Governo pode concentrar sua atenção no desenvolvimento e no combate contra a desigualdade social, segundo a PDN 1996 (2.10). Esse documento é bem diferente da PDN 2005 e, sobretudo, da Estratégia de Defesa Nacional (EDN) de 2008. O presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) mudou a perspectiva sobre o papel de defesa para o país e a necessidade de investimento nas Forças Armadas como foi desenvolvido na EDN. Na verdade, a EDN, às vezes, é chamada de Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) militar, em comparação com o PAC econômico que Lula lançou no seu segundo mandato para impulsionar o crescimento econômico do Brasil. Trata-se de ter a capacidade de defender o Brasil, do poder de dissuasão, de cuidar da soberania do país na terra e no mar.

A importância do Atlântico Sul para a segurança nacional também tem consequências para as relações com o continente africano, em particular com os países da costa atlântica. Durante a presidência de Lula, as relações com a África não apenas se intensificaram, mas também se ampliaram em um número de casos. Em particular, o Brasil começou a ajudar alguns países africanos a melhorar os seus sistemas de defesa. Na maioria dos casos, o Brasil presta auxílio para a formação de militares profissionais. Em 2010, o então ministro da Defesa, Jobim, também declarou que a Marinha do Brasil daria assistência a

países da África Ocidental quanto à confecção de mapas da Plataforma Continental e delimitação das fronteiras de suas plataformas (Maltchik e Oliveira 2011). O objetivo é conseguir manter o Atlântico Sul sob o controle soberano dos países de ambos os lados desse oceano, na medida do possível.

O presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) tem estimulado uma cooperação ativa com os países africanos, especialmente países de língua portuguesa e aqueles produtores de petróleo da costa ocidental, onde a multinacional Petrobras também tem grandes interesses, como na Angola e na Nigéria. Por esta razão, o governo brasileiro negociou, em 2010, parcerias estratégicas militares com esses países, principalmente para ajudar a treinar militares (Visentini 2010, 215-236). Trata-se também de evitar que as rotas marítimas sejam restringidas pelos países que exploram petróleo e que desejam criar zonas de exclusão em torno das plataformas. Isso tornaria o transporte, tão crucial, ainda mais caro e demorado. Depósitos de petróleo foram descobertos na Namíbia. Com a Namíbia, a cooperação entre a marinha de ambos os países, que data de 1994, foi reforçada. Em 2010, a primeira turma de fuzileiros navais namibianos foi formada com a ajuda da Marinha do Brasil.

Uma parceria especial e muito antiga existe entre Angola e Brasil. Isso data já da época colonial. O Brasil foi o primeiro país a reconhecer a independência da Angola. As relações com Angola são complexas e bem variadas. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) abriu uma linha de crédito de 2 bilhões de dólares no final de abril de 2012 para Angola. O país também interessa ao Brasil como grande produtor de petróleo, fornecendo 6% da produção mundial do hidrocarboneto. Um acordo específico foi assinado em 2010 para o treinamento de militares angolanos, e a assistência tecnológica para a Angola ser capaz de pleitear a sua Plataforma Continental. Outrossim, o país é membro da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), criada em 1989. A maioria desses países está situada na África Ocidental, com a exceção de Moçambique (Visentini 2010, 233-234, 236-237). Os países africanos de língua portuguesa formaram a sua própria sub-organização: “Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa”. A Defesa é umas das áreas de cooperação da CPLP. Os ministros da Defesa se encontram quase anualmente. Em novembro de 2011, se organizou a XIII reunião em Cabo Verde. A declaração final mostra claramente que o Brasil desempenha um papel crucial

nesse encontro e que os parceiros privilegiados são os países africanos (Declaração Final da XIII Reunião dos Ministros da Defesa da CPLP 2011).

No mesmo ano, o Brasil assinou um acordo de cooperação militar com a Nigéria, em primeiro lugar para proteger as rotas marítimas contra as empresas de petróleo estrangeiras e, em segundo lugar, para estreitar as relações da Nigéria com a Marinha do Brasil. Além disso, o país pode estar interessado nas lanchas escolares desenvolvidas pela Marinha, visando ao transporte de alunos de áreas ribeirinhas para escolas públicas da Região Norte. De modo mais geral, o Brasil estimula os países africanos para que cuidem das rotas de navegação a fim de evitar problemas ao concederem direitos de mineração a empresas internacionais (Poggio 2010).

Considerações finais

A Marinha do Brasil não está apenas construindo a Amazônia Azul, repensando o Atlântico Sul, a segurança nacional e todos os desafios que decorrem dessas questões: ela quer que o Brasil encontre novamente sua vocação marítima. Ela investe pesado na modernização e expansão de vários aspectos da Força Naval: a Força Submarina, que terá submarinos propulsados por energia nuclear; a Força de Superfície; e a Força Aeronaval, para poder desenvolver seu papel nacional e internacional no Atlântico Sul, ampliando, inclusive, sua cooperação com os países da África Ocidental para tal fim. Trata-se de apoiar os países africanos para que o Atlântico Sul seja realmente o “Oceano do Sul”, sem que haja a presença do Norte – ou ao menos que essa presença não prejudique os interesses do Sul em geral e do Brasil, em particular.

Para acelerar sua meta de se tornar uma potência marítima nova, a Marinha do Brasil trabalha em estreita colaboração com inúmeros países europeus – sobretudo a França, no momento – para assegurar que o seu equipamento seja adequado e que haja transferência de tecnologia e o estabelecimento da indústria naval de guerra no Brasil. O Ministério da Defesa, as Forças Armadas e, em particular, a Marinha passaram de uma atitude reativa a uma posição muito pró-ativa. A Estratégia Nacional de Defesa desempenha um papel crucial e indica um rumo diferente para o país. Se o país quer assumir o papel de potência mundial, o seu poder militar tem de acompanhar as suas ambições, sobretudo no Hemisfério Sul.

Para poder realizar esses objetivos, o Governo e o Congresso têm de dar o apoio necessário, em particular financeiramente, para que as Forças Armadas, e, no caso da Amazônia Azul, a Marinha e a Força Aérea estejam preparadas e com os equipamentos modernizados o suficiente para poder cuidar da soberania do país e ter o poder de dissuasão necessário. Trata-se de “preservar a capacidade de um Estado costeiro fortalecer a Segurança Nacional” (Barbosa 2007, 51). O Estado costeiro com uma Amazônia Azul certamente requer ainda mais atenção.

A Presidenta Dilma Rousseff está dando atenção especial à indústria da Defesa, cujo crescimento se faz necessário e, por isso, está estabelecendo medidas específicas para tal objetivo, como a redução de impostos para incentivar essa indústria. O orçamento, porém, tem que acompanhar os objetivos.

“Somos a sexta economia do mundo e queremos ser um país desenvolvido, com elevado índice de desenvolvimento humano. As nossas Forças Armadas também têm de estar à altura do país em meritocracia, profissionalismo, capacidade técnica e, além disso, em capacidade dissuasória” (Rousseff 2012).

REFERÊNCIAS

- Abreu, Guilherme Mattos de. 2010. "A Amazônia Azul: O Mar que nos Pertence." *Diário do Pré-Sal* January 01. Accessed May 25, 2012. <http://diariodopresal.wordpress.com/2010/02/01/a-amazonia-azul-o-mar-que-nos-pertence/>.
- Assad, Leonor. 2010. "Fronteira marítima. Uma Amazônia pintada de azul." *Ciência e Cultura*, 62(3).
- Barbosa, Enio. 2010. "Programa FX-2 de modernização de caças da FAB pode contribuir para o avanço da indústria nacional." *Conhecimento & Inovação* 6(1), 42-45.
- Barbosa Júnior, Ilques. 2007. "A importância do Atlântico Sul para a segurança nacional e integração Regional." *Revista da Escola Superior de Guerra*, 23(48), 43- 93.
- Bertonha, João Fábio, 2010. "Brazil: an emerging military power? The problem of the use of force in Brazilian international relations in the 21st century." *Revista Brasileira de Política Internacional* 53(2), 107-124.
- Bueno, Adriana Mesquita Corrêa, "Os três pilares institucionais do Fórum de Diálogo Índia-Brasil- África do Sul (IBAS): coordenação política, cooperação setorial e Fundo IBAS." *Paper prepared for the VI CEISAL Congress "Independências – Dependências – Interdependências". Toulouse, France, June 30 – July 03, 2010*, 8-9. Accessed May 25, 2012. <http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/49/66/29/PDF/AdrianaBueno.pdf>.
- Caroli, Luiz Henrique. 2010. "A Importância Estratégica do Mar para o Brasil no Século XXI." *CEE-ESG* 9, 117-157.
- Carvalho, Roberto de Guimarães. "A Amazônia Azul". Defesa Net, 04 Março 2004. Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/>
- _____. "A outra Amazônia", in *O Mar no Espaço Geográfico Brasileiro*, Coleção Explorando o Ensino n° 8 , Ministério da Educação, Brasília, 2005 , p. 17-19.
- Declaração Final da XIII Reunião dos Ministros da Defesa da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). 2011. <https://www.defesa.gov.br/arquivos/2011/mes12/declaracao.pdf>
- Declarations or Statements upon UNCLOS. http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_declarations.htm
- Dodds, Klaus and Matthew C. Benwell. 2010 "More unfinished business: the Falklands/Malvinas, maritime claims, and the specter of oil in the South Atlantic." *Environment and Planning D: Society and Space* 2010, volume 28, p. 571- 580.

- Freitas, Neisser Oliveira, “Instrumentos de Desenvolvimento Nacional”, *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v.17 n.1 p.93-114, jan/jun 2011.
- Galante. 2010a. “Simpósio discute defesa da Amazônia Azul.” *Poder Naval*, August 26. <http://www.naval.com.br/blog/2010/08/26/simposio-discute-defesa-da-amazonia-azul/#axzz1wpNMi0Uy>
- _____. 2010b. “Poder Naval no Seminário da Amazônia Azul, na Escola Naval.” *Poder Naval*, October 16. <http://www.naval.com.br/blog/2010/10/16/poder-naval-no-seminario-da-amazonia-azul-na-escola-naval/>
- Godoi, Maurício. 2011. “África torna-se nova rival do pré-sal brasileiro.” *DCI*, January 04. <http://www.dci.com.br/Africa-torna-se-nova-rival-do-pre-sal-brasileiro-7-356696.html>
- International Boundaries Research Unit. 2010. “Claims and potential claims to maritime jurisdiction in the South Atlantic and Southern Oceans by Argentina and the UK.” Durham University, June 24. http://www.dur.ac.uk/resources/ibru/south_atlantic_maritime_claims.pdf
- Izundu, Uchenna. 2009. “Soco spuds Liyeke Marine-1 oil well off Congo.” *Oil and Gas Journal*, August 25. <http://www.ogj.com/articles/2009/08/soco-spuds-liyeke.html>
- Krug, Luiz Carlos and Maria Inês Freitas dos Santos. 2007. *I Encontro de Coordenadores de Graduação e Pós-Graduação em Ciências do Mar Fortaleza, Anais*. November 20-22. [http://www.oceanografia.furg.br/cdmb/upload/file/Anais%20do%20Encograd%20\(final\).pdf](http://www.oceanografia.furg.br/cdmb/upload/file/Anais%20do%20Encograd%20(final).pdf)
- LEPLAC. 2010. *Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira, Marinha do Brasil*. http://www.mar.mil.br/dhn/dhn/quadros/ass_leplac.html
- Maltchik, Roberto e Eliane Oliveira. 2011. “Governo planeja ter laboratório oceanográfico em alto-mar para garantir domínio territorial.” *Oceanografia Brasil*, January 10. <http://www.oceanografiabrasil.com/oceanografia/governo-planeja-ter-laboratorio-oceanografico-em-alto-mar-para-garantir-dominio-territorial>
- Martin, Jim, et al. 2009. “Presalt basins identified in Gabon: A new study indicates Brazilian analogs”. *E&P Magazine*, July 01. http://www.epmag.com/Exploration/Presalt-basins-identified-Gabon_41404
- Martins, Eliane Octaviano. 2010. “Amazônia Azul, Pré-sal, soberania e jurisdição marítima.” *Revista CEIXIV*(50), 88.
- Martins, L.R, E. G. Barboza, and M. L. C. C. ROSA. 2006. “Nódulos Polimetálicos e outros Depósitos de Mar Profundo: o Retorno do Interesse.” *GRAVEL* (4).

- Mendonça, Luiz Umberto de. 2011. "Aula Inaugural dos Cursos de Altos Estudos da Escola de Guerra Naval no ano de 2011." *Revista da Escola de Guerra Naval*, 17(1), 151-162.
- More, Rodrigo Fernando. 2010. "Quando cangurus voarem: a declaração unilateral brasileira sobre direito de pesquisa além dos limites da plataforma continental." Work Presentation.
- Moreira, William de Sousa. 2011. "Obtenção de Produtos de Defesa no Brasil: O Desafio da Transferência de Tecnologia." *Revista da Escola de Guerra Naval*, 17(1), 127-149.
- Peixoto, Bernardo dos Reis, et al. 2010. "Le nouveau plan pour une stratégie de défense nationale du Brésil: la fin d'un état pacifiste?" In *Relations internationales du Brésil, Les chemins de la puissance*, organized by Denis Rolland & Antônio Carlos Lessa, v.1, 155-165. Paris: l'Harmattan.
- Penha, Eli Alves. 2010. "Os Sistemas de Segurança Regional no Atlântico Sul: da Guerra Fria ao período atual", 2010, <http://reservaer.com.br/estrategicos/sistemas-seg-regional.html>
- Pesce, Eduardo Italo. 2010. "Plano de Articulação e de Equipamento da Marinha do Brasil (PAEMB) 2010-2030: Perspectivas." *Revista Marítima Brasileira* 130 (04/06), 73-88.
- _____. 2011. "Obtenção de meios de superfície para a Marinha." *INVEST*, November 18. Accessed May 26, 2012. http://www.inest.uff.br/index.php?option=com_content&view=article&id=286:obtencao-de-meios-de-superficie-para-a-marinha&catid=3:industria&Itemid=79.
- _____. 2012. "Desafios para a Marinha do Brasil nos próximos anos." *Poder Naval*, January 04. Accessed May 26, 2012. <http://www.naval.com.br/blog/tag/peamb/#axzz1wCXxEi00>
- Poggio, Guilherme. 2010. "Brasil e Nigéria firmam acordo de cooperação militar que prevê exploração mineral no Atlântico." *Poder Naval*, July 23. <http://www.naval.com.br/blog/2010/07/23/brasil-e-nigeria-firmam-acordo-de-cooperacao-militar-que-preve-exploracao-mineral-no-atlantico/>
- Política de Defesa Nacional, Presidência da República, Governo Fernando Henrique Cardoso, Brasília - 1996, www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/DEFES.htm
- Pré-Sal Info*. 2011. "Petrobras no pré-sal da África", June 17. http://pre-sal.info/index.php?option=com_content&view=article&id=301:petrobras-no-pre-sal-da-africa&catid=12:noticias&Itemid=1
- República Federativa do Brasil. 2005a. "Decreto nº 5.377, de 23 de fevereiro de 2005." <http://www.dji.com.br/decretos/2005-005377/2005-005377.htm>

- _____. 2005b. *Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-006/2005/Decreto/D5484.htm
- _____. 2008. *Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008*. Section 1, 4-14. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-010/2008/Decreto/D6703.htm
- Rota Marinha*. 2011. “UFSC integra equipe brasileira em expedição pelo Atlântico Sul”, November 06. <http://rotamarinha.wordpress.com/2011/11/06/ufsc-integra-equipe-brasileira-em-expedicao-pelo-atlantico-sul/>
- Rousseff, Dilma. 2012. *Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na cerimônia de apresentação de Oficiais- Gerais*. Speech made at Palácio do Planalto, Brasília, May 08. https://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/Pronunciamentos/Presidente_da_republica/discurso_cerimonia_oficiais_generais_2012.pdf
- Saboia, Rodolfo Henrique de, “Programa de Obtenção de Meios de Superfície. Perspectivas para a Indústria Nacional” Palestra, <http://www.camaras.org.br/Arquivos/Download/Upload/442.pdf>, acesso 26-5-2012.
- Silva, Alexandre Pereira da. 2011. “A Política Externa Brasileira para os grandes espaços: o espaço cósmico, a Antártida e a expansão da Plataforma Continental.” *Século XXI*, 2(2), 105-117.
- Sousa, Joceli de Fatima Arruda and Valdeir Soligo. 2011. “O Brasil, Argentina e Paraguai na agenda de segurança dos Estados Unidos e o mito do terror na Tríplice Fronteira.” *Anais do V Colóquio Internacional Cultura e Memória Social* – August 24-26. http://cac.php.unioeste.br/eventos/vcoloquio/textos/10___joceli_de_fatima_arruda_sousa.pdf.
- Souza, J.M. de. 1999. “Mar territorial, zona econômica exclusiva ou plataforma continental.” *Revista Brasileira de Geografia* 17(1). <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-261X1999000100007>.
- United Nations. 1986. *General Assembly, Resolution 41/11, Declaration of a zone of peace and co-operation in the South Atlantic, A/RES/41/11*, October 27. <http://www.un.org/documents/ga/res/41/a41r011.htm>
- _____. 1996. *General Assembly, Resolution 51/19, “Zone of peace and cooperation of the South Atlantic”, A/RES/51/19*, November 25. <http://www.un.org/documents/ga/res/51/ares51-19.htm>
- Vaz, Alcides Costa. 2011. “O Atlântico Sul nas Perspectivas Estratégicas de Brasil, Argentina e África do Sul.” *Boletim de Economia e Política Internacional, IPEA* 6, 63-68.

- Viana, Danielle de Lima, et al. (org.). 2009. *O Arquipélago de São Pedro e São Paulo: 10 anos de Estação Científica*. Brasília: SECIRM.
- Vidigal, Armando Amorim, and Marcílio Boavista da Cunha Ferreira, et al. 2006. *Amazônia Azul: o mar que nos pertence*. Rio de Janeiro: Record.
- Villa, Rafael Duarte. 2008. “Corrida armamentista ou modernização de armamentos na América do Sul: estudo comparativo dos gastos militares.” *Estudos e Cenários*. http://www.opsa.com.br/pdfs/8_estudosecenarios_2008-12%20-%20Estudos_Villa.pdf
- Villa, Rafael Duarte, and Manuela Trindade Viana. 2010. “Security issues during Lula’s administration: from the reactive to the assertive approach.” *Revista Brasileira de Política Internacional* edição especial, 91-114.
- Visentini, Paulo Fagundes, 2010. “Prestige Diplomacy, Southern Solidarity or ‘Soft Imperialism’? Lula’s Brazil-Africa Relations (2003 onwards).” In *Relations internationales du Brésil, Les chemins de la puissance*, v. 2, 231-245 organized by Dennis Rolland and Antônio Carlos Lessa. Paris: l’Harmattan,
- Wiesebron, Marianne L. 2011. “L’Amazonie bleue et les enjeux et contraintes maritimes du Brésil.” *Revue Défense Nationale* 738, 45-51.
- _____. 2012. “Repenser l’Atlantique sud: perspectives du Brésil.” In *Repenser l’Atlantique : Commerce, immigration, sécurité*, edited by Dorval Brunelle, 373-393. Bruxelles, Bruylant.

RESUMO

A Marinha do Brasil elaborou o conceito Amazônia Azul para alertar sobre as riquezas do Oceano e a sua importância para a economia do Brasil. Isso implica também pensar na defesa dessas riquezas nacionais e nos investimentos necessários para que a Marinha seja capaz de proteger as águas jurisdicionais brasileiras.

PALAVRAS-CHAVE

Amazônia Azul; Atlântico Sul; Recursos do Mar; Defesa; Segurança; Marinha do Brasil.

*Recebido em 13 de agosto de 2012
Aprovado em 05 de novembro de 2012*

UM PASSO PARA FRENTE, DOIS PARA TRÁS: SUCESSO E FRACASSO NA RECENTE POLÍTICA EXTERNA TURCA

Ilter Turan¹

Política externa da Turquia: uma visão geral

Durante os anos da Guerra Fria, o estudo da política externa turca quase não gerou interesse na arena internacional. Isso não foi nem singular nem surpreendente. Em um ambiente altamente polarizado, os membros de cada bloco tinham de corroborar, em última análise, as preferências da superpotência que os guiava e provia a sua defesa nuclear. A Turquia, podia-se notar, correspondia mais às expectativas dos EUA, que lideravam o Bloco Ocidental, do que outros parceiros, e isso se dava por duas razões. Em primeiro lugar, a Turquia tinha longas fronteiras terrestres e marítimas com a URSS e outros membros do Pacto de Varsóvia, como a Romênia e a Bulgária. Além disso, estava na posse dos estreitos de Bósforo e dos Dardanelos, brevemente chamados de “estreitos turcos”, um canal de controle de acesso dos soviéticos ao Mediterrâneo. Por isso, viu-se como um estado de linha de frente, com maiores preocupações com a segurança do que muitos outros membros da aliança. Estas preocupações foram intensificadas pela dependência de ajuda aliada, naturalmente dirigida pelos EUA, quanto ao fornecimento de armas a fim de manter uma força militar respeitável. Em segundo lugar, como um país com uma economia pouco desenvolvida que optou pela industrialização orientada à substituição de importações, a Turquia contou com seus aliados mais prósperos

¹Professor de Ciência Política no curso de Relações Internacionais da Istanbul Bilgi University. E-mail: ituran@bilgi.edu.tr.

para lidar com as crises periódicas de sua economia que começaram a surgir uma vez que seus lucros externos frequentemente não conseguiam corresponder às suas importações. Quando a dificuldade com relação à balança de pagamentos surgiu, argumentos enfatizando a contribuição indispensável da Turquia para a segurança do bloco ocidental foram usualmente enfatizados para pedir aos aliados que ajudassem a economia turca a recuperar sua saúde.

As condições em que a política externa turca foi formada começaram a mudar depois de 1980. Particularmente após a crise do petróleo de 1973, tornou-se cada vez mais difícil sustentar a política orientada pela substituição de importações. Tal política necessita de um grande e contínuo fluxo de empréstimos e doações do exterior que não pareciam próximos. Como resultado, a Turquia teve que fazer uma grande mudança em sua política econômica para aumentar seus lucros externos. A mudança veio em janeiro de 1980, acabando complexo de normas que era referida como “Regras e Regulamentos para a Proteção do Valor da Lira Turca”. Este passo não era mais do que a liberalização do regime externo de câmbio, tornando-o atrativo para a exportação a partir das indústrias turcas. Rapidamente, as exportações industriais turcas começaram a aumentar e a economia passou a se integrar ao sistema econômico mundial.

Tornar-se mais dependente das exportações para a prosperidade de sua própria economia constituiu o pano de fundo contra o qual um processo de mudança gradual na política externa turca foi iniciado. Em contraste com épocas anteriores, quando a maximização da assistência militar e econômica de seus aliados era a maior preocupação dos formuladores da política turca, encontrar novos mercados e fomentar novas relações em que os fatores econômicos pudessem prevalecer se tornou a ordem do dia. Estes esforços foram destarte claramente facilitados pelo degelo nas relações Leste-Oeste e, em seguida, pelo fim da Guerra Fria, marcado pelo colapso do Pacto de Varsóvia e o desaparecimento da União Soviética.

Em retrospecto, a mudança na política econômica da Turquia parece ter sido bem programada. O doloroso processo de integração da Turquia à economia internacional já havia alcançado certo nível à época do término da Guerra Fria, ao ponto em que o país poderia reter uma economia que funcionasse sem ter mais que recorrer a argumentos de “contribuição para a segurança do

Ocidente”, cujos poderes de persuasão declinaram rapidamente. Mais ainda, com os ambientes político e securitários amplamente transformados, as barreiras previamente existentes que engajaram o comércio com os “ex-adversários” tinham, a partir de então, sido removidas. As relações econômicas da Turquia com a Rússia e os países da ex-União Soviética expandiram rapidamente, bem como com os países do Oriente Médio, enquanto o país continuava seus esforços para encontrar novos mercados na África, Ásia Oriental e até mesmo na América Latina.

Antecedentes do afastamento da política externa tradicional

Apesar de um ambiente de rápidas mudanças, as mudanças iniciais na política externa turca foram modestas, refletindo a abordagem cautelosa que caracterizou a diplomacia da Turquia Republicana. Após sua fundação, no coração do Império Otomano, os governos republicanos inicialmente seguiram políticas de neutralidade e equilíbrio de pressões das grandes potências europeias sobre o país. Tais políticas permitiram que a Turquia ficasse de fora da Segunda Guerra Mundial. A rápida ascensão do mundo bipolar após a Segunda Guerra Mundial produziu uma resposta igualmente rápida quando a Turquia optou por se associar ao Bloco Ocidental e angariou esforços que tornaram-na membro da OTAN. Esta foi uma manifestação da abordagem mais geral que orientou a política externa turca pós-guerra: não ficar de fora dos principais desenvolvimentos institucionais no mundo ocidental. Assim, a Turquia aderiu ao Conselho da Europa, a OCEE (mais tarde OCDE) e procurou uma associação imediata com a Comunidade Econômica Europeia (mais tarde União Europeia), assim que esta foi estabelecida. Finalmente, quando a economia da Turquia passou a contar com o crescimento orientado para a exportação e, mais tarde, quando a Guerra Fria chegou ao fim, houve uma gradual ampliação das relações com os outros países, mantendo laços estreitos com os EUA e a Europa Ocidental.

Neste contexto, a ascensão do Partido da Justiça e Desenvolvimento (AKP) ao poder, em 2002, foi inicialmente recebida com a preocupação de que este partido, que representava uma orientação mais religiosa do que os outros partidos da política turca, pudesse divergir nas grandes linhas da política externa do país. Tais preocupações foram levantadas, entre outras, pelo

comportamento do Partido Felicity e seus antecessores antes de 2002, tentando em vão redirecionar o país do posicionamento no bloco ocidental para um ainda inexistente bloco islâmico, de cuja construção a Turquia, presumidamente, desempenharia um papel de liderança.

A recusa do parlamento turco em permitir que soldados estadunidenses invadissem o Iraque a partir da Turquia no ano de 2003 poderia ser vista como a prova de uma grande ruptura. No entanto, o incidente não constituiu um divisor de águas marcando claramente um novo ponto de partida da política externa turca. O governo, lembrando, comprometeu-se a garantir a aprovação do Parlamento para tal passagem e obteve a maioria parlamentar, mas o procedimento falhou por um voto devido a algumas falhas que o governo não foi capaz de controlar. Ambos os lados tentaram fazer as pazes depois. Além disso, em 2004, depois de muita hesitação decorrente do que a Turquia pode ter pedido para conceder ao Chipre, o Governo do AKP aceitou o convite da UE para começar as negociações de adesão, um processo que começou em 2005.

O evento que marca o início da Turquia atuando de forma mais independente na política externa veio muito mais tarde (2010), sob a forma de votação, juntamente com o Brasil no Conselho de Segurança sobre a adoção de sanções contra o Irã por não cooperar com a Agência Internacional de Energia Atômica. Este acontecimento foi precedido dois meses por um grande confronto com Israel, grande aliado dos EUA no Oriente Médio, sobre o envio de ajuda humanitária para Gaza. O incidente marcou o início da deterioração das relações com Israel, que continua até hoje. Quais foram as circunstâncias que promoveram a mudança na política externa, dirigindo-a para um ativismo incomum de outros tempos e por quê?

Estrutura e agente na construção da política externa

Aquelas análises da política externa geralmente se voltam para um dos dois tipos de explicações comumente conhecidas como “estrutura de base” e “agente de base”, para explicar o que é feito e o porquê. Aquelas que são baseadas em estrutura referem-se às condições que geram pressões para a mudança, como mudanças no poder relativo de outros Estados, grandes avanços tecnológicos e considerações quanto a necessidades e vantagens econômicas. A segunda, ou seja, explicações baseadas em agentes, por outro lado, foca em

ideias, ideologias, mapas cognitivos e também fatores psicológicos de agentes políticos como fontes para explicar as mudanças políticas. É razoável argumentar que uma análise completa teria de incorporar ambos os modos, embora esteja claro que uma mudança em apenas um dos domínios pode também produzir alterações. O mais provável é uma situação, no entanto, em que tanto forças baseadas em estruturas como em agentes estarão em foco.

Na descrição anterior da evolução e mudanças na política externa turca, a explicação se baseou em elementos estruturais. Tem sido argumentado que após a Segunda Guerra Mundial a Turquia se dirigiu para o Bloco Ocidental e que a mudança na economia turca e o fim da Guerra Fria foram importantes para iniciar a mudança durante as duas últimas décadas do século passado. Antes do surgimento do ativismo mais independente na política externa, dois desenvolvimentos adicionais de natureza estrutural também ocorreram. Primeiro, em 2002, o Partido da Justiça e Desenvolvimento (AKP) ganhou com uma vitória esmagadora as eleições nacionais, encerrando um período prolongado que datava de 1991 durante o qual a Turquia foi governada por governos de coalizões pouco flexíveis. Esses governos, caracterizados por grandes divisões internas, eram, em sua maior parte, incapazes muitas vezes de produzir até mesmo decisões políticas menores, mais ainda assuntos externos. Com as subseqüentes vitórias AKP nas eleições de 2007 e 2011, a Turquia entrou em um período de estabilidade governamental que tornou a formulação e a implementação de mudanças na política externa mais fáceis para o governo. Segundo, depois de passar por uma grande crise econômica em 1999-2001, durante a qual as grandes reformas institucionais e políticas foram introduzidas para evitar uma repetição, a economia turca entrou em um período de crescimento econômico sustentável que continua até hoje. Tal crescimento não só reduziu a dependência por parte da economia turca de apoio de outros países amigos para sua prosperidade, a fim de superar suas dificuldades, mas também gerou recursos que poderiam ser utilizados na execução da política externa. O fato de que a assistência econômica e humanitária turca para a Somália é maior do que a de qualquer outro país é um caso exemplar.

Agora, vamos introduzir os agentes à análise. Após a vitória do AKP, em 2002, a política externa turca foi orientada inicialmente por Abdullah Gül, o atual presidente da Turquia, que foi Primeiro-ministro até que os obstáculos

legais pudessem ser desviados para a eleição de Tayyip Erdoğan, o chefe do AKP, e que este finalmente pudesse se juntar ao Parlamento ganhando uma eleição extra e tornando-se Primeiro-ministro. Após a ascensão do último para premiê, Gül assumiu o comando da política externa turca. Ele continuou a tradição de mudança cautelosa na política externa. Foi Ministro das Relações Exteriores quando a Turquia foi convidada a se tornar um membro da União Europeia.

Gül deixou o Ministério das Relações Exteriores em 2004. Desde aquela época, Ahmet Davutoğlu é uma figura fundamental na formação da política externa. Atualmente ocupante da posição ministerial, Davutoğlu não assumiu oficialmente o cargo até o ano de 2009. Servindo como assessor-chefe de política externa do Primeiro-ministro, no entanto, a sua contribuição determinante para a elaboração e execução da política externa turca é amplamente reconhecida. Seu papel foi reforçado especialmente após as eleições de 2007 e quando se tornou Ministro das Relações Exteriores em 2009. A sua eleição para o parlamento nas eleições de 2011 também ressaltou uma grande vitória para o AKP.

Vindo de uma formação acadêmica, a essência do pensamento de Davutoğlu é expressa em um livro que ele escreveu em 2001, intitulado *Strategic Depth*. O livro identifica a geografia, a história, a cultura e a economia turcas como elementos que tornam a Turquia um candidato para a liderança regional. A Turquia pode criar uma zona de estabilidade e prosperidade, ajudando na resolução de problemas regionais. O livro define um quadro ou uma ampla meta para a política externa turca, mas não prescreve linhas de ação específicas. Com o tempo, constituiu a fonte de inspiração para a meta desafiadora de “zero problemas com os vizinhos”, outra ideia do Ministro de Relações Exteriores.

Parece que Davutoğlu, julgando que a balança de poder mundial estava mudando e que a sorte da Turquia estava em ascensão, resolveu desenvolver uma maior participação na governança mundial, bem como reforçar a reivindicação da Turquia de exercer liderança regional. Em relação ao seu primeiro objetivo, sua linha lógica era razoável. O sistema de governança mundial foi concebido ao final da Segunda Guerra Mundial e não conseguiu se ajustar às realidades do mundo contemporâneo. Isso levou o ministro a voltar-se para as políticas que tentaram ampliar o espaço da Turquia quanto a ações

independentes no sistema mundial e cooperação com outros países que se encontravam em uma situação semelhante. Em relação ao seu segundo objetivo, suas aspirações eram compreensíveis. Como postulante à líder regional, o Egito estava profundamente envolvido em seus próprios problemas econômicos e políticos da época. O outro postulante, o Irã, não era apenas inaceitável para o mundo ocidental como também estava estreitamente identificado com a minoria islâmica xiita devido à alegação por parte de sua liderança de ser reconhecida pela maior parte dos Estados regionais. Além disso, a Turquia parecia ser muito popular na “Rua Árabe”, demonstrando que uma sociedade com uma população de maioria muçulmana poderia ser razoavelmente democrática e alcançar a prosperidade econômica.

Sob a liderança de Davutoğlu, três impulsos foram importantes na formação da política externa turca: permanecer no quadro geral da aliança ocidental, incluindo os EUA e a UE; desafiar a distribuição global de poder e do sistema global de governança; e tornar-se o líder regional, pacificador e construtor de uma ordem regional. Cada um desses impulsos pesou mais em diferentes pontos no tempo e abrigou contradições que têm causado tensões com aliados, vizinhos e rivais. Davutoğlu parece ter persuadido o Primeiro-ministro de que sua linha de pensamento e as políticas que foram por ele recomendadas são razoáveis e deveriam ser implementadas. Portanto, ele tem contado com o total apoio do governo de Erdoğan.

Construindo a liderança regional

De 2004 até 2010, a forma particular através da qual os três impulsos foram moldados na política envolveu cooperação com o mundo ocidental, dando espaço para uma ação independente ao mesmo tempo em que mantinha o desenvolvimento econômico sustentável e alcançava a liderança regional ao tentar fomentar boas relações e paz entre as partes rivais na região.

Manter boas relações com os aliados ocidentais incluía cooperar com os EUA e avançar nas relações com a UE. Com os EUA, a Turquia não só trabalhou para ajudar a construir um Iraque estável, mas também contribuiu para a operação da OTAN de não-combate com tropas no Afeganistão e nos Balcãs. No entanto, há muitas fontes de discórdia na relação. O terrorismo curdo dirigido à Turquia a partir de bases no norte do Iraque foi uma constante

fonte de irritação. Os EUA desencorajaram planejadas incursões turcas no Iraque, mesmo se envolvessem o direito à perseguição. Eles ofereceram à Turquia informações via satélite, mas a informação fornecida foi considerada não “acionável”, ou seja, não poderia ser usada imediatamente para capturar ou desabilitar terroristas. Foi só depois de muita negociação que o fornecimento de mais “inteligência acionável” começou a fluir. Houve hostis incidentes ocasionais entre militares americanos envolvidos em atividades logísticas na Turquia e soldados turcos, bem como delegações militares turcas no norte do Iraque.

No que diz respeito à UE, as negociações de adesão não avançaram sem problemas. Especificamente, a Turquia não reconheceu o Chipre ou abriu seus portos aos navios cipriotas. Chipre, por sua vez, impediu a abertura de vários capítulos nas negociações de adesão. Mas surgiu um problema mais geral da vontade de ambos os lados, embora primeiro com origem na UE. Parece que o fim da Guerra Fria e a expansão da UE aos países da Europa Oriental transformaram radicalmente as condições sob as quais a Turquia foi vista como um componente indispensável da UE. Primeiro, as considerações de segurança que tinham figurado fortemente na inclusão da Turquia nos planos futuros da UE não eram mais convincentes. Segundo, havia preocupações que seria difícil para a UE digerir um país muito grande e relativamente pobre depois de uma grande onda de expansão que já havia restringido os seus recursos. Em terceiro lugar, a entrada da Turquia desafiaria claramente a distribuição de poder existente na UE, que poderia ser melhor caracterizada atualmente como um condomínio franco-alemão. Este foi provavelmente um dos principais motivos por trás da posição da França de Sarkozy contra a adesão da Turquia. Finalmente, houve um aumento geral do conservadorismo cultural na Europa que conceituou a UE como um clube cristão que naturalmente excluiu a Turquia, cuja população é quase exclusivamente muçulmana. As lideranças de França e Alemanha se mantiveram citando uma “relação especial” indefinida que substituiria a adesão plena da Turquia à União Europeia. A mudança radical de atitude no núcleo da UE diminuiu o entusiasmo da Turquia para a adesão desde que essa atitude passou a demonstrar-se como de natureza meramente ilusória. Os fortes laços econômicos, com mais de 50 por cento das exportações da Turquia indo para a UE (atualmente 34 e decaindo), e

significativos investimentos dos membros da UE na Turquia, no entanto, ajudaram a evitar uma séria ruptura no relacionamento.

Enquanto tentava manter boas relações com seus aliados tradicionais, o período 2004-2010 foi também o momento em que a Turquia tentou expandir seus laços com outros países e regiões do mundo. Ela iniciou relações diplomáticas com vários novos países africanos, bem como criando novos laços e reforçando os existentes com a América Latina e países asiáticos. Este foi um período durante o qual embaixadas da Turquia foram abertas em novas capitais, a agência turca de ajuda externa TIKA assumiu uma postura ativista em muitos países subdesenvolvidos e, depois de uma enérgica campanha, a Turquia foi eleita um membro temporário do Conselho de Segurança da ONU.

No que diz respeito à sua região vizinha, a Turquia adotou um papel facilitador para reforçar melhores relações entre os países da região. Dentro deste quadro, a Turquia conseguiu fazer com que os sauditas e os sírios falassem uns com os outros, ajudou os iranianos e sauditas a se comunicarem, uniu as facções rivais de palestinos e, mais importante, ficou perto de conseguir que os sírios e israelenses alcançassem uma solução quanto à situação das Colinas de Golã. Em todos esses esforços a Turquia conseguiu ficar equidistante de todos os lados, adquiriu a sua confiança e foi reconhecida como um vizinho imparcial na região.

Problema zero com vizinhos

Em relação aos seus próprios problemas com os vizinhos, uma abordagem de “zero problemas com os vizinhos” foi adotada. Tal abordagem não implica, como às vezes é sugerido, que nenhum problema restaria entre a Turquia e seus vizinhos, mas, sim, que a Turquia iria trabalhar para resolver suas disputas com seus vizinhos através de meios pacíficos, ao invés de ignorá-los. Historicamente, a Turquia teve um relacionamento muito problemático com a Síria que, entretida em reivindicações sobre a província turca de Hatay, apoiou o terror curdo do PKK para impedir a Turquia de construir barragens no rio Eufrates, temendo que ela, eventualmente, fosse usar grande parte da água e não liberaria quantidades suficientes para a Síria atender suas necessidades. Esta política foi alterada por Hafez al Assad (o pai) só após a Turquia ameaçar intervir militarmente. A partir de 1999, as relações começaram a melhorar,

ganhando novo impulso depois de 2004. A Síria ficou em silêncio sobre suas reivindicações em Hatay e os desafios em matéria de construção de barragens turcas no rio Eufrates. Uma a uma, as restrições na fronteira foram removidas, um projeto para limpar as minas da região de fronteira foi desenvolvido, os requisitos de vistos foram diminuídos, o comércio começou a se expandir rapidamente, os investimentos turcos começaram a fluir e, finalmente, uma parceria estratégica foi anunciada. Ministros turcos e sírios iriam dali em diante realizar reuniões periódicas conjuntas. As relações pareciam ter chegado a um estado ideal que dificilmente qualquer observador teria imaginado ser possível alguns anos atrás.

Após a intervenção dos EUA, as relações com o Iraque também pareciam em linhas gerais que se desenvolveriam em uma direção satisfatória. A Turquia ficou responsável por manter a integridade territorial do Iraque e a evolução de um regime que traria paz e estabilidade ao país. Ela tinha interesse em impedir o surgimento de uma entidade independente curda no norte do Iraque, que julgou poder desenvolver ligações com separatistas do sudeste predominantemente curdo da Turquia, uma posição que caía bem ao governo de Bagdá. O país planeja a expansão das relações econômicas em um mercado que gerou demandas consideráveis de bens e serviços. Além disso, a Turquia pensou ser uma rota natural para o transporte de petróleo e gás que o Iraque exportaria para os mercados mundiais. Um oleoduto de Kirkuk para o porto turco mediterrâneo de Yumurtalik já existia e pode certamente ser expandido.

As relações da Turquia com o Irã também melhoraram durante este período. A Turquia ampliou suas relações econômicas com o Irã e se tornou um grande cliente de gás e óleo iranianos. Em contraste com os líderes ocidentais que se afastaram do desenvolvimento de estreitas relações com o Irã, os líderes da Turquia foram calorosos e receptivos com os seus homólogos iranianos. A cúpula da política externa turca tentou conter os governos ocidentais, especialmente os Estados Unidos, na busca de uma linha de não-comprometimento com o Irã, e defendeu o engajamento e a comunicação. Mais uma vez a Turquia viu o Irã como um importante parceiro econômico e comercial e o comércio turco com este país estava em constante crescimento. A Turquia também atraiu um número respeitável de turistas iranianos que encontraram no país uma sociedade liberal em que poderiam desfrutar de

comida e bebida sem ter de se preocupar com gênero e códigos de vestimenta. Deve ser lembrado que as relações turco-iranianas sempre abrigaram elementos tanto competitivos quanto cooperativos. Embora os elementos competitivos não tenham desaparecido durante o período em questão, uma atmosfera claramente mais cooperativa caracteriza o atual relacionamento.

Síria, Iraque e Irã: todos tinham más relações com Israel. A Turquia, por outro lado, desenvolveu relações razoavelmente próximas com Israel, apesar de sua infelicidade no que diz respeito ao fracasso do último projeto para acomodar as aspirações palestinas. A Turquia viu importância na relação com Israel por duas razões. Primeiro, Israel era um parceiro confiável em itens de defesa, os quais a Turquia, por vezes, tinha dificuldade em adquirir de outros aliados, incluindo os EUA. Além disso, mercadorias militares e não-militares, e tecnologias importadas de Israel eram mais baratas do que aquelas adquiridas de parceiros ocidentais. Segundo, Israel tinha um forte *lobby* no Congresso, enquanto que a Turquia não tinha. Este *lobby* muitas vezes acabou apoiando a Turquia quanto a questões perante o Congresso onde ele constituía um contrapeso aos *lobbies* armênios e gregos que apresentaram fortes tendências antiturcas. Em troca, Israel estava seguro do apoio de uma influência moderadora na política regional e teve acesso ao território turco para exercícios de treinamento da força aérea. O comércio entre os dois países floresceu e a Turquia se tornou um destino popular para turistas israelenses.

É interessante notar que o governo turco também tentou melhorar as relações com a Armênia. O Estado armênio tem insistido que a Turquia deveria assumir a responsabilidade pelo alegado genocídio de armênios em 1915 sob o domínio otomano. Ele também chama boa parte do leste turco de “Armênia ocidental”, o qual julga ser território armênio de direito. A Turquia rejeita as reivindicações armênicas e argumenta que a Armênia deve se retirar de Nagorno-Karabagh e várias províncias do Azerbaijão que ocupou em uma guerra contra este país. O conflito turco-armênio é de interesse mais amplo do que apenas as relações bilaterais uma vez que a diáspora armênia na França e nos Estados Unidos, além de muitas outras partes do mundo, pressiona governos a reconhecer os eventos de 1915 como genocídio, um ato que os turcos consideram ser impreciso, injusto e absolutamente insultante. O resultado prático é que a Armênia e a Turquia não têm relações diplomáticas e a fronteira está fechada.

Tanto os aliados norte-americanos quanto europeus encorajaram as partes a resolver suas diferenças. Um processo de conciliação foi iniciado em setembro de 2008, com a viagem do presidente turco, Abdullah Gül, para a Armênia, supostamente para assistir a um jogo de futebol entre as duas seleções nacionais em um campeonato europeu, o que proporcionou uma oportunidade para falar com o presidente armênio. Esses atos iniciais foram seguidos pela preparação de um acordo que envolveu o início das relações diplomáticas e a abertura da fronteira. O acordo foi assinado em Genebra em setembro de 2009. O lado turco acreditava que havia um entendimento tácito de que a Armênia iria começar a retirar algumas das províncias do Azerbaijão que estava ocupando, mas isto não se concretizou. O Azerbaijão, com quem a Turquia compartilha cultura e língua – bem como substanciais interesses econômicos, como o oleoduto Baku-Ceyhan – protestou com veemência, argumentando que fora traído. Com tais circunstâncias, nem Turquia nem Armênia se sentiram prontas para implementar o acordo. Um único esforço para encerrar uma situação de relações hostis com um vizinho falhou.

Uma experiência similar também falhou no Chipre. Em 2005, Mehmet Ali Talat foi eleito o presidente da República Turca no norte do Chipre. Ele representava uma linha de pensamento que argumentou que era possível negociar com o lado grego para trazer a unificação da ilha. Essa mudança proporcionou uma janela de oportunidade para a Turquia resolver um problema que provou ser insolúvel no passado. As negociações bilaterais, no entanto, se mostraram infrutíferas. O governo do Chipre Grego não só sentiu que, a longo prazo, o Chipre Turco e a Turquia teriam de renunciar à suas posições devido ao interesse da Turquia em se tornar membro da UE, bem como também se tornaria escravizado nas mãos de seu próprio público, o qual os partidos políticos cipriotas levaram a acreditar que seria possível unificar a ilha sem fazer qualquer concessão aos turcos. As negociações sob os auspícios da ONU tiveram pouco progresso. A solução do problema foi, portanto, deixada de lado.

Após o colapso da União Soviética, as relações da Turquia com a Rússia cresceram rapidamente. Livres das percepções contraditórias produzidas pela política global bipolar, houve uma rápida expansão das relações econômicas. A Rússia tornou-se o principal fornecedor de gás natural para a Turquia, que levou os serviços de construção para a Rússia. Os bens de consumo da Turquia

encheram as prateleiras russas, enquanto os turistas russos encheram os quartos de hotéis na costa turca do Mar Mediterrâneo. As relações foram ainda facilitadas pela química pessoal entre Putin e o Primeiro-ministro turco Tayyip Erdogan. Eventualmente, as referências a uma parceria estratégica (uma palavra vagamente empregada por políticos turcos) começou a ser usada para descrever a relação. A Rússia se comprometeu a construir a primeira usina nuclear da Turquia. Principalmente através de esforços turcos, os requisitos de visto para viagens de curto prazo foram removidos entre os dois países.

Desde o princípio a Turquia também trabalhou para desenvolver boas relações com os ex-Estados soviéticos – e foi amplamente bem-sucedida nessa empreitada. Ricas relações econômicas e culturais foram estabelecidas com Ucrânia, Moldávia e Bielorrússia. Mas estes foram compreensivelmente ofuscados pelo tamanho e importância das relações com a Rússia. Os esforços da Turquia para desenvolver uma relação especial com as repúblicas turcas na Ásia Central, por outro lado, têm sido razoavelmente bem-sucedidos, mas não avançaram tanto quanto a Turquia tem esperado. As elites dominantes, geralmente *apparatchiks* dos dias da URSS, mantiveram uma forte orientação para a Rússia. Além disso, as dependências econômicas desenvolvidas durante os tempos soviéticos não podem ser desfeitas facilmente. Estreitas relações, por outro lado, foram estabelecidas com a Geórgia e o Azerbaijão. Isto culminou na construção do oleoduto Baku-Ceyhan e, mais tarde, em uma linha de gás natural paralela, ambos originários de Baku e atravessando a Geórgia para alcançar a Turquia. Recentemente, foi acertado o desenvolvimento de um gasoduto no oleoduto Trans-Anatólia, planejado para ser a parte inicial de um sistema que irá transportar gás azeri – e possivelmente cazaque e turcomano – para a Europa, servindo as aspirações da Turquia de se tornar um centro global de energia.

Olhando para o oeste da Turquia, apesar de uma série de questões não resolvidas conectadas com o espaço aéreo egeu, plataforma continental, águas territoriais e zona econômica, as relações da Turquia com a Grécia eram boas. As duas sociedades aprenderam a conviver com problemas e não permitiram que eles minassem uma relação pacífica entre os países. Além da Grécia, a Turquia hospeda significativas populações de imigrantes provenientes de países dos Balcãs, contribuindo para a consolidação da paz e a manutenção de esforços

cooperando com a ONU, a OTAN e a UE. Foi também um ator econômico que ofereceu tanto assistência econômica quanto comercial. Ela teve a confiança das partes concorrentes na região e usou essa confiança para melhorar as relações entre os agentes sérvios e os muçulmanos da Bósnia.

Se fosse para descrever o local onde estava a Turquia em termos de política externa no ano de 2009, pode-se dizer que o país tinha se transformado com vistas a se tornar um líder regional. Ele era visto como um mediador honesto entre os países do Oriente Médio e dos Bálcãs, seu desempenho econômico e a subsequente prosperidade impressionaram; sua atmosfera secular e liberal e sua política democrática levaram seus países vizinhos a aspirarem ser como a Turquia. Para eles, a Turquia era um vizinho, mas pertencia a um mundo diferente, de países mais industrializados e mais democráticos do Ocidente. Mais amplamente, a Turquia parecia ter conseguido construir uma zona de prosperidade em torno de si, que era uma vizinha de confiança e uma mediadora honesta. Ela foi um importante parceiro econômico. Era um país que os turistas da região queriam visitar em sua primeira oportunidade. Quase ninguém poderia ter previsto que esta idílica situação seria desfeita em um espaço de tempo tão curto.

Experiência em tornar-se independente

O que aconteceu, onde erraram? Um incidente parece ter tido uma contribuição clara para desencadear a mudança – o ataque israelense à Gaza em dezembro de 2008. O ataque aconteceu poucos dias depois do retorno do então Primeiro-ministro israelense Ehud Barak a Israel com uma proposta para chegar a um acordo com a Síria sobre a situação das Colinas de Golã. O Primeiro-ministro turco investiu tempo e esforço para que isso acontecesse. O fim das hostilidades entre Síria e Israel teria constituído um enorme passo na conversão do Oriente Médio em uma zona de paz e prosperidade. A Turquia seria um beneficiário da liderança política e econômica do desenvolvimento. Ehud Barak retornou a Israel, deixando a impressão de que iria dar alguns toques finais sobre a proposta e obter a aprovação do gabinete. Ao invés disso, veio o ataque à Gaza. O Sr.Erdoğan se sentiu traído e pensou que havia sido enganado por Israel para ganhar tempo na preparação do ataque.

É provável que após este incidente o Primeiro-ministro concluiu que Israel não tinha a intenção de promover a paz e estava disposto a tomar mais território dos palestinos. Ele pareceu ainda ter julgado que a insubmissão de Israel derivava das insuficiências no sistema mundial de governança, as quais impediram a ação internacional a fim de deter Israel. Erdogan começou, mais e mais frequentemente, a proferir observações críticas sobre Israel. Ele logo descobriu que tal tom o tornou muito popular no mundo árabe, uma vez que os líderes árabes eram, geralmente, mais reservados em suas observações sobre Israel.

Então, em maio de 2009, Davutoğlu tornou-se o Ministro das Relações Exteriores. Apesar de ter sido um conselheiro influente na política externa do Primeiro-ministro, tornando-se ministro ele agora estava no comando da política externa. O Primeiro-ministro mostrou grande confiança nele, fato que contribuiu para a sua entrada na formulação de políticas. Se a sua promoção a ministro reflete o desejo do Primeiro-ministro em trazer mudanças na política externa, ou se Davutoğlu formulou a política e o convenceu de que a política deveria ser mudada é algo difícil de ser esclarecido. No entanto, é claro que dentro de um ano a política externa turca tornou-se mais independente e assertiva. O evento marcante, claro, é o voto negativo que a Turquia lançou junto com o Brasil contra a imposição de sanções contra o Irã por não apresentar o seu programa nuclear para a revisão da Agência Internacional de Energia Atômica. Embora o governo dos EUA possa ter levado o Brasil e a Turquia a acreditar que o acordo que negociou com o Irã era aceitável para a administração Obama e que os EUA estavam de fato renegando a sua promessa, não abstendo, mas votando contra um aliado, isto não foi recebido gentilmente pelos norte-americanos. A Turquia aceitou observar as sanções descritas na decisão do Conselho de Segurança da ONU, mas deixou claro que não iria observar as medidas adicionais que seriam introduzidas por EUA e UE.

A votação da ONU foi em 9 de junho de 2010. Ela foi precedida em poucos dias por um incidente em alto mar no qual comandos israelenses atacaram o *Mavi Marmara*, um barco que transportava ajuda humanitária para Gaza como o carro-chefe de uma flotilha internacional, matando oito turcos e um americano de origem turca. Houve a preocupação de que as relações turco-

israelenses tomariam uma guinada para o pior e realmente elas foram gravemente danificadas, ainda à espera de reparação.

Reunindo esses acontecimentos, parece que a Turquia agora se interessou em prosseguir com uma política externa cada vez mais independente. Desafiar os norte-americanos e israelenses aumentou a admiração do público para com o Primeiro-ministro Erdoğan entre as populações muçulmanas no Oriente Médio, um fenômeno que ele achou gratificante. Os aliados tradicionais ocidentais da Turquia acharam o comportamento turco intrigante, a UE sentiu-se aliviada ao saber que a atenção turca estava sendo fixada em outro lugar, enquanto os americanos não queriam uma ruptura, já que a cooperação turca foi ainda necessária para assegurar uma saída suave do Iraque.

A mudança da maré: de líder regional a ator regional

A eclosão da chamada Primavera Árabe em dezembro de 2010 inicialmente não despertou grande interesse no estabelecimento da política externa turca. A Turquia teve relações limitadas com a Tunísia embora o AKP tivesse algumas ligações com o movimento de oposição islâmica no país. Então veio a Praça Tahrir. Mais uma vez, enquanto o governo possa até ser simpático com as demandas de mudança e tenha relações com a Irmandade Muçulmana, ele manteve distância. A Líbia, no entanto, constituiu um ponto de mudança. A Turquia teve contratos de construção totalizando 25 bilhões de dólares neste país, com mais de 20 mil cidadãos trabalhando nesses projetos. Quando os aliados ocidentais da Turquia sugeriram que a OTAN deveria intervir para impedir o derramamento de sangue, a reação inicial do Primeiro-ministro Erdoğan foi perguntar “O quê que a OTAN tem a ver com isso?” Quando se tornou evidente que a França e a Grã-Bretanha interviriam de qualquer maneira, a Turquia voltou atrás e cedeu apoio naval à operação, ajudando a evacuar os cidadãos estrangeiros.

Os acontecimentos na Líbia demonstraram para Erdoğan e Davutoğlu que a Turquia não tem os meios para implementar uma política regional e influenciar os acontecimentos por si só e, assim, teve que fazer escolhas difíceis. A decisão de participar das operações da OTAN foi um exemplo mais antigo. Mas ele já tinha sido precedido por um outro exemplo na cúpula da OTAN em novembro de 2010, quando a proposta dos EUA de construir um sistema de

radar ABM foi adotada. Embora adversários contra os quais o sistema em questão foi projetado jamais tenham sido especificados, entendeu-se que o principal alvo seria o Irã e um subsidiário alvo, a Rússia. Os mísseis não seriam implantados em território turco, mas uma estação de radar precisava ser construída no sudeste da Turquia. Dizer não à proposta causaria uma séria e talvez irreparável ruptura com os aliados da OTAN, especialmente os EUA. Dizer sim, por outro lado, seria indesejável com relação ao Irã e, em menor grau, à Rússia.

Síria: O caso fundamental

Uma escolha bastante difícil também surgiu em relação à Síria. A Primavera Árabe chegou atrasada na Síria. Quando as manifestações em várias cidades da Síria começaram, tanto o Primeiro-ministro turco quanto o Ministro das Relações Exteriores visitaram Bashar Assad para convencê-lo a aderir ao invés de ficar contra a maré exigindo reformas políticas e liberalização. O presidente sírio fingiu ser compreensivo, fez promessas de mudança, mas nunca as cumpriu. Isto colocou a liderança turca em uma posição embaraçosa, uma vez que eles tentaram convencer os seus aliados a buscar moderação e compromisso com a Síria. O Primeiro-ministro Erdoğan, que valoriza muito as relações pessoais, também se sentiu traído pessoalmente e transformou-se em adversário do líder sírio.

Como o conflito interno na Síria continuou, o governo sírio intensificou os meios para incluir tanques, canhões e caças-bombardeiros para calar a oposição. O conflito interno também produziu uma onda de refugiados que entraram na Turquia. Se hesitante no início, a Turquia se uniu aos seus aliados ocidentais em uma condenação à liderança do regime árabe conservador sírio, tornando-se um ativo promotor da oposição síria. Ela já recebeu reuniões dos “Amigos da Síria”, que estendem apoio à oposição. Isso fez com que a oposição política realizasse reuniões em Istambul. Os jornais relataram que armas leves e munições, bem como voluntários de outros países, transitaram através da Turquia para fazer o seu caminho rumo às forças de oposição sírias. E, mais recentemente, foi alegado que a Turquia ofereceu treinamento para os membros do Exército Livre Sírio, cuja sede está localizada na província de Hatay, na

fronteira com a Síria. O Primeiro-ministro turco deixou claro que Assad deve sair. Inadvertidamente, a Turquia tornou-se uma parte da política interna síria.

O crescente envolvimento da Turquia na Síria em favor da oposição não foi saiu de graça. Para começar, tensionou as relações da Turquia com Irã e Rússia, que apoiam o atual regime sírio por diferentes razões. A Rússia, na tentativa de restaurar a posição de poder que já foi apresentada pela União Soviética, teve interesse em renovar a base naval de Tartus através da qual ela pode projetar seu poder naval no Mediterrâneo Oriental. Considerando que, em épocas anteriores, os soviéticos tinham um número de aliados na metade oriental do Mediterrâneo, incluindo Líbia e Egito, ou até mesmo o Chipre, nenhum deles está agora disponível. O Irã, por outro lado, tenta evitar o surgimento de regimes que sejam favoráveis para os EUA e seus aliados ocidentais na sua fronteira oeste. Além disso, ele deseja projetar seu poder em direção ao Mediterrâneo, onde a Síria constitui um elo importante. Dos dois vizinhos, o Irã tem sido mais aberto em sua crítica na posição da Turquia à Síria e sua disposição cada vez mais pró-ocidental.

Um segundo resultado negativo da degradação das relações com a Síria é o possível retorno do apoio do governo sírio ao terrorismo curdo do PKK. Embora a extensão de tal apoio seja difícil de ser estabelecida, particularmente à luz do fato de que o regime está lutando por sua própria existência, a remoção dos controles das mãos do governo sírio e sua promoção ao terror é um pensamento desconfortável para a Turquia. As ansiedades turcas são ainda mais agravadas pela tomada de alguns governos locais por grupos curdos em cidades fronteiriças à Turquia. Embora essas cidades sejam distantes uma da outra e não constituam uma região unificada, suas afirmações de autonomia, teme-se, reforçariam demandas similares no lado turco da fronteira.

Um terceiro resultado problemático foi a identificação da Turquia como uma força pró-sunita na região. Uma designação pró-sunita claramente enfraquece a reivindicação da Turquia de ser equidistante de todas as partes na região, uma parceira de confiança, mediadora entre os partidos rivais e construtora da paz. Esta identificação foi o resultado de uma estreita colaboração da Turquia com a Arábia Saudita e o Catar, em apoio à oposição síria para provocar a queda do regime Ba'athista de Assad. O Ministro das Relações Exteriores Davutoğlu negou vigorosamente a alegação, mas outra

evidência também sugere que o governo turco pode de fato ter introduzido um filtro sectário em suas políticas na região. Por exemplo, Tariq Hashimi, o Vice-premiê iraquiano que representa os sunitas, fugiu para a Turquia após acusações do Primeiro-ministro Maliki de que ele estaria envolvido em um complô para assassiná-lo. A Turquia não só se recusou mandar Hashimi de volta ao Iraque, mas também lhe deu asilo e liberdade para conduzir a atividade política. É difícil julgar a veracidade das acusações contra o Sr. Hashimi em uma sociedade onde a política é caracterizada por rivalidades sectárias e onde métodos “heterodoxos” de lidar com adversários não são incomuns. Mas é compreensível que estender as liberdades a um fugitivo político é visto como assumir o lado sunita na política iraquiana.

O quarto resultado é que o episódio sírio testou as capacidades da Turquia em sua nova posição de poder e mostrou os seus limites. Tornou-se claro que a Turquia por si só não pode desempenhar um papel determinante na região ou mesmo no destino de um vizinho como a Síria, e que tem de trabalhar com seus aliados e outras forças regionais. Uma evidência adicional para esta observação vem de novo do Iraque, onde os esforços da Turquia em cooperar com certas forças internas no Iraque para derrubar o governo de Nuri al-Maliki e substituí-lo por Iyad Allawi não só fracassou, mas tornou as relações com o atual governo iraquiano mais problemáticas.

Finalmente, os desenvolvimentos sírios tiveram efeitos econômicos negativos, diretos e indiretos. O comércio da Turquia com a Síria foi reduzido a um fio. Isto é particularmente difícil para as economias das províncias que fazem fronteira com a Síria, porque a economia local chegou a depender completamente do comércio com a Síria, incluindo o poder de compra de grande número de turistas sírios. Os efeitos econômicos negativos foram reforçados pelo fato de que a Síria é a maior rota de tráfego para onze outros países mais ao sul, particularmente no Golfo. As rotas de navegação alternativas existem, mas elas não só precisam ser desenvolvidas como também é necessário aumentar os custos de transporte de forma significativa.

Problemas com Iraque, Irã e Israel

A “Primavera Síria”, como ficou evidente, teve efeitos negativos não apenas sobre as relações da Turquia com a Síria, mas também sobre as relações

com outros vizinhos, como Iraque, Irã e Rússia. Com o Iraque e o Irã, outros problemas também surgiram. No Iraque, como a capacidade do governo de Bagdá para exercer autoridade sobre o Governo Regional Curdo (KRG, sigla em inglês) diminuiu, a Turquia começou a lidar com o governo regional, em Erbil. A Turquia sente que controlar o terror do PKK, contando com a cooperação do KRG em oposição à de Bagdá é mais crítico. Além disso, a Turquia desenvolveu um comércio ativo com o norte do Iraque, que está se expandindo rapidamente. Finalmente, como os governos de Bagdá e do KRG não chegaram a um acordo sobre como compartilhar a riqueza do petróleo e do gás do norte do Iraque, a Turquia, juntamente com outros grandes países, optaram por trabalhar com o KRG a fim de desenvolver estes recursos; para a infelicidade de Bagdá, que diz que não vai reconhecer acordos que não tenham obtido a sua aprovação.

Já foi apontado que a construção de uma base de radar ABM no sudeste da Turquia despertou a ira do Irã. Além disso, com relação ao programa nuclear iraniano, os EUA insistiram que as sanções econômicas que eles adotaram fossem aplicadas contra o Irã, indicando que os países que violam essas sanções seriam sancionados pela América. Dentro desse contexto, a Turquia foi convidada a reduzir a quantidade de petróleo que ela importa do Irã, um pedido que a Turquia teve que aderir, embora relutantemente. No entanto, a dependência mútua constitui uma verificação eficaz contra uma ruptura significativa nas relações. A Turquia serve como uma porta de entrada do Irã para o Ocidente; o Irã serve como um dos portões da Turquia para a Ásia Central. A Turquia recebe gás natural iraniano para aquecer suas províncias orientais, enquanto o Irã é o principal mercado de exportação para a Turquia. Na confusa estrutura de poder do Irã, algumas agências do governo fazem observações muito críticas e até mesmo ameaçam a Turquia, enquanto outras oferecem observações conciliatórias e exaltam as virtudes de boas relações. O clima competitivo que caracteriza a relação turco-iraniana, no entanto, não pode ser escondido no manto de palavras. Recentemente, por exemplo, os principais ministros turcos anunciaram que a Turquia estava trabalhando na incorporação de mísseis de longo alcance em seus estoques, explicando que, desde que os outros países na vizinhança (ou seja, o Irã) começaram a desenvolvê-los, a Turquia também devia ter os seus próprios.

As relações turco-israelenses continuam sendo frias. Apesar da intensa pressão dos EUA, elas não melhoraram. Com toda a franqueza, esta falha não pode ser creditada somente para o lado turco. Alguns membros da coalizão de Netanyahu absolutamente se recusaram a aceitar a responsabilidade pela morte de nove pessoas no *Mavi Marmara*, o barco invadido por Israel em alto mar, e ofereceram à Turquia um pedido de desculpas e indenização para as famílias dos falecidos, amarrando assim as mãos do governo de Netanyahu para abrir o caminho para melhorar as relações. Ao invés disso, Israel voltou-se para o desenvolvimento das relações mais estreitas com Chipre e Grécia como uma forma de marginalizar a Turquia como um aliado-chave na região. A nova amizade com o Chipre já foi cimentada com a descoberta de gás natural na zona econômica exclusiva de Israel e na turca República Turca do Norte do Chipre, contestada zona cipriota. Israel ofereceu ao Chipre a provisão da segurança da produção e dos planos conjuntos para desenvolver uma planta de GNL na ilha para enviar o gás aos mercados mundiais.

De zero problemas com os vizinhos a zero vizinhos sem problemas?

Para concluir, a Turquia que começou com um avanço ao nível de potência regional acabou como um ator regional, longe de suas aspirações a promover uma mudança no sistema global de governança e a construção de uma zona de paz e prosperidade sob sua gestão. Embora seja verdade que a Turquia é um país economicamente mais forte do que antes, que agora alcança cantos do mundo onde antes não estava presente, parte pelos acontecimentos no Oriente Médio, sobre os quais a Turquia tinha pouco controle, e parte pelas escolhas da liderança política turca, especialmente Erdoğan e Davutoğlu, a Turquia encontra-se agora reduzida lentamente a ser a apenas um dos muitos atores da região. Seus movimentos iniciais de desafiar o sistema internacional de governança foram agora substituídos por um retorno relutante ao bolso do Bloco Ocidental, especialmente dos EUA. Ainda a prévia experimentação que reflete o forte julgamento das avançadas capacidades turcas e seu fracasso em manter uma posição neutra em relação a diversos países da região e diferentes interpretações da religião têm causado danos à imagem internacional da Turquia. O país está sendo identificado cada vez mais não como uma parte do Ocidente na fronteira com a região, mas como uma parte da própria região. A

incapacidade da Turquia em resolver o seu próprio problema doméstico curdo não só reforça essa impressão, mas também reduz a capacidade da Turquia de projetar seu poder na região.

Quo Vadis?

O governo turco investiu muito prestígio na mudança do governo Assad na Síria. Se o governo Assad sobreviver contra todas as probabilidades, isso será tomado como um indicador de impotência da Turquia. Por esta razão, a Turquia vem tentando convencer seus aliados de que uma intervenção mais ativa é necessária contra uma ditadura brutal. Rússia e China são contra isso. Os aliados ocidentais passando por dificuldades econômicas (e os EUA se aproximando das eleições presidenciais) fogem de compromissos militares. O público turco também parece não apoiar uma intervenção militar turca na Síria. No entanto, a ação militar turca contra a Síria não deve ser totalmente descartada. Reclamando que a Turquia está tendo dificuldade em acomodar dezenas de milhares de refugiados, o Ministro das Relações Exteriores turco continua insistindo em uma zona de segurança estabelecida dentro da própria Síria. A única forma disso acontecer é com o uso da força militar.

A queda do regime de Assad também não vai garantir conforto. A Síria é uma sociedade altamente fragmentada, onde clivagens étnicas, tribais e religiosas são socialmente profundas. Teme-se que o país entre em uma luta interna longa, duradoura e sangrenta que terá efeitos desestabilizadores sobre os países vizinhos – e a Turquia não é exceção.

Os jornais turcos criticam cada vez mais a política externa turca e o Ministro das Relações Exteriores Davutoğlu, que é visto como o seu arquiteto. No entanto, uma grande reviravolta não parece estar logo adiante. Haverá dias difíceis pela frente. Infelizmente, o sucesso da política externa da Turquia tem dependido do que acontece na Síria. É certo que aqueles que fazem a política externa turca não tinham a intenção de estar nessa posição, mas é aqui que a Turquia se encontra agora.

RESUMO

O crescimento da economia turca e o fim da Guerra Fria impulsionaram o dinamismo da política externa turca. Isto significou alcançar novos países e regiões do mundo como modo de expandir e aprofundar os laços existentes. Três motivações parecem ter guiado a política externa turca: manter boas relações com os aliados tradicionais, afetar as mudanças no sistema global de governança favorecendo potências emergentes e se tornar um líder regional. Entre os anos de 2004 e 2010 a Turquia logrou manter boas relações com os aliados e avançou na busca pela liderança regional. Seus esforços para trazer a mudança no sistema global de governança, como manifesto na votação contra as sanções contra o Irã, não foram bem sucedidos. A Primavera Árabe forçou a Turquia a trabalhar com seus aliados, enquanto a crise na Síria e a forma como a Turquia se envolveu na crise reinvidicaram a disposição do país à liderança regional e produziram outros resultados indesejáveis. A Turquia parece estar perdendo o seu *status* de líder regional e se tornando apenas um ator regional.

PALAVRAS-CHAVE

Primavera Árabe; Liderança Regional; Oriente Médio.

*Recebido em 02 de setembro de 2012.
Aprovado em 13 de novembro de 2012.*

Traduzido por Gabriela Perin e Pedro Alt.

INCIDENCIAS DE LA PRIMAVERA ÁRABE EN EL FIN DE LA “ERA VERDE” EN LIBIA. CUESTIONES SOBRE DERECHO DE INTERVENCIÓN Y DEBER DE INJERENCIA

Gladys Lechini de Álvarez¹, Noemí S. Rabbia²

La *primavera árabe* comenzó tímidamente a fines del 2010 con la ola de protestas en contra del régimen tunecino de Zine el-Abidine Ben Alí, con más de 20 años en el poder. Sin embargo, tuvo un *efecto dominó* que impactó de lleno sobre las autocracias de mayor data en el norte africano y Medio Oriente. De este modo, el caso de Túnez se constituyó en el comienzo de una larga serie de sucesos que reconfiguraron la escena política regional árabe y magrebí con desenlaces similares, pese a la especificidad de cada uno de los escenarios. Es interesante remarcar que Túnez paradójicamente había sido sostenido en numerosas ocasiones por los mismos países occidentales que respaldaron el fin de la autocracia libia.

En referencia a este caso en particular, Muammar Gaddafi murió en circunstancias poco claras durante la toma de su ciudad natal, Sirte, el 20 de octubre de 2011. El esclarecimiento de este hecho se diluyó en la euforia y la vertiginosidad de los sucesos y funcionarios occidentales como el Vicepresidente

¹ Gladys Lechini es Profesora Titular de Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional de Rosario, Argentina; Investigadora del CONICET; y directora del Programa de Relaciones y Cooperación Sur-Sur (PRECSUR). E-mail: gladystlechini@yahoo.com.ar.

² Noemí S. Rabbia es investigadora del Programa de Relaciones América Latina-África. E-mail: piquiten@yahoo.com.ar.

de los Estados Unidos, Joseph Biden, se limitaron sólo a afirmar “lo importante es que Gaddafi desapareció”, una frase cuyas interpretaciones trascienden el descaro político y nos asoman a significados mucho más profundos: la compleja relación entre *realpolitik*, legalidad internacional y *colonialidad* (Morasso 2011) *del poder/saber*³ en el mundo actual.

La desaparición de Gaddafi de la escena política local, regional e internacional significó para algunos el comienzo de una nueva etapa histórica en Libia, pero también un alivio para otros, sobre todo aquellos gobernantes y grupos de poder con intereses puntuales en el país magrebí y con dificultades económicas domésticas. El caso libio es uno de los ejemplos más recientes y claros del *doble estándar* de Occidente en materia de seguridad internacional y lucha contra el terrorismo internacional y se usó como chivo expiatorio por parte de países como Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña e incluso Italia, para diluir la preocupación generalizada sobre cuestiones internas de sus países, aún inmersos en una de las crisis económicas y financieras más profundas de los últimos tiempos.

La caída y violenta muerte de Muammar Gaddafi fue asimismo uno de los tantos y últimos cimbronazos producto del efecto dominó de la *primavera árabe*, aún cuando cabe aún ver en qué forma finalizarán los sucesos que acontecen en Siria. El desenlace de los hechos en el mundo árabe dejó a su paso una serie de preguntas sobre el tablero, abriendo discusiones profundas y finalmente permitiendo realizar evaluaciones sobre la crisis en Siria que ha puesto en primera línea la discusión acerca de por qué Libia sí y Siria no.

En las postrimerías de la “era verde”, desde el mundo académico y político se sostuvo repetidamente que este suceso abría la senda del camino hacia la democracia de Libia. No obstante, podemos cuestionarnos hasta qué punto gran parte de estos planteos se han basado en elementos condicionantes de relevancia como los *intereses estratégicos* occidentales, por un lado, y la

³ La *colonialidad del saber* es para Quijano una colonización del imaginario de los dominados, es decir, la dominación a lo largo del tiempo sobre los modos de conocer, de producir conocimientos, de producir perspectivas, imágenes y sistemas de imágenes, símbolos y modos de significación. Ha derivado en la aplicación de los mismo patrones de análisis para escenarios tan disímiles como el europeo y el africano por ejemplo. La imposición de estos esquemas termina siendo funcional a las lógicas de dominación mundiales de los países poderosos.

colonialidad del poder/saber que predomina erróneamente en muchos análisis acerca de las realidades africanas, por otro. Estos dos elementos explican en gran parte el énfasis con el cual se buscó el apoyo internacional a la intervención en Libia y se promovió de manera casi obsecuente la idea de una estabilidad rápida y duradera en dicho país, una vez impuesta la democracia.

La confluencia de la *realpolitik* – es decir, la política exterior basada en intereses prácticos y necesidades inmediatas y concretas – así como el modo en que la primera ha afectado la tan vapuleada y cuestionada *legalidad internacional* serán los ejes que guíen el presente análisis acerca del contexto regional en el cual se desencadenó la caída del régimen Jamahirí y de las lecciones de la post “era verde” en Libia.

¿Las intervenciones como la de Libia producirán un mundo más militarizado e inseguro? ¿Cuál es el legado de esta nueva intervención occidental? ¿Cómo afectará la legalidad internacional? Estos interrogantes actuarán como disparadores para avanzar en la comprensión de este cambio de orden en el mundo árabe, el consiguiente redimensionamiento de la geopolítica regional post “primavera árabe”, así como las particularidades del caso libio. Como complemento al análisis “post era verde” en Libia se abordarán las implicancias del debate en torno al derecho de intervención y deber de injerencia en el contexto internacional actual.

Un cambio de orden con elementos novedosos

“Seguramente Mohamed Bouazizi no sabía que con su decisión de prenderse fuego frente a la municipalidad de Sidi Bouzid, estaba dando inicio a uno de los grandes cambios de las últimas décadas, comparable por su profundidad, y por sus consecuencias todavía abiertas, a la caída del muro de Berlín o los atentados del 11 de septiembre de 2001.” (Naïr et al. 2012, 9)

Fue un hecho simple, local, pero de consecuencias macro-sistémicas inimaginables hasta ese momento.

El proceso de revueltas que se inició en Túnez y Egipto tuvo un gran potencial expansivo con efectos no sólo inesperados para los autócratas de la

región sino también para sus, hasta ese momento, sostenedores y socios⁴. Significó un cambio de orden que comenzó en Túnez, con el rechazo popular a la continuidad del linaje de Ben Alí en el poder y se extendió rápidamente hacia Argelia, Marruecos, Siria, Bahrein y finalmente Libia, pudiéndose plantear la originalidad del proceso con referencia a movimientos revolucionarios precedentes en la región. Los casos de mayor gravedad fueron los de Túnez, Egipto y Libia, con el fin de las autarquías y la sucesión de escenas de violencia con posterioridad a la caída de sus respectivos gobiernos.

La primera gran particularidad de los sucesos de la *primavera árabe* fue la *vertiginosidad* con que se desarrollaron los acontecimientos y se potenciaron los niveles de protesta. En este sentido el rol cumplido por las redes sociales -reemplazando el protagonismo antes ocupado sólo por los “*mass media*”- fue fundamental no sólo en la convocatoria de las manifestaciones, sino también en la conjugación de ideas más allá de las fronteras nacionales⁵. A diferencia de las revoluciones de antaño, las revoluciones en el mundo árabe han hecho sus reivindicaciones en las calles gracias a la red.

“El desarrollo tecnológico ha actuado así como acelerador natural de los procesos revolucionarios originados en el seno del mundo árabe. [...] En el Magreb como en el resto del mundo, las nuevas tecnologías han aumentado su importancia en la escena política y social [...] de forma que su uso ya no es simplemente una cuestión elitista como lo fue en sus comienzos [...]. Sectores cada vez más amplios de la población urbana magrebí han ido accediendo progresivamente a dichas tecnologías, con especial atención a los sectores más jóvenes.” (Macías Amoretti 2011, 54)

En segundo lugar, podemos destacar la *variedad de actores* involucrados en los acontecimientos, más allá de aquellos tradicionales como partidos políticos, organizaciones religiosas, grupos de interés y grupos de

⁴ Nos referimos no sólo a Europa Occidental y los Estados Unidos sino también a Rusia.

⁵ El uso masivo de internet aceleró el llamado “efecto contagio”, permitiendo no sólo movilizar a las sociedades a través de su articulación y coordinación por estos medios, sino también acercando las experiencias de otros países a las realidades locales que le han impreso su propia impronta.

oposición política en general. Desde sus inicios los acontecimientos aglutinaron las voces más diversas, desde jóvenes profesionales, a fracciones militares disidentes - sobre todo en el caso libio-, la sociedad civil en general, tribus o clanes, a los cuales además se sumaron los actores tradicionales que, en casos como el de Egipto, terminaron jugando un rol secundario debido a las escasas libertades políticas que gozaron por mucho tiempo y la consecuente inexperiencia heredada de esta situación. En la mayoría de los casos se organizaron manifestaciones espontáneas de protestas sin liderazgos definidos, contrariamente a lo que ocurriera con Nasser en Egipto o con Gaddafi, al inicio de la Revolución Verde en 1969.

Como consecuencia de este segundo elemento se produjo la emergencia de una *diversidad de reclamos*, el tercer elemento a considerar. Se puso así de manifiesto la existencia de desacuerdos variados subyacentes a las estructuras de poder de estos regímenes de larga data, que en los casos particulares de Egipto, Libia y Túnez, acumularon tensiones suficientes como para posicionar el cambio total de régimen como un aspecto no negociable de la transformación de los países.

En todos estos países existieron hechos puntuales que actuaron como catalizadores de la situación de descontento latente que respondió a multicausas. De este modo, podemos observar que el factor desencadenante de las protestas en Túnez fue de origen socio-económico mientras que en el caso de Egipto fue preponderantemente de origen político; si bien también lo fue en el caso de Libia, allí se sumaron cuestiones étnicas y de clanes propias de la conformación social libia, que revisten un carácter muy particular.

En cuarto lugar, es importante destacar que la primavera árabe cuaja en un contexto de *crisis económica y financiera internacional*. La crisis económica mundial, con sus secuelas de desempleo, reversión de las conquistas sociales, escasez y carestía de alimentos para vastos sectores populares también afectó al mundo árabe, contribuyendo a detonar procesos de protesta social. Santiago Rico Alba (Naïr et al. 2012, 49-63) los denomina *efectos antropológicos* (no sólo económicos) de la globalización y de un modelo capitalista en crisis desde hace al menos 5 años.

“Los que dicen que las revoluciones árabes son consecuencia de las nuevas tecnologías tienen razón. Los que dicen que son consecuencia de la exclusión económica y social también la

tienen. Es necesario enunciar la relación explosiva entre exclusión corporal e inclusión tecnológica para comprender lo que está pasando. En la última década, como sabemos, los precios de los alimentos no han dejado de aumentar en todo el mundo; según la FAO, entre 2000 y 2010 la inflación ha sido de un 105% en términos nominales y un 70.20% en términos reales, con un 184% para el aceite, un 116% para el azúcar, un 110% para los productos lácteos y un 60% para la carne.” (Nair et al. 2012, 60)

Paralelamente a este aumento del precio de los alimentos, los precios tecnológicos no han dejado de bajar. Como consecuencia de esto, en el mundo regido por los patrones del capitalismo, la capacidad de construir o poseer materialmente se ha vuelto infinitamente más pequeña que la posibilidad de imaginar y hacer tecnológicamente, es decir, a través de las redes sociales. “Las nuevas tecnologías, y sobre todo los teléfonos móviles, han jugado un papel decisivo en la construcción de la oposición exclusión/inclusión de la que surge la dolorida espontaneidad revolucionaria” (Nair et al. 2012, 59).

De ello se desprende que la globalización tuvo la doble “virtud” de lo que Bernard Cassen denomina la *neutralización del espacio y el tiempo*, es decir, la interacción permanente entre lo local y lo mundial por un lado, y el *live*, la inmediatez que las nuevas herramientas de comunicación tornan irreversible. Estos fenómenos fueron los que determinaron su alcance, por su vertiginosidad y rápida repercusión, desde Túnez hacia el resto de la región, en *efecto dominó* y en un contexto global en crisis.

En cuanto a las consecuencias puramente económicas de la crisis internacional (es decir, su incidencia en los factores que propiciaron el sismo político de la región) podemos considerar como más determinante la ralentización de las principales economías occidentales y la consecuente disminución del flujo de exportaciones destinado a estos países, en un contexto de recesión internacional generalizada caracterizado por la suba del precio de los *commodities agrícolas*⁶, la coyuntural baja del precio de las *commodities* del

⁶ Tras el estallido de la última crisis financiera se produjeron coyunturales caídas en el precio de algunas *commodities* y servicios, por ejemplo el petróleo, la más importante *commodity* del comercio mundial. El

mercado energético, la aplicación de políticas conservadoras en las principales economías del mundo y la reducción de los gastos en Europa y los Estados Unidos principalmente.

Estos regímenes – autocracias y securitocracias – dependieron a lo largo de su existencia del bienestar de sus economías – generalmente centralmente planificadas – lo cual les dio su principal base de poder y les permitió “extraer o dirigir” recursos con libertad (Gideon 1998, 161). Adicionalmente se debe considerar que “tanto la política como la economía contienen dos elementos importantes y vitales que juegan el rol del espíritu y del alma dentro de la estructura de cualquier sistema y sin los cuales no podría subsistir; estos son: “la legitimidad” y “la eficacia”⁷.

Cuando estos dos elementos arrojaron como balance la imposibilidad de estos gobiernos para absorber las tensiones provenientes de la sociedad civil, realizar ajustes, satisfacer necesidades y dar respuestas a demandas puntuales, su desestabilización y posterior caída fue consecuencia de su incapacidad para controlar los elevados índices de pobreza, la desigualdad, la distribución inequitativa de la renta y los altos niveles de desocupación, entre otras tensiones internas.

Si la *eficacia* económica de estos regímenes⁸ fue su principal fuente de *legitimidad* durante décadas, la profundización de los problemas económicos, el aumento del uso de las nuevas tecnologías – o el deseo de acceder a ellas y la consecuente restricción por partes de estos Estados – desembocaron en el aceleramiento de un proceso de pérdida de estabilidad y legitimidad.

En resumidas cuentas, las sociedades de la *primavera árabe* fueron gobernadas por autócratas -en el poder desde al menos dos décadas y otros de

consumo mundial de petróleo es de 86 millones de barriles por día y la cotización osciló entre los 147 dólares el barril y 55 dólares desde el 2008. En tanto también a partir del 2008 comenzaron a registrarse subas en todas las *commodities agrícolas* por la suma de elementos que mostraban una demanda que superaba a la oferta de algunos productos. Para ampliar información léase: Lorena D'Angelo y Rogelio Pontón, “La crisis financiera y las *commodities agrícolas*”. *Revista Institucional* XCVIII (1506). <http://www.bcr.com.ar/Pages/Publicaciones/revista.aspx>.

⁷ Léase un artículo interesante al respecto: Abdel Monaem Ellafi, “Libia: la Inflación Política... entre ‘emitir legitimidad’ y ‘producir eficacia’”, *Web Islam*, 24 de agosto de 2006. Disponible en: <http://www.webislam.com/?idt=5571>

⁸ En gran medida asegurada no por una administración eficiente de recursos sino más bien por la disposición excedentaria de estos.

mayor data aún-, mediante el uso de la fuerza o el montaje de sistemas políticos fraudulentos funcionales a su perpetuidad. Sus gobiernos además estuvieron dominados por prácticas de corrupción y clientelismo a favor de sus allegados y familiares que utilizaban sus posiciones públicas para lucro personal. Dichos regímenes gozaron de *legitimidad* en la medida que fueron estables y pudieron cumplir sus funciones esenciales, como la defensa, el orden social y el desarrollo económico, incluso a costa del sacrificio de las libertades individuales. Gran parte de estos países adoptaron la forma de un *Estado Policial*, es decir, gobiernos que ejercían represivamente un control político, económico y social mediante un ejercicio arbitrario del poder de policía, el cual terminó criminalizando las disidencias.

La pérdida de *eficacia* se sumó al descontento generalizado en materia socio-política, dando comienzo a una ola de cimbronazos políticos que respondieron no sólo a causalidades internas sino también se desencadenaron en función de la intervención – directa o indirecta – de las potencias mundiales que resguardaban intereses estratégicos y económicos puntuales en los países afectados.

Libia y la *falacia del factor único*

La particular situación de Libia en el marco de la *primavera árabe* y la caída de Muammar al Gaddafi reflejaron en cierto modo un salto más allá de las conjeturas académicas occidentales predominantes, las cuales se materializaron en intereses estratégicos, incluso en formas que trascendieron la *legalidad internacional*.

La paranoia intervencionista, otrora propia sólo de los gobiernos norteamericanos, llegó hasta los círculos decisorios europeos y encontró a Francia encabezando una cruzada en pos de la defensa y protección de los derechos civiles en Libia. Abrióse así un profundo debate acerca de las justificaciones para este accionar, estableciéndose paralelismos con intervenciones del pasado así como un parangón entre los intereses europeos y los norteamericanos.

Los hechos acontecidos en Libia tuvieron un sustento intelectual basado en diferentes corrientes teóricas, buscando justificar la injerencia extra-regional. Muchos análisis se hicieron eco de los argumentos esgrimidos por la Resolución

1973 del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU): la necesidad de proteger civiles, hacerles llegar ayuda humanitaria y asegurar la paz y la seguridad internacional (esto último en relación al Capítulo VII de la Carta de la ONU). No obstante, y tomando en cuenta lo que Hans Morgenthau llamaba la *falacia del factor único*, podemos reconocer multiplicidad de factores intervinientes que podrían dar razones sobre el fin de la “era verde” en Libia y restar fuerza al argumento central que propició la intervención de las fuerzas de la OTAN.

Una serie de factores internos subyacentes sentaron las bases para la caída del régimen, sumado a otras variables sobre las cuales el gobierno libio no tuvo poder de control, debido al impacto que generaron y la velocidad con la que produjeron efectos colaterales, acelerando un proceso tendiente a reestructurar la política interna del país.

Existieron tanto factores domésticos como extra-regionales que determinaron el desenlace de los hechos. Los intereses estratégicos extra-regionales fundamentalmente de Europa Occidental fueron centrales, poniendo de manifiesto cuestiones más profundas que la intervención per se, como por ejemplo, la manipulación de la interpretación de normas de la comunidad internacional para justificar el uso de la fuerza.

En un contexto de crisis financiera internacional, la intervención en Libia fue un ejemplo interesante de líneas de acción pertenecientes a espectros *intermésticos*, es decir, donde necesidades domésticas – en este caso de los países europeos - se entrecruzaron con cuestiones de alcance exterior y remitieron a líneas de acción externa funcionales a intereses políticos internos. Mientras que los Estados Unidos⁹ optaron por un papel secundario, buscando ceder el mando y protagonismo de las operaciones a sus aliados y a la OTAN, Francia, Gran Bretaña e Italia tuvieron incentivos más importantes para tomar parte en este asunto¹⁰.

⁹ Pese al bajo perfil, Estados Unidos ha seguido la evolución de los hechos, sobre todo por su preocupación en relación a los integristas islámicos. Por mucho tiempo estas autocracias fueron sostenidas por los países occidentales pues eran funcionales a sus objetivos de seguridad regional, tal son los casos de Bahrein y Egipto.

¹⁰ Históricamente estos tres países han mantenido un vínculo ya sea de cooperación económica o de confrontación con Libia, en el cual han primado casi siempre los aspectos económicos y financieros. Italia en particular, incluso durante el periodo de Guerra Fría y de mayor desinserción libia debido a su

La intervención en territorio libio fue impulsada fundamentalmente desde Europa, aunque no existió una plena sintonía en los procesos decisorios que acompañaron dicha determinación: desde un primer momento se careció de unidad entre los miembros de la coalición en relación a los objetivos políticos y militares de la operación, situación que derivó en última instancia en una completa confusión acerca del rol y alcance de la OTAN en el conflicto y los objetivos mismos de la misión que comenzó siendo – al menos en las palabras – con fines humanitarios.

En el caso francés, Nicolás Sarkozy estuvo influido por la necesidad de incrementar su popularidad y el interés de proyectar el poder francés en la región mediterránea, luego del escaso éxito de la Unión Mediterránea, una iniciativa personal de Sarkozy. “Francia al parecer [buscaba] afirmar su papel de líder europeo en política exterior y de seguridad, en contraposición con el papel de poder económico que [...estaba] ejerciendo Alemania”. Además:

“[...] Francia había quedado muy descolocada tras su respuesta inicial a las rebeliones en Túnez y Egipto. El Presidente francés pretendió distanciarse de algunas iniciativas de su ex-Ministra de Asuntos Exteriores, Michele Alliot-Marie, quien habría llegado a ofrecer el apoyo de las fuerzas de seguridad francesas para reprimir los actos de la oposición en Túnez, pocos días antes de que el Presidente Ben Ali abandonara el poder. Sarkozy, influido por la necesidad de mejorar su popularidad, [personalizó] en gran medida todas las iniciativas relacionadas con la situación libia. Ha sido un ejemplo de ello la sorpresa que mostró su entonces recién estrenado Ministro de Exteriores, el veterano Alain Juppé, cuando se enteró, mientras participaba de un Consejo de la UE, de las declaraciones del Presidente galo en el que reconocía al

vinculación con agentes de terrorismo internacional, sostuvo vínculos crecientes dominados por las cuestiones económicas y financieras. No obstante, debido a la cercanía y la ubicación estratégica libia, la historia del país magrebí se encuentra en profunda conexión con el desarrollo de los acontecimientos sociales, económicos y políticos europeos; primero como colonia, luego como protectorado y finalmente como estado independiente dentro de su esfera de influencia al ser considerada puerta de acceso al continente africano y europeo.

Consejo Nacional de Transición libio como interlocutor legítimo” (Sorroza 2011, 2).

Gran Bretaña por su parte trabajó en función de que se aprobara la Resolución de la ONU que funcionaría como paraguas legal para poder participar de la intervención y salvar las críticas en un contexto intra europeo de recesión económica, reajustes y recortes presupuestarios en materia de defensa donde malos antecedentes como Afganistán e Irak estaban a la orden del día. Incluso en forma precedente a la intervención “el Reino Unido [tuvo] interés y mucho que ganar de un gobierno post-Gaddafi, agradecido por su participación en la misión militar y que, por ende, sea más receptivo a inversiones y al desarrollo de negocios británicos” (Sorroza 2011, 3) que se habían ralentizado por reclamaciones por parte del gobierno libio en relación a los atentados de Lockerbie desde el año 2007.

Italia en tanto, desde los primeros incidentes previos a la caída del régimen sostuvo un discurso ambiguo hasta que se sondeó la tendencia de sus socios y se perfilaron las probabilidades de éxito de la cruzada contra el líder libio y su ex cercano socio. Estas dos cuestiones fueron tenidas en cuenta en función de los intereses económicos italianos en Libia, los de más larga data entre los países europeos.

Pese al Pacto de Amistad entre ambos países suscripto en el 2008 en el cual Italia se comprometía a no permitir que su territorio se utilizara como plataforma de operaciones contra Libia, Roma finalmente se preocupó no sólo de no quedar fuera de los negocios post conflicto, sino también de brindar todo el apoyo necesario para asegurar el éxito rebelde una vez rota la alianza con Gaddafi. La actitud italiana respondió claramente a los intereses tradicionales de la *realpolitik* que siempre guiaron su actuación en relación al régimen jamahirí. Así, respondieron claramente el doble rasero de las declaraciones oficiales italianas y los continuos vaivenes entre la defensa al gobierno jamahirí, el silencio y tender puentes con los rebeldes libios.

Las vastas reservas petroleras libias y la privilegiada posición estratégica del país constituyeron un precio razonable para los estados e intereses privados europeos para asumir el riesgo de ingresar al conflicto y buscar a cualquier precio el triunfo de la contra revolución libia. Más allá de proteger a los civiles, los países europeos, con el beneplácito norteamericano,

buscaron *un cambio de régimen* en el contexto de esta “nueva ola democrática” que se inició en el mundo árabe. Se apuntaba a estabilizar la región, con un aire renovado que satisfaga el inconformismo y el hastío de las sociedades civiles de estos países.

¿Intervencionismo *versus* legalidad internacional?

En marzo de 2011 se dio inicio a la Guerra de Libia mediante la intervención de una coalición militar liderada por los Estados Unidos, Reino Unido y Francia – con apoyo de Italia –, siendo éste el comienzo de lo que fue un largo proceso que culminó con el derrocamiento y posterior muerte de Muammar al Gaddafi. Una vez más la comunidad internacional asistía al evento como espectadora de una acción de injerencia occidental en los asuntos internos de un país, disfrazada bajo la piel de una intervención con fines humanitarios. Pero, tal como muchos teóricos se prestan a afirmar:

“[l]a causa de la intervención humanitaria claramente se ha convertido en una cruzada moral para los liberales intelectuales, quienes parecen enamorados con la idea de la violencia justa. [...] Estas intervenciones han absorbido vastas cantidades de recursos que podrían haber sido mejor usados, para propósitos más genuinamente humanitarios mientras que ha aumentado el sufrimiento en los países que han sido objetivo de ellas.” (Berube y Gibbs 2012, 2)

Asimismo el problema de este tipo de intervenciones es que no solo generan distracciones acerca de los asuntos relevantes y urgentes de las realidades domésticas sino que además son justificadas con criterios difusos, enmarcados en una política de *doble estándar*. Consecuentemente, empeoran las situaciones humanitarias internas de los países que son objeto de la intervención, deterioran aún más la legalidad internacional y profundizan las asimetrías de poder mundial ya existentes mediante la imposición de una “ley del más fuerte” en las cuestiones que podrían considerarse de pertinencia mundial, como es el caso de la violación de los Derechos Humanos.

En palabras de Pérez Llana, en el llamado “viejo orden internacional” el *principio de la no-intervención* muchas veces se violó, pero quien lo hizo al

menos fue condenado moralmente por la opinión pública global. Con la emergencia del llamado “nuevo orden internacional” en un contexto de post guerra fría y signado por la intervención internacional liderada por los Estados Unidos en la primera Guerra del Golfo Pérsico, el *principio de la no-intervención* comenzó a ser erosionado de cara a la aparición del denominado *deber de injerencia*, concretamente en relación a la aplicación, defensa y vigencia de los Derechos Humanos.

Uno de los principales problemas que ha enfrentado este principio ha sido la influencia determinante que los países más poderosos oponen en numerosos organismos internacionales que poseen en sus manos la capacidad decisoria de las líneas de acción intervencionistas. Asimismo, la legalidad internacional también ha sido víctima de manipulaciones interpretativas, destinadas a ajustar la normativa internacional vigente a los intereses geoestratégicos de las potencias interventoras.

“Si el deber de injerencia constituye uno de los soportes relevantes del nuevo orden, de inmediato surge el interrogante central: en nombre de qué valores y quién es el ‘operador’ responsable.” (Pérez Llana 1992, 86) En relación al rol que podrían ocupar las Naciones Unidas como operador responsable el problema es que en general este organismo internacional termina actuando para enmendar los daños causados por las intervenciones unilaterales o multilaterales casi arbitrarias, a través de la acción de sus organismos subsidiarios y para realizar tareas de escaso valor estratégico.

La erosión de la *legalidad internacional* se ha profundizado una vez más con el caso libio ya que se puede considerar que la OTAN pasó por alto la Carta de las Naciones Unidas por la cual se rige (OTAN 1949) debido a que las acciones que se esgrimieron con fines humanitarios tuvieron en realidad como meta anterior – aunque en un primer momento negada – un cambio de régimen, hecho violatorio del artículo 2, punto 4 de la Carta.

A esto se suma que en el pasado reciente otras denominadas *intervenciones humanitarias* terminaron por empeorar las situaciones humanitarias, como los casos de Afganistán e Irak. “En general, hay una tendencia a asumir que las intervenciones denominadas ‘humanitarias’ deben siempre tener resultados positivos” (Gibbs 2012, 3), afirmación que dista muchas veces de la realidad. Libia no ha sido la excepción a la regla.

La *moralpolitik*, es decir la política basada en cuestiones morales o éticas, más que entrar en antagonismo con la *realpolitik* ha pasado a ser utilizada como justificación de intervenciones de dudosa pertinencia. Esta situación ha puesto sobre la mesa cuestionamientos como por qué Libia sí fue un caso punible con la intervención, mientras que las numerosas acciones violatorias de derechos en Siria no han tenido el mismo desenlace ni reacción por parte de la comunidad europea.

Al respecto, Paul Mac Donald considera que la periferia merece un interés mayor de análisis en la política internacional pues lo que allí sucede generalmente tiene repercusiones globales e impulsa muchas veces el comportamiento de los grandes poderes. Es decir, estas intervenciones no responden a un simple caso de dominación por parte del centro sino a intereses más complejos y profundos. En consecuencia, este autor afirma que:

“[e]n primer lugar, los estados poderosos son aquellos más proclives a ver sus intereses amenazados en la periferia, precisamente porque es allí donde son más débiles. [...] En segundo lugar, los grandes poderes son proclives a ser más sensibles respecto de tales desafíos en la periferia ya que es allí donde se sienten más vulnerables. [...] En tercer lugar, [...] asumen que la intervención en la periferia será fácil debido a sus ventajas comparativas en poder militar y económico.” (MacDonald 2009, 134-135)

Estas tres consideraciones explican los intereses extra-regionales en Libia y la caída del régimen jamahirí.

En tanto, si existió la voluntad de utilizar argumentos en base a juicios morales, como ejemplifica la declaración de Deauville en la Cumbre del G-8 a fines de mayo de 2011, oportunidad en que se sostuvo que el gobierno libio había fracasado en cumplir con su responsabilidad de proteger a su pueblo perdiendo así su legitimidad (Marchetti 2011, 3), ¿puede ser este juicio fundamentación suficiente para dar curso a una intervención de estas características? ¿Puede ser esta afirmación suficiente como para violar el espíritu de la Carta de las Naciones Unidas? ¿Por qué se desoyó la propuesta de Gaddafi – luego de su reunión con Jacob Zuma – de realizar una Hoja de Ruta

de la Unión Africana para Libia? ¿Por qué en el mes de junio, a posteriori de este compromiso, la OTAN intensificó sus ataques, calificados como los más intensos desde el comienzo de la misión?

El fin de la “era verde” en Libia dejó más dudas que certezas y una amarga sensación frente a la realidad que muestra que “la legalidad internacional es importante, pero también menos poderosa de lo que muchos funcionarios públicos, expertos legales y medios creen” (Goldsmith y Posner 2005, 1). Esta no ha logrado prevenir guerras, preservar la paz, ni regular las relaciones económicas, políticas y culturales entre estados siendo en varias ocasiones ignorada y puesta a merced de la *realpolitik* y utilizada como una excusa de una presunta *moralpolitik*.

¿De la “era jamahirí” a la democracia?

Libia es un país cuyo pueblo alcanzó en los últimos años uno de los niveles de vida más altos de África, como resultado del plan de gobierno de Muammar al Gaddafi. A través de la gestión de las riquezas naturales benefició a los estratos más pobres de la sociedad a la vez que se ganó numerosos enemigos.

Entre sus aciertos, el gobierno jamahirí elevó el papel de la mujer en la sociedad y les abrió el camino a las universidades –junto a los libios de menores ingresos. También supo aprovechar que Libia posee el segundo acuífero del mundo –situado entre las fronteras de Sudán y El Chad, bajo las arenas del desierto– para construir un canal que lleva el agua hasta la costa del Mar Mediterráneo, en la zona de Benghazi, transformando su enorme litoral en una franja verde de cerca de 200 kilómetros donde se ubican las ciudades libias, desde la frontera con Túnez hasta la frontera con Egipto. Utilizó el petróleo como herramienta de negociación internacional y los beneficios de su explotación para la promoción de inversión externa directa en los sectores no petroleros del país, como el turismo y el sector agrícola; destinó miles de millones de petrodólares para incrementar el poder africano y asistir a sus vecinos más pobres, lo cual valió a Gaddafi el apodo de “Rey de Reyes” en el continente.

Entre sus excesos, se cuentan la falta de libertades políticas, la represión, persecución y muerte de los enemigos del régimen y el enfrentamiento

con sectores de las fuerzas armadas, la clase media libia y algunos clanes del país, debido a la concentración de poder en sus manos, como líder de la Revolución. También cuentan la corrupción, la entrega del control de sectores claves de poder a las tribus aliadas a su gobierno, las excentricidades de Gaddafi y su familia, y el apoyo a las empresas internacionales destinadas a posicionar al país como líder de la región y el continente africano con un discurso anti-occidental, que sin embargo suavizó post 11-S.

La vida y estructura tribales en Libia fueron un patrón predominante en la historia del país desde mucho antes de su independencia. Durante la monarquía de Idris I, -quien había delegado parte de su autoridad en poderosas familias locales, las cuales consolidaron esta base de poder a través de lazos matrimoniales-, el "tribalismo" fue un elemento central del Reino Unido de Libia. La pertenencia a diferentes tribus produjo un alto nivel de fragmentación que acompañó las diferencias sociales vinculadas a la educación y la calidad de vida.

El gobierno de la Revolución de 1969 se opuso a la influencia ejercida por estos clanes en los asuntos políticos del país y buscó debilitar las lealtades tribales existentes y destruir sus organizaciones. Desde los orígenes de la conformación del régimen jamahirí, Gaddafi fue una figura emblemática que tuvo la virtud de resumir y canalizar gran parte de las divergencias entre los diferentes sectores de la sociedad libia. Por otra parte, gracias a una serie de nacionalizaciones en la producción de petróleo canalizada a través de la empresa nacional petrolera libia (National Oil Corporation), las arcas del Estado libio se vieron notablemente favorecidas por sus ganancias. Sin embargo, pese a los esfuerzos del régimen, los factores ideológicos nunca tuvieron el mismo peso que los lazos tribales y de sangre.

Habiéndose desdibujado la figura de Gaddafi del panorama político, los creyentes del llamado orden liberal internacional celebran la llegada de la democracia a suelo libio. Pero ¿es posible la democracia en Libia? En función de las realidades antes mencionadas, el panorama actual libio arroja no sólo divisiones existentes en el seno de la sociedad sino que recoge jornadas de violencia extrema a poco de haberse celebrado las primeras elecciones generales desde la muerte de Gaddafi y la caída de su régimen en el pasado mes de julio.

A un año de la desaparición física de Muammar Gaddafi, los niveles de violencia y muerte no se han reducido sustancialmente y no resulta muy clara la participación o colaboración ejercida en la materia por parte de las fuerzas internacionales. Continúan existiendo enfrentamientos entre facciones armadas y gran parte de las ex fuerzas del Coronel han sufrido ataques, persecuciones y hasta la muerte. El pre anunciado revanchismo de las facciones que se niegan a abandonar las armas ha derivado no sólo en la venganza contra quienes participaron o se sospecha fueron parte del régimen jamahirí, sino también contra grupos rivales en una encarnizada lucha por el poder que se concentra en las regiones con mayores recursos. Asimismo, las autoridades no han logrado organizarse de manera tal de brindar apoyo a las fuerzas oficiales que luchan contra hombres leales al líder muerto en Bani Walid, antiguo bastión de Gaddafi en el norte del país.

En el mes de agosto el Consejo de Transición cedió el timón del país a una Asamblea Nacional cuya función sería la formación del nuevo gobierno libio. A casi tres meses de este evento, no se ha controlado de manera exitosa la situación de caos post conflicto. Lo único que rápidamente se normalizó desde el inicio de la “post era verde” fue la producción petrolera occidental, incluso antes de muerto Gaddafi, con lo cual quedan claras las prioridades de los socios occidentales acerca del futuro del país.

Más aún, la situación de gran parte de la población se ha visto agravada por la escasez de comida y de agua, por el flujo de desplazados a razón de la violencia y sin centros hospitalarios disponibles por los enfrentamientos armados. A esta grave situación se le debe sumar que los países de la eurozona han blindado sus fronteras con el agravamiento de los efectos de la crisis en Europa, aumentando de este modo la tensión al interior del país y desviando estos flujos hacia el resto del continente africano.

Por otra parte, de cara al desafío de elaborar una nueva normativa nacional para el país, cabe preguntarse qué ocurrirá con las virtudes del sistema jamahirí, como muchos de los preceptos de igualdad, equidad y soberanía popular enunciados en el Libro Verde que rigió gran parte de la vida libia en los últimos treinta años.

En líneas generales, la democracia es una forma de organización en que la titularidad del poder reside en la totalidad de sus miembros; dicha voluntad

colectiva se materializa, al menos, en la elección de representantes del pueblo. Pero Libia posee una realidad política distinta de otros países, ya que su composición es eminentemente clánica: está compuesta por al menos 150 clanes diferentes¹¹. Este dato no hace más que renovar la pregunta de hacia dónde se dirige Libia. Más allá de la inexperiencia política, se deberá refundar un sistema político por completo si se pretenden derribar todas las estructuras propias del gobierno jamahirí, las cuales han organizado la vida política del país desde 1977.

La democracia como cifra y compendio de la modernidad podría una vez más acarrear como resultado el forzamiento de estructuras políticas para las cuales Libia, dadas sus particularidades culturales, étnicas e históricas – es decir, sus condiciones estructurales - no esté preparada.

“Circula profusamente en el debate político actual, la idea de que la democracia está en pleno curso de afirmación en todo el mundo. Esa idea se refiere al hecho de que la mayoría de los gobiernos actuales en el mundo son resultados de elecciones. El voto, en consecuencia, es asumido como la exclusiva institución definitoria de la democracia”. [...] Con toda la vital importancia que tiene, sin la presencia de condiciones democráticas en las relaciones sociales básicas, el voto no sólo puede ser objeto de fraude, manipulado, escamoteado [...]” (Quijano 2000).

No obstante, para el caso libio cabe cuestionarse si lograrán contenerse los integristos que Gaddafi había mantenido a raya desde los inicios de la Revolución. ¿Es posible pensar en una democracia para el pueblo libio si consideramos su particular organización social y el rol que ocupan los clanes y etnias en materia política? ¿Qué grado de alcance real puede tener esta afirmación en función del rol predominante que el Islam ocupa no sólo en el mundo árabe sino en Libia? ¿Es posible consolidar procesos democráticos que “desplacen” en cierta forma la sumisión a la voluntad divina que emana de las

¹¹ Incluso a pesar del cese al fuego del mes de marzo, día tras día se repiten los enfrentamientos entre diferentes tribus, especialmente en el sur del país. Estos enfrentamientos están enraizados por un lado en los importantes recursos de sus respectivas regiones y por la lucha del poder regional por otro.

creencias islámicas? ¿Cómo se arribará a la estabilidad de un régimen de este tipo, teniendo en cuenta desafíos como la falta de una clase política experimentada y la carencia de una identidad nacional que supere los sentimientos de clanes?

Gaddafi fue el Estado libio, el gobierno jamahirí, el líder espiritual y no dejó tras de sí ningún tipo de estructura institucional. Esto hace tarea difícil pensar en una rápida reconstrucción nacional partiendo de una base-cero estatal, considerando además las particularidades del caso y en un escenario dominado por decenas de milicias que se niegan al desarme y aún tiñen el escenario libio de muertes y enfrentamientos armados. Uno de los hechos más trascendentes tuvo lugar en el mes de septiembre, cuando el Embajador norteamericano en Libia, Christopher Stevens – quien había además actuado como representante durante la guerra civil ante el Consejo de Transición – fue muerto en el consulado de los Estados Unidos en la ciudad de Benghazi, durante un asalto armado de milicianos islamistas radicales.

Si tomamos el caso de Egipto, la llegada al poder por medio de elecciones libres de Mohamed Morsi, candidato de los Hermanos Musulmanes, y el fuerte condicionamiento que las fuerzas militares continúan ejerciendo sobre la realidad de este país, ponen de manifiesto que es probable que nos encontremos frente a la aparición de “democracias tuteladas” o “democracias procedimentales” en el mundo árabe como forma de gestión de gobierno.

En el mejor de los casos, Libia seguirá este camino. Pero además posee varios elementos que suman mayor complejidad a la persecución del ideal democrático, sin contar con el rol que ocuparán en todo el proceso político doméstico las vastas cantidades de petróleo que serán, una vez más, funcionales a la compra de lealtades, más allá de los principios democráticos que Occidente supuestamente tanto anhela para la domesticación de la región.

REFERENCIAS

- Berube, Michael. “Libya for Libyans”. *Foreign Policy in Focus*. 12 de enero de 2012. Disponible en: http://www.fpif.org/articles/libya_for_libyans. C consultado el 10 de Abril de 2012.
- Berube, Michael, and David Gibbs. 2012. “Strategic Dialogue: Libya after Gaddafi”. *Foreign Policy in Focus*, January 17. Acceso en 10 de abril de 2012: http://www.fpif.org/articles/strategic_dialogue_libya_after_gaddafi.
- Booth, Robert. 2011. “Libya: Coalition bombing may be in breach of UN resolution's legal limits.” *The Guardian*, 28 de marzo. Acceso en 20 de abril de 2012: <http://www.guardian.co.uk/world/2011/mar/28/libya-bombing-un-resolution-law>.
- D’Angelo, Lorena, and Rogelio Pontón. 2008. “La crisis financiera y las *commodities* agrícolas”. *Revista Institucional* XCVIII (1506). <http://www.bcr.com.ar/Pages/Publicaciones/revista.aspx>.
- Falk, Richard. “Libya after Gaddafi: A dangerous precedent?” *AlJazeera*, 22 de octubre de 2011. Acceso en 16 de abril de 2012: <http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2011/10/20111022132758300219.html>.
- Gibbs, David. 2012. “Libya and the New Warmongering”. *Foreign Policy in Focus*, 12 de enero. Acceso en 10 de abril de 2012 http://www.fpif.org/articles/libya_and_the_new_warmongering.
- Goldsmith, Jack, and Eric A. Posner. 2005. “The Limits of International Law”. *American Enterprise Institute for Public Research*. Acceso en 08 de mayo de 2012 <http://www.angelfire.com/jazz/sugimoto/law.pdf>.
- Group of Eight. 2011. *Deauville Declaration*. <http://www.g20-g8.com/g8-g20/g8/english/live/news/renewed-commitment-for-freedom-and-democracy.1314.html>
- Kauffman, Chaim. 2002 “See No Evil: Why America Doesn't Stop Genocide.” *Foreign Affairs*, Julio/Agosto. Acceso en 08 de mayo de 2012. <http://www.foreignaffairs.com/articles/58061/chaim-kaufmann/see-no-evil-why-america-doesn-t-stop-genocide>.
- Lahcen, Achy. 2009. “The Maghreb and the Global Economic Crisis: When Does the Tunnel End?” *Carnegie Endowment*, September 17. Acceso en 30 de junio de 2012. <http://www.carnegieendowment.org/2009/09/17/maghreb-and-global-economic-crisis-when-does-tunnel-end/oox>.
- Mac Donald, Paul. 2009. “Distancia y resistencia: Las relaciones entre el centro y la periferia en la política internacional.” In *Crisis del Estado e intervencionismo internacional*, edited by Mónica Hirst. Buenos Aires: Editorial EDHASA.
- Macías Amoretti, Juan Antonio. 2011 “La “virtualización” del discurso y la acción política en el Magreb.” *CIDOB d’Afers Internacionals* 93-94: 53-71. Acceso en 28 de junio de 2012:

- http://www.cidob.org/ca/publicacions/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/la_virtualizacion_del_discurso_y_la_accion_politica_en_el_magreb_el_caso_d_el_islam_politico_marroqui_y_su_lucha_por_el_poder_ideologico_en_internet.
- Marchetti, Agustina. 2011. "La Unión Africana frente al conflicto libio: ¿nuevas expectativas?" *Programa de Estudios América Latina – África (PEALA)*. Acceso en 08 de mayo de 2012. <http://www.catedrarii.com.ar/docs/La%20UA%20frente%20al%20conflicto%20libio.pdf>.
- Monaem Ellafi, Abdel. 2006. "Libia: La inflación política... entre 'emitir legitimidad' y 'producir eficacia'." Acceso en 15 de enero de 2012: <http://www.webislam.com/?idt=5571>. Consultado el 15 de enero de 2011.
- Morasso, Carla. 2011. "Eurocentrismo y estudios africanos en Argentina". *Otro Sur Digital* 1 (2). Acceso en 29 de abril de 2012. http://www.catedrarii.com.ar/docs/otro%20sur/Otro_Sur_2.pdf.
- Nair, Samir et al. 2012. *Las revoluciones árabes. Causas, consecuencias e impacto en América Latina*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- NATO. 1949. North Atlantic Treaty. http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm.
- Pérez Llana, Carlos. 1992. "La nueva agenda internacional y la política exterior argentina." In *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial*, editado por Roberto Russell, 81-88. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Quijano, Aníbal. 2000. "Colonialidad del poder, globalización y democracia". Acceso en 05 de mayo de 2012: <http://www.rrojasdatabank.info/pfpc/quijan02.pdf>.
- Rabbia, Noemí S. 2011. "Lo importante es que Gaddafi desapareció." *Síntesis Mundial*, Octubre: 19-21. http://www.fundamentar.com/archivos/publicaciones/sintesis_mundial/pdf/sm%20octubre%202011.pdf.
- . 2011. "Tensión en Túnez: ¿El Fin de la Opresión?" *Fundamentar*, 17 de enero: http://www.fundamentar.com/index.php?option=com_content&view=article&id=237:tension-en-tunez-iel-fin-de-la-opresion&catid=4:articulos&Itemid=24.
- Sorroza, Alicia. 2011. "Intervención en Libia: un puzzle de intereses europeos". *ARI* 80. Acceso en 09 de mayo de 2012. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/ari80-2011.
- United Nations. 1945. *United Nations Charter*. <http://www.un.org/es/documents/charter/index.shtml>.
- United Nations Security Council. 2011. *Resolution 1973*. <http://estaticos.elmundo.es/documentos/2011/03/17/resolucion1973.pdf>.

-
2011. “Fuerzas militares en el conflicto libio”. *El País*, March 19. Accessed May 04, 2012.
http://internacional.elpais.com/internacional/2011/03/19/actualidad/1300489218_850215.html.

RESUMO

El presente trabajo intenta enfocarse en la análisis de lo que ocurrió en Libia durante la Primavera Árabe, exponiendo las intenciones de las potencias occidentales cuando optaron por intervenir en ese país africano y lo que el futuro reserva para los libios después de la muerte de Muammar Gaddafi, no olvidando de las cuestiones legales sobre intervención y injerencia.

PALAVRAS-CHAVE

Primavera Árabe; Democracia; Intervención; Guerra Civil.

Recebido em 22 de novembro de 2012.

Aprovado em 15 de dezembro de 2012.

COOPERAÇÃO SUL-SUL: A PARCERIA BRASILEIRA COM MOÇAMBIQUE E A CONSTRUÇÃO DE UMA FÁBRICA DE MEDICAMENTOS DE COMBATE À AIDS¹

Maj-Lis Follér²

O foco deste artigo será o desenvolvimento da cooperação entre Brasil e Moçambique, especialmente no setor da saúde pública e em relação ao apoio para as questões relacionadas ao vírus HIV e a AIDS. Para fazer isso, ambos os países serão vistos como parte de um mundo globalizado e contextualizado em uma conversa histórica e socioeconômica. O Brasil tem uma longa tradição de políticas de saúde, com reformas da saúde pública de longo alcance e a Constituição de 1988 afirmando, entre muitos assuntos, os direitos civis, o direito à saúde e cuidados de saúde para todos (da Costa Marques 2003; Nunn 2009). Durante a década de 1960, um movimento na reforma sanitária de profissionais de saúde exigiu o acesso equitativo a cuidados médicos e serviços de saúde preventiva (Nunn 2009, 31). O Brasil introduziu em 1990 o Sistema Único de Saúde (SUS), baseado no acesso universal aos cuidados de saúde e equidade. Mesmo que o país, como um país beneficiado, tenha sofrido forte pressão do Fundo Monetário Internacional (FMI) para agir de acordo com o plano de ajuste estrutural e introduzir uma política mais orientada para o

¹ Agradecimentos: esta pesquisa foi generosamente financiada pela Agência de Cooperação e Desenvolvimento Internacional Sueco/Departamento para Pesquisa e Cooperação - SIDA/SAREC. Projeto de pesquisa: SWE-2007-094.

² Diretora do Instituto Iberoamericano da Universidade de Gotemburgo. E-mail: majlis.foller@ibero.gu.se.

mercado quanto à questão da saúde, o governo, forçado por organizações da sociedade civil e movimentos sociais sobre a saúde, resistiu, e um sistema de saúde nacional, forte e descentralizado foi estabelecido. O Brasil tem um dos melhores sistemas de saúde em funcionamento em comparação com outros países com situação econômica similar (Oliveira Cruz et al. 2004; Costa Vaz e Inoue 2007). O forte movimento social para a saúde que existe desde os anos 60 e um sistema de saúde que funcione bem com boa infraestrutura serão fatores importantes para entender o sucesso brasileiro na implementação do programa de AIDS, e para realizar a terapia antirretroviral (ART, sigla em inglês), com direito universal ao tratamento para pessoas vivendo com HIV/AIDS (PLWHA, sigla em inglês). É dentro deste contexto que a Cooperação Sul-Sul será analisada e a ambição de exportar o modelo brasileiro de HIV/AIDS para os países do Sul Global.

2. A transformação da “ajuda ao desenvolvimento” para “cooperação para o desenvolvimento”

No final da Segunda Guerra Mundial uma transformação nas estruturas de poder ocorreu para reconstruir os países que precisavam de ajuda para a reconstrução e para apoiar os “países pobres” ou do “Terceiro Mundo”. Os líderes do mundo industrializado iniciaram as Organizações de Bretton Woods. Elas podem ser descritas como uma ordem monetária a fim de reconstruir a economia do pós-guerra. Os líderes dos países “ricos” estabeleceram o Fundo Monetário Internacional e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), hoje parte do grupo que, junto com o Banco Mundial (BM) governam o desenvolvimento. Dinheiro e recursos humanos foram transferidos do Norte para o Sul, com condições estabelecidas para os países beneficiados seguirem as regras e regulamentos estabelecidos pelos doadores. O mundo era visto como uma dicotomia, uma parte do mundo foi “desenvolvida” e outra parte “subdesenvolvida” ou “em desenvolvimento” e, durante a década de 1950, os conceitos de países “centrais” e “periféricos” foram cunhados para ilustrar a mesma divisão. Esta divisão é hoje questionada e desafiada com o futuro dos chamados Estados emergentes. No período após a II Guerra Mundial, o Norte Global queria, através da ajuda ao desenvolvimento, criar um

mundo estável e seguro com ênfase na cooperação bilateral entre os governos e os mega-projetos através dos recém-criados FMI e BM.

O processo de globalização mudou a ordem mundial e entre as várias alterações, a política de ajuda foi redefinida e menos centrada no Estado (Thörn e Follér 2008, 277). Isso não significa que o Estado foi prejudicado, mas sim reposicionado em certos aspectos – e em relação à ajuda ao desenvolvimento, há uma transformação generalizada com mais acordos multilaterais, incluindo novos parceiros para os países, que antes eram países beneficiários. Outro aspecto é que as organizações da sociedade civil estão desempenhando um papel mais ativo na cooperação para o desenvolvimento. Elas atuam através de Organizações Internacionais Não Governamentais (OINGs) de apoio à sociedade civil nos países receptores; como cães de guarda, prestadores de serviços ou com objetivos sociais sobre questões como gênero, direitos humanos ou programas de saúde relacionados.

Com o aumento do papel da sociedade civil e da integração das Organizações da Sociedade Civil como parte dos processos de tomada de decisão, cientistas e ativistas questionaram mais substancialmente o FMI e o BM. A função de vigia das organizações globais da sociedade civil, comunicando e distribuindo informação através da internet, é um desses fatores. Campanhas foram iniciadas contra a ajuda multilateral que destrói o meio ambiente, por exemplo, através de construção de barragens, deslocamento de pessoas devido a mega-projetos e outras atividades que prejudicam a população local. As instituições foram obrigadas a ser mais sensíveis após uma crítica pesada sobre suas abordagens (programas de ajuste estrutural e outras intervenções). O FMI e o Banco Mundial são atualmente dominados pelo Norte Global. Mesmo se houver uma alteração, com a entrada de novos países nos círculos fechados, o poder relativo à ajuda ainda é do Norte Global, regendo o Sul “à distância”. As decisões sobre se um país do Sul Global deve receber apoio ou não ainda são tomadas pelo Norte através de instituições regidas por poderosos líderes políticos e econômicos e empresas ou consórcios público-privados híbridos.

Em 2000, na Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento, houve uma chamada para a duplicação da ajuda à África. O impacto da ajuda para a África Subsaariana tem sido discutido e questionado ao longo das décadas (UNCTAD 2006). Este capítulo se concentrará na África e na

presença de outros doadores que não o Norte Global. Os chamados doadores emergentes existem há longo tempo, mas, sem uma estrutura consistente, o impacto econômico não tem sido significativo. Países como Rússia, Brasil, China e os países árabes ao longo da história foram envolvidos em diferentes projetos de desenvolvimento. Mas a realidade é que durante a década de 1990 e os primeiros anos do atual século, 95% da ajuda ao desenvolvimento veio dos 22 países membros da Comissão de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE (DAC, sigla em inglês) (Manning 2006, 371). Mas os doadores que não são membros do DAC (ou doadores emergentes, como eu gostaria de chamá-los, mesmo que eles não sejam novos) estão hoje retornando para a África com mais força (Kragelund 2008, 555).

O Brasil, com a Cooperação Sul-Sul acontecendo há pelo menos 40 anos, primeiro dentro da América Latina e, a partir dos anos 1970, também como uma ponte para a África, tem sido menos visível do que a cooperação Norte-Sul (ODI 2010; Costa Vaz e Inoue 2007). Hoje, a China (construção de estradas e casas) e o Brasil (saúde, agricultura, educação e projetos técnicos) estão bem estabelecidos e altamente visíveis em muitos países africanos. O Brasil, principalmente nos países de língua oficial portuguesa, está se tornando o principal jogador na agenda de cooperação de ajuda.

Ao longo dos anos os líderes mundiais assinaram vários acordos e declarações, e comissões foram criadas para desenvolver um mundo com menos pobreza, fome e erradicar doenças mortais. Alguns projetos foram bem sucedidos, como a erradicação da varíola. Mas a pobreza e doenças fatais ligadas à mesma ainda existem, e novos problemas, tais como os refugiados que vivem uma vida sem dignidade, estão aumentando. Também, as mudanças climáticas globais e as pandemias – por exemplo, o vírus HIV e a AIDS – estão ameaçando o desenvolvimento sustentável e a segurança do planeta.

No campo da ajuda ao desenvolvimento, alguns “novos” marcos começaram com o Secretário-Geral Kofi Annan.³ Um grande esforço e vontade

³ O termo ‘ajuda ao desenvolvimento’, foi substituído no discurso para a ajuda oficial por ‘cooperação para o desenvolvimento’ (Rottenburg 2009, xii). Esta mudança de terminologia indica que há dois parceiros iguais, que são questionados neste artigo e eu usei os dois conceitos em paralelo.

política para atingir metas concretas começaram na primeira década do Século XXI e surgiu a esperança global de que a governança mundial estava em uma encruzilhada para seguir em frente e reduzir a pobreza. As razões para estas observações são algumas iniciativas e declarações apontando para a situação mundial e a necessidade de transferência de recursos do Norte para o Sul, com o foco de como esta operação, através da ajuda ao desenvolvimento, deveria ser mais eficaz e dar mais poder para os países receptores por meio da obtenção de propriedade local e ganhos mútuos para os países beneficiados. As Metas de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas (MDGs, sigla em inglês) foram assinadas em 2001. É um plano de ação global para alcançar as oito metas de combate à pobreza até 2015. Três de seus oito objetivos se concentram em problemas sanitários, e atribui grande importância aos determinantes da saúde social, como pobreza, fome, educação básica e sustentabilidade ambiental (Buss e Ferreira 2010). A declaração seguinte, com foco na ajuda ao desenvolvimento é a Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda (daqui por diante, PD), aprovada em 02 de março de 2005 a fim de complementar as MDGs. É um acordo assinado por cem ministros, chefes de agências e outros atores. É um roteiro orientado para a ação que visa a melhorar a qualidade da ajuda e seu impacto no desenvolvimento. Em 2008, a Cúpula chamada *Accra Agenda for Action* (denominada AAA) reuniu líderes governamentais, poderosas organizações e ativistas de organizações não-governamentais. Ela pode ser vista como uma continuação da PD a fim de aprofundar a implementação do acordo e responder a problemas que surjam quanto à eficácia da ajuda. O 4º Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda teve lugar em novembro-dezembro de 2011, em Busan, Coréia. A questão quando os líderes mundiais, organizações, instituições e ativistas se encontrarem novamente é avaliar o progresso global para diminuir a pobreza.

Há vários relatos escritos durante os anos sobre os avanços e falhas de avaliação da PD. Ambas as avaliações são a nível geral, mas também descrevem a situação nos países beneficiários. Há exemplos de sucesso na implementação da PD na cooperação Norte-Sul, com uma cooperação construtiva com a transferência de poder e de responsabilidade do doador a uma apropriação local dos governos (Wood et al. 2011, 11). Em relação à prevalência do HIV/AIDS, a nível mundial há um declínio significativo de casos de novos infectados, mesmo

que este declínio seja desigual entre países e mesmo dentro de um só país (UNAIDS 2010). Esta é, naturalmente, uma boa notícia, mesmo que as Metas das Nações Unidas estejam longe de ser alcançadas. Existem cerca de 33,3 milhões de pessoas vivendo com HIV no mundo. Dos cerca de 15 milhões que precisam de tratamento e vivem em países de baixa e média renda, apenas 5,2 milhões têm acesso a este tratamento (UNAIDS 2010, 7). Através de avaliações e monitoramento, é difícil separar se a melhora se deve às intervenções dos doadores ou se outros fatores domésticos, como um governo comprometido ou uma vital sociedade civil, são as causas reais para a mudança na situação das PLWHA. Também podem haver fatores biomédicos e epidemiológicos por trás da diminuição do número de novos casos de AIDS, devido ao fato que o vírus está se tornando menos virulento.

Nas reuniões de alto nível mencionadas, as discussões sobre a mudança do sistema mundial e a entrada de potências emergentes na ajuda ao desenvolvimento através da Cooperação Sul-Sul estiveram na agenda. A delegação brasileira na reunião da *Accra* representou uma nova voz a ser levantada. Eles destacaram que o Brasil não é um objeto passivo da ajuda, mas um agente ativo resistindo às condições estabelecidas pelos doadores e criador de um espaço para a interpretação e ação independente. E na avaliação da OCDE várias vezes a cooperação Sul-Sul é elevada a algo que tem de ser levado em consideração como um desenvolvimento positivo (Wood et al. 2011, 11-12). Mas também há dúvidas, que são elucidadas na avaliação, sobre se a Cooperação Sul-Sul cumpre a “boa governança” e a eficácia da ajuda, tal como estipulado na PD (Wood et al. 2011).

A pandemia da AIDS é parte das Metas das Nações Unidas contra a pobreza e uma área prioritária dentro das organizações das Nações Unidas e dos programas desenvolvimentistas de doadores nacionais. Através da cooperação entre as organizações da ONU, organizações híbridas, tais como o Fundo Global de Luta Contra AIDS, Tuberculose e Malária (daqui por diante GF) e governos, a agenda a respeito do que é boa governança da AIDS e como implementá-la está definida. Os EUA, através da organização de assistência ao desenvolvimento USAID e do Plano de Emergência para o Alívio da AIDS do Presidente dos EUA (PEPFAR), é o principal doador econômico para a África.

Eles são os atores dominantes e muitas vezes criticados pelas algemas que são anexadas à ajuda concedida.

O mercado (neste caso principalmente a indústria farmacêutica) e organizações da sociedade civil são partes integradas da governança global da AIDS e estão se tornando transnacionais em suas atividades, enquanto as instituições estatais e públicas ainda estão guiando o desenvolvimento nacional. Portanto, o processo de globalização em curso é altamente relevante como um fator influente quando a ajuda ao desenvolvimento é discutida e o que acontece quando os atores emergentes, como o Brasil querem entrar na arena global.

3. Potências emergentes

Eu mencionei a ajuda “tradicional” do Norte e um movimento para uma maior cooperação entre os países do Sul Global. Há processos de regionalização – que é a cooperação entre países vizinhos ou dentro do mesmo continente – e a Cooperação Sul-Sul, quando as atividades estão cruzando o mar e dizem respeito à cooperação entre os países, principalmente na África, Ásia e América Latina. A questão é se nós vemos uma “mudança de paradigma” da ordem mundial com as próximas “potências emergentes”. As “economias emergentes” na agenda em discussão são Brasil, China, Índia, Malásia, África do Sul e Tailândia. Existem algumas associações especiais dos países, que são referidos como BRIC (Brasil, Rússia, Índia, China), que se expandiu na forma de BRICS, incluindo também a África do Sul. Outra associação é o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), criado em 2003 (www.ibsa-trilateral.org). Através destas associações, os países emergentes querem fortalecer suas vozes e fazer parte da construção de uma nova arquitetura de ajuda. As características comuns desses países são a mudança no poder econômico global, um processo longe da hegemonia de poder dos Estados do Norte, para os países situados no Sul Global. Estes países aumentaram recentemente seu comércio e assistência para o desenvolvimento a outros países do Sul Global.

4. A Política externa do Brasil e a história da ajuda ao desenvolvimento

O Brasil é considerado hoje uma potência econômica e política significativa na América Latina e no mundo. As Relações Internacionais são

gerenciadas por meio do Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty). O que será discutido neste capítulo é o seu próximo papel na arena global como um país doador. A maior parte da ajuda ao desenvolvimento passa pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Há uma longa tradição no âmbito do Ministério das Relações Exteriores para a cooperação internacional e ajuda ao desenvolvimento e, o foco tem estado, principalmente, na tecnologia e capacitação relacionadas com a agricultura e questões sobre a saúde pública. A parceria e Cooperação Sul-Sul relacionadas ao HIV/AIDS começaram com o presidente Fernando Henrique Cardoso na década de 1990 como uma parte importante da política externa (Nunn 2009, 80; Sousa 2010). As iniciativas continuaram e foram reforçadas com o presidente Luiz Inácio Lula da Silva a partir de sua posse, em 2003, e durante seus oito anos no poder (Capitão 2010, 184; Sousa 2010). Vários programas de cooperação relacionados com a cooperação técnica em saúde e HIV/AIDS ganharam um lugar estratégico na política (Almeida et al. 2010). Já em 2003, o presidente Lula prometeu construir uma fábrica de medicamentos de combate à AIDS em Moçambique. Esta parceria será analisada como uma manifestação da intensificação da cooperação internacional do Brasil.

A política externa do Brasil realizada pelo Itamaraty e a ABC, cooperam com instituições como o Centro Internacional de Cooperação Técnica em HIV/AIDS (ICTC/AIDS) e com projetos conjuntos entre OSCs no Brasil e nos países do Sul Global (Terto Jr. et al. 2009). Instituições como ABC, ICTC/AIDS e outras organizações similares, juntamente com as ONGs brasileiras relacionadas à AIDS, organizações internacionais como a UNAIDS, GF, organizações doadoras e a indústria farmacêutica, todos constituem a governança mundial da AIDS (Follér 2010).

Com os dois presidentes mencionados acima, o governo brasileiro, através da estreita cooperação entre o Itamaraty e o Ministério da Saúde (incluindo o Programa Nacional de AIDS), assumiu um papel ativo em nível global para exportar o modelo brasileiro de governança da AIDS. Esta posição pró-ativa está fazendo do Brasil um dos “países emergentes” mais eloquentes quanto à governança global da AIDS. Um exemplo do “modelo brasileiro” que vale a pena ser mencionado é o Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa. Este comitê existe desde 2005 com o objetivo de proporcionar

maior transparência entre as organizações da sociedade civil e a política externa, e fortalecer a participação cidadã e o controle democrático da política externa brasileira relacionada aos direitos humanos (www.dhpoliticaexterna.org.br) (Follér 2010, 203). O modelo brasileiro inclui e destaca que o HIV/AIDS não é apenas um problema médico, mas inclui os direitos humanos e sexuais.

A política de ajuda ao desenvolvimento ainda não é formalizada e de bom funcionamento em comparação com a da Comunidade Europeia e dos Estados Unidos, mas o país aumentou sua participação em diversas atividades internacionais de saúde, tanto a regionalmente, na América Latina, como em vários países da África (Buss 2011; Pimenta et al. 2006; Oliveira Cruz et al. 2004). O padrão de desenvolvimento da Cooperação Sul-Sul brasileira tem sido descrito como um “modelo global de espera”. A expressão vem de um artigo do *The Economist* e descreve o Brasil como um dos doadores de ajuda mais importantes para o Sul Global indicando a ajuda do Brasil como uma transferência de conhecimento, construída sobre os países que possuem experiência para lutar contra a pobreza e a alta prevalência do HIV/AIDS (*The Economist* 2010; ODI 2010). Um exemplo é o programa de ajuda ao Haiti pós-terremoto. O Brasil utilizou sua própria experiência no programa de redução da pobreza nacional Bolsa Família – e transferiu tecnologia, angariou experiência e conhecimento a partir de uma atividade de sucesso nacional para a realidade do Haiti.

Mas a ajuda brasileira não é apenas humanitarismo e solidariedade com os países pobres. O *The Economist* continua: “Além disso, a ajuda faz sentido comercialmente. Por exemplo, o Brasil é o mais eficiente produtor mundial de etanol, e quer criar um mercado global do combustível verde. Mas ele não pode fazer isso se é o único fornecedor mundial real. Espalhando a tecnologia do etanol para os países pobres, cria novos fornecedores, aumenta as chances de um mercado global e gera negócios para empresas brasileiras” (*The Economist* 2010). Isto indica que a política externa e, em certa medida, os interesses econômicos desempenharam e desempenham um papel importante na dinamização da cooperação de desenvolvimento do Brasil. Também é sabido que o Brasil quer um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU e ter influência nas Relações Internacionais, alinhada com sua trajetória de sucesso econômico. Os negócios bem sucedidos do país estão ansiosos para

expandirem suas operações no exterior. Com esses objetivos em mente, e em resposta à crescente procura de ajuda brasileira, o presidente Lula da Silva ampliou a presença diplomática do Brasil no mundo e a cooperação para o desenvolvimento através de iniciativas Sul-Sul, originárias de visitas oficiais do Presidente e do Ministro de Relações Exteriores. A cooperação técnica com países em desenvolvimento está, portanto, emergindo como um importante instrumento operacional da política externa brasileira (ODI 2010).

O que muitas vezes é destacado é a contradição, motivando a cunhagem de termos como o do “modelo de espera”. O papel do Brasil no cenário internacional, com foco específico na África, foi reforçado e mais recursos são distribuídos. A ambivalência, porém, é que o Brasil ainda tem problemas internos de pobreza. Algumas ambiguidades técnicas e jurídicas também foram levantadas, relacionadas com a construção de uma fábrica de medicamentos de combate à AIDS. O Brasil produz medicamentos genéricos para a indústria farmacêutica e a lei brasileira diz que é proibido dar dinheiro público para outros governos. Portanto, a construção de uma fábrica de medicamentos para a AIDS tem que encontrar uma construção específica entre ajuda e negócios.

O papel do Brasil tanto como destinatário ou fornecedor de ajuda lhe fornece, de acordo com alguns, uma melhor compreensão das necessidades e limitações que revestem a ajuda (ODI 2010). Mas, de acordo com alguns críticos, o governo deve primeiro resolver os problemas internos.

O modo brasileiro descrito acima é diferente da maior parte da cooperação Norte-Sul. É na sua abordagem mais “horizontal”, devido às semelhanças culturais como, por exemplo, em Moçambique, onde falam a mesma língua. A cooperação é mais comumente baseada na própria experiência do Brasil e no conhecimento do sucesso de programas sociais, como o Bolsa Família e o modelo brasileiro de combate à AIDS. O Brasil tem desafiado as instituições globais com uma política comprometida de acesso universal aos ARVs e questões sobre patentes e direitos de propriedade intelectual. O governo, juntamente com as OSCs, tem feito *lobby* nas reuniões da OMC, especialmente em conexão com a assinatura do Acordo sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual-TRIPS (leia mais em Chavez et al. 2008).

5. O Modelo Brasileiro de combate à AIDS

Um breve histórico da epidemia de AIDS no Brasil será feito. Os primeiros casos oficiais de AIDS foram notificados em 1981 e, no início da década de 1990, o Brasil teve o terceiro maior número absoluto de pessoas com AIDS no mundo (Terto Jr. e García 2008). Um regime militar governou o país entre 1964 e 1985. Era uma ditadura autoritária e muitos intelectuais e ativistas da esquerda tiveram que deixar o país. Assim como em muitos outros países, o governo não levou a sério a primeira epidemia, nem os militares e tampouco o primeiro governo civil que assumiu. Através do processo político, com ativistas e profissionais voltando para casa após o exílio, uma sociedade civil emergente começou a agir. O movimento de reforma sanitária mencionado anteriormente continuou a existir por anos e construiu uma ponte para a sociedade civil incipiente. O que é reconhecido é que os atores da sociedade civil desempenharam um papel fundamental trazendo a política nacional da AIDS através do processo de redemocratização depois de vinte anos de ditadura (Bastos 1999; Berkman 2005; Galvão 2000; Follér 2005; Nunn 2009; Parker 1997). As organizações da sociedade civil melhoraram a responsabilidade democrática e cumpriram várias funções, como a criação da opinião pública sobre o HIV/AIDS, as campanhas contra a discriminação e a estigmatização, o direito à saúde, e os debates sobre os direitos sexuais. As ONGs recém-criadas relacionadas à AIDS, organizações religiosas e OSCs atuaram como prestadoras de serviços para os infectados e suas famílias, e eles completaram a função de vigia através do princípio de *controle social*. Este é um princípio central na Constituição Brasileira, que afirma que a saúde é um direito dos cidadãos e é obrigação do Estado (Terto Jr. e García 2008). Hoje, o modelo brasileiro é visto em todo o mundo como uma história de sucesso, com menos de 1% da população vivendo com HIV/AIDS (Lieberman 2009; Nunn 2009).

Durante os anos 90, quando o Brasil estava se reconstituindo nas questões relacionadas com a democracia, direitos humanos e liberdade de expressão, ele foi um país receptor com o apoio de instituições multilaterais, bem como de outras organizações e países. Vou me concentrar no apoio que eles receberam para criar o Programa Nacional de DST (Doenças Sexualmente Transmissíveis) e AIDS (PN-DST/AIDS) e que também vai estar citado como “O Modelo Brasileiro de Prevenção e Tratamento de HIV/AIDS”. O modelo foi

construído via estreita cooperação entre o governo e organizações da sociedade civil com recursos externos. Para a criação de um programa sustentável de combate à AIDS, o Brasil recebeu empréstimos substanciais do Banco Mundial. Estes foram distribuídos entre 1995-1998 e 1999-2002, e um menor em 2003-2006. Esta enorme quantidade de financiamento foi em grande parte utilizada para implementar programas de prevenção, serviços e monitoramento epidemiológico e para reforçar a infraestrutura da saúde. Os empréstimos foram debatidos e questionados, especialmente por organizações da sociedade civil, por causa das condições rigorosas atreladas a eles que contrariavam o plano doméstico de trabalhar com HIV/AIDS em uma ampla perspectiva multidimensional de direitos humanos. As políticas do BM, por exemplo, *proibiram estritamente* gastos com antirretrovirais (ARVs). A motivação do BM era a de que o tratamento com ARVs era muito caro para os países em desenvolvimento com recursos limitados. Ao mesmo tempo em que os empréstimos do BM foram entregues, uma sociedade civil pró-ativa, através de ONGs relacionadas à doença, realizou campanhas e atividades de *lobby* frente ao governo, junto à ala “radical” dentro do governo, para atividades com o objetivo de “melhorar o tratamento da AIDS” (Follér 2010a; Nunn 2009, 63). As ONGs relacionadas à AIDS pressionaram o governo para o acesso universal ao tratamento. Ativistas globais da sociedade civil, organizações internacionais, incluindo as Nações Unidas e a Organização Mundial da Saúde (OMS), apoiaram a campanha. Mais tarde, isso levou à assinatura da declaração da UNGASS (Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas) (Follér 2010, 208).

A política do BM foi criticada, enfraquecida e resistiu. Paralelo com o apoio do Banco Mundial para as ONGs brasileiras que trabalham com a prevenção da AIDS, as mesmas organizações receberam simultaneamente apoio governamental para fazer *lobby* pela expansão do tratamento com ARVs (Nunn 2009, 100). Os empréstimos do BM alcançaram seus objetivos de fortalecer a infraestrutura da saúde e melhorar o controle da logística. Mas muitos objetivos não-intencionais também foram atingidos quando o modelo brasileiro expandiu. Este é um ponto vital para destacar como isso ilustra a dinâmica de poder e de sistemas de valores conflitantes que existiam entre o Banco Mundial e o Programa Nacional de AIDS, incluindo os movimentos sociais. A unificada

governança brasileira da AIDS tinha forças para realizar o programa conforme as metas políticas e sociais estabelecidas no país.

O FMI durante anos foi criticado por impor programas de ajuste estrutural ou reformas em outros países no Hemisfério Sul. A política do Banco Mundial foi uma política de cima para baixo com condições estritas estabelecidas em Washington D.C. Assim como em outras áreas políticas, o BM tentou moldar o programa de AIDS no Brasil. Um confronto aberto surgiu entre a ênfase do BM sobre a prevenção e pressão das ONGs para o tratamento universal – e o governo seguiu o caminho dos movimentos sociais. O governo brasileiro manteve seus planos e continuou com as metas estabelecidas para o acesso universal aos ARVs. Os aspectos de poder elucidados na sociedade brasileira durante este período são de interesse vital. Eles ilustram uma sociedade civil emergente, estabelecendo uma forte pressão sobre o governo e não agindo como receptores passivos de ajuda, e sim com resistência. Isto tem sido definido como o governo brasileiro atuando na forma de um “Estado ativista”. O governo não aceitou as condições do Banco Mundial para cancelar atividades, tais como a promoção de preservativos e programas especiais para acompanhantes e afins (Biehl 2004; 2007, 207). A indefinição das fronteiras entre o Estado e a sociedade civil é típica da governança da AIDS no Brasil ao longo de sua história. Ela pode ser vista como uma vitória da propriedade local florescendo frente aos doadores. Os empréstimos levaram (involuntariamente) a um reforço do “modelo brasileiro de combate à AIDS”. Provavelmente houve um abrandamento do peso do BM nas discussões globais em matéria de auxílio e, devido ao Consenso de Washington, o mesmo perdeu credibilidade. O que pode ser observado durante as negociações com o governo e sob forte pressão dos atores da sociedade civil, foi que o BM teve de se afastar da lógica neoliberal de custo-benefício, vendo a prevenção como uma chance de trazer benefícios mais econômicos. O governo e a sociedade civil se inclinaram em direção a constituição brasileira que afirma expressamente que “todo mundo tem direito à saúde” e os cidadãos devem exercer seu controle social sobre o governo – e assim o fizeram.

6. A Cooperação Sul-Sul brasileira

Doadores emergentes, como China, Índia e cada vez mais o Brasil estão mudando a arquitetura da ajuda internacional e desafiando alguns de seus princípios, como o consenso atual sobre a “eficácia da ajuda”, a declaração principal da PD. As coisas estão se tornando mais complexas, com a ajuda passando pelo Sul e as antigas definições de países “desenvolvidos” e “em desenvolvimento” estão perdendo o seu significado. A ajuda Sul-Sul tem sido menos avaliada e pouco se sabe sobre seu efeito nos países beneficiários (ODI 2010). O suporte para a Cooperação Sul-Sul existe em diferentes constelações e em diferentes níveis da sociedade. A partir de organizações multilaterais algumas construções abrangentes foram criadas, como o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (UNDP), onde o Fundo da Cooperação Sul-Sul (www.undp.org) é configurado como uma unidade especial. Desde 1989, o Grupo para Coordenação e Consulta Sul-Sul (G-15) tem promovido a cooperação Sul-Sul bilateral. As mudanças são evidentes e indicam uma “nova” comunicação horizontal que envolve transferência de recursos humanos e econômicos, e a troca de conhecimento técnico e capacitação em saúde, educação, energia, clima, e outras áreas. As construções da cooperação podem ser o estabelecimento de redes bilaterais, triangulares e multilaterais.

O Programa Nacional de AIDS iniciou em 2002 o Programa de Cooperação Internacional do Brasil (ICP) com o apoio técnico aos países pobres do Hemisfério Sul e Moçambique foi incluído. O Brasil queria, em oposição ao BM e a outros doadores, ilustrar que era possível criar uma terapia antirretroviral sustentável em países com poucos recursos financeiros. Algumas iniciativas como, por exemplo, o apoio brasileiro ao projeto de Khayelitsha na África do Sul, mostraram resultados animadores (Follér 2010, 212; MSF 2003). Em 2004, o programa “Laços Sul-Sul” foi lançado. O governo brasileiro, por meio do PN-DST/AIDS, ofereceu acesso universal para a primeira linha de tratamento HIV/AIDS aos países vizinhos da América Latina, comprometidos com a luta contra a epidemia. O objetivo era contribuir para o reforço das políticas e dos esforços nacionais de apoio ao acesso universal ao tratamento

ARV. Mais tarde no mesmo ano, ele também incluiu vários países da África e o Timor Leste.⁴

7. A Cooperação entre Brasil e Moçambique

Brasil e Moçambique foram ambos parte do império colonial português. O Brasil se tornou um país independente primeiro em 1822 e Moçambique em 1975. Além de diferenças na história colonial, os dois países têm evoluído e divergido culturalmente e socioeconomicamente (Fry 2005, 45). A situação econômica do Brasil é descrita como estável e em crescimento, mas Moçambique é ainda um dos países mais pobres do mundo, com mais da metade da população vivendo em pobreza absoluta. Após a independência de Portugal, o país só experimentou alguns anos de paz antes da guerra de desestabilização que durou 16 anos. Ela teve um impacto devastador sobre o desenvolvimento do país. Desde a independência, Moçambique sofreu grandes mudanças estruturais políticas e passou de uma economia socialista centralizada para uma economia de mercado no final da década de 1980. Durante a última década, ocorreram mudanças no nível de pobreza, mas o desenvolvimento é desigual. Alguns dados afirmam que a pobreza está aumentando em algumas partes do país e declinando em outras, em ritmo lento (de Renzo e Hanlon 2009, 246), mas os doadores internacionais, como FMI, Banco Mundial e várias organizações da ONU e doadores do Norte, veem Moçambique como uma história de sucesso em termos de crescimento econômico na última década.

Moçambique é fortemente dependente de ajuda, com mais de 50% do orçamento do Estado vindo de fontes externas, enquanto o Brasil é uma economia global emergente. Outra diferença entre os países é a existência e a força das organizações da sociedade civil e dos meios de comunicação independentes. As OSCs de Moçambique são fenômenos bastante recentes e o direito à liberdade de associação foi inicialmente criado em 1990, com a nova Constituição, que introduziu o pluralismo político. Mas uma sociedade civil

⁴ A informação sobre o ICP e Laços Sul-Sul está na página inicial do ICTC <<http://www.aids.gov.br/>> e na de apresentações em conferências <<http://www.ipc-undp.org/aids/eng/prg.htm>> por Mauro Teixeira de Figueiredo e Gustav Liliequist. (Acesso em 31 de Julho de 2011).

emergente está crescendo e há várias ONGs de AIDS com apoio externo trabalhando com campanhas de informação, propagação de preservativos, e elas estão agindo como prestadoras de serviços ou como vigias frente ao governo (ver, por exemplo: Matsinhe 2008).

Eu visitei Moçambique em duas ocasiões diferentes, durante 2010 e 2011, entrevistei várias ONGs relacionadas à AIDS e alguns exemplos serão dados. A Rede Moçambicana de Organizações e Serviços sobre a AIDS (MONASO) é a rede nacional da sociedade civil sobre HIV/AIDS com escritórios regionais em várias partes do país. Outra organização internacional, com atividades de bom funcionamento, é a Comunidade se Sant' Egidio. Eu os visitei na periferia de Maputo e eles prestam assistência a muitos soropositivos moçambicanos e distribuem ARVs para quantos eles tiverem recursos. O grupo realizou o programa DREAM (Valorização de Recursos de Drogas contra a AIDS e a Desnutrição), o qual distribui ARVs, suplementos alimentares e filtros de água gratuitamente. O programa tem sido bem sucedido na prevenção da transmissão de mãe para filho. Mas, o que eu ouvi muitas vezes durante minhas entrevistas com as OSCs em Maputo, foi que eles não conseguiram recursos por muito tempo e tiveram que parar o programa devido à falta de dinheiro. Alguns exemplos são o Movimento Moçambicano de Acesso ao Tratamento (MATRAM) e a Organização Moçambicana de Defesa das Minorias Sexuais (LAMBDA). Duas organizações, com boa infraestrutura, pessoal educado e comprometido, com redes regionais e parcialmente globais, mas com poucos recursos econômicos. A LAMBDA tem lutado contra problemas burocráticos para ser registrada como uma ONG e ainda não o tinha conseguido quando eu estive por lá pela última vez, em março de 2011.

Um influente instituto brasileiro de ajuda ao desenvolvimento, já mencionado anteriormente, é o Centro Internacional de Cooperação Técnica em HIV/AIDS (ICTC). O centro foi criado em 2005 e tem desempenhado um papel importante na promoção da cooperação técnica em AIDS. Ele foi criado como uma colaboração entre o governo brasileiro e a UNAIDS com o apoio do Banco Mundial e de outros parceiros internacionais, como a GTZ (Agência Alemã de Cooperação Técnica) e o britânico DFID (Desenvolvimento para o Desenvolvimento Internacional) além de outros. O modelo de combate à AIDS no Brasil começou a se expandir com iniciativas como a ICP e o Laços Sul-Sul.

Eles levaram consigo a experiência e o conhecimento do processo interno do Brasil e foram, por vezes, desenvolvidos em cooperação com organizações multilaterais, como o PNUD e a UNICEF. Este tipo de cooperação com os doadores do Norte, nomeado “triangular”, tem a intenção de transferir a liderança e a apropriação dos doadores do Norte para o Sul – neste caso, o Brasil.

Moçambique teve, durante os anos 80 e 90, uma alta incidência de HIV/AIDS, uma estrutura insuficiente de saúde pública, falta de centros de teste de HIV, de aconselhamento e unidades de pessoal de saúde capazes de dar assistência às pessoas infectadas e com capacidade para confirmar a infecção e dar conselhos precisos e terapia (UNAIDS 2010; Matsinhe 2008). De acordo com o Relatório Global, Moçambique teve uma diminuição da epidemia de AIDS, mas essa ainda é alta (UNAIDS 2010, 61). Existem cerca de 500 novos casos de HIV/AIDS por dia e as estatísticas oficiais mostram que cerca de 1,4 milhões de pessoas no país têm HIV/AIDS. Entre esses, menos de 40% (estima-se 32%) recebem ART (UNAIDS 2010, 97).

A partir de 2009, a cooperação entre Brasil e Moçambique se intensificou e houve mais projetos brasileiros no país do que em qualquer outro país da África, muitas vezes realizados pelo Ministério da Saúde e ICTC (Almeida et al. 2010). Ao longo dos anos houve uma distribuição de medicamentos genéricos brasileiros de combate à AIDS produzidos em centros de saúde em Moçambique. Os programas contêm os mesmos componentes que a mais bem cotada ajuda ao desenvolvimento: apoio logístico, avaliação e monitoramento, fortalecimento da infraestrutura de saúde pública, diagnóstico, prevenção, tratamento, programas de treinamento para profissionais de saúde e da logística de distribuição de drogas. Houve também troca de conhecimento e de capacitação, oficinas e seminários com técnicos da saúde que vão do Brasil para Moçambique e vice-versa.

Eu fiz uma entrevista na embaixada do Brasil em Maputo em 2010. Eles disseram que tinham diferentes projetos de pequena escala e alguns deles eram realmente a transferência de conhecimento básico. Moçambique pediu ao Brasil suporte técnico para limpar os hospitais. Eles tinham um problema crescente com a higiene e bactérias resistentes. No Brasil, a limpeza dos hospitais é terceirizada e funciona bem. Um programa começou com a troca de

pessoal técnico indo para o Brasil para treinamento e uma equipe vindo a Moçambique para a transferência de conhecimento e prática. Não há obstáculos linguísticos e culturais neste tipo de projetos de cooperação, me foi dito.

Para ilustrar a grande quantidade de construções de ajuda, cooperação e parcerias que existe, e como as fronteiras entre os doadores do Norte e do Sul estão cada vez mais tênues, outro exemplo que me foi dito sobre a embaixada será mencionado. É uma cooperação triangular, que foi assinada alguns meses antes da minha visita, em março de 2010. É uma cooperação entre o Brasil (Ministério da Saúde, NAP, Fiocruz⁵), Moçambique (Ministério da Saúde, CNCS⁶) e os EUA (PEPFAR, CDC – Centros de Controle e Prevenção de Doenças –, USAID). Os principais objetivos são “Fortalecer a resposta moçambicana à epidemia de HIV/AIDS”. É um projeto de nível governamental com a duração de dois anos e orçamento de mais de 3 milhões de dólares. O projeto estava prestes a começar quando visitei a embaixada e, além de fortalecer as instituições e dá-las excelência, há um objetivo de melhorar a logística no setor de saúde. Há também um foco em epidemiologia e reforçar as relações sociais dentro do programa. A lista de projetos poderia ser prolongada, mas a minha intenção é mostrar que o Brasil é hoje um ator importante no cenário global da AIDS.

8. A fábrica de remédios para AIDS em Moçambique

Uma das promessas de colaborações do presidente Luiz Inácio Lula da Silva com Moçambique em 2003 foi a construção de uma fábrica de medicamentos para fornecer apoio médico e capacitação para o pessoal de saúde, em colaboração com a Escola Nacional de Saúde Pública/Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). Esta é uma instituição de saúde (ligada ao Ministério da Saúde) que realiza pesquisa avançada em medicina, farmácia e saúde pública. Além disso, há programas de pós-graduação, treinamento de saúde e hospitais, e a produção de vacinas e medicamentos farmacêuticos. A unidade criada em Maputo é a primeira extensão da Fiocruz fora do Brasil. Em julho de

⁵ Fiocruz - (www.fiocruz.br)

⁶ CNCS – Conselho Nacional de Combate ao HIV/AIDS em Moçambique (<http://www.cnscs.org.mz>)

2005, os dois países assinaram um acordo para estudar a viabilidade de uma fábrica para a produção de antirretrovirais genéricos. Ressalta-se que as drogas poderiam ser distribuídas e vendidas em Moçambique, mas também fora do país. Os dois presidentes, do Brasil e de Moçambique, inauguraram a ainda inexistente fábrica em outubro de 2008. Alguns passos iniciais foram tomados com a construção de uma fábrica de medicamentos em Matola (a sul da cidade de Maputo). Há informações divergentes sobre a função e a ambição da fábrica. Um objetivo principal, mencionado na imprensa, era produzir ARVs. Mas, durante a visita do presidente Lula em 2010, a capacidade futura foi mais modesta e o presidente admitiu que havia problemas logísticos. É difícil dizer no momento o que vai ser produzido na fábrica de medicamentos de combate à AIDS. É um dos mais ambiciosos projetos de assistência estrangeira do Brasil e o pacote de ajuda inclui 23 milhões de dólares para construir a fábrica (Sotero 2009). Ninguém questiona a necessidade da fábrica na região. É óbvio que no sul africano, a região mais atingida pela epidemia de AIDS, uma fábrica eficaz produzindo antirretrovirais poderia ser um passo para a acessibilidade universal das pessoas portadoras do vírus HIV.

O presidente Lula afirmou que o objetivo da colaboração contínua com Moçambique é fortalecer o estado geral da saúde no país. Um dos componentes do “pacote de ajuda” é a transferência de conhecimento científico e capacitação dos profissionais de saúde através de um programa de intercâmbio em que os profissionais de saúde do Brasil visitam Moçambique e estudantes de Moçambique participam de cursos da Fiocruz. A outra parte é mais tecnológica, com técnicos brasileiros construindo a fábrica de medicamentos e iniciando a produção de antirretrovirais genéricos. Este é um nível avançado de produção e distribuição de drogas que requer uma infraestrutura que funcione bem e conhecimento biotécnico e capacidade, bem como recursos econômicos e estabilidade política para ser sustentável.

O presidente Lula afirmou que o Brasil pode ajudar os países africanos porque “temos uma economia mais sólida e mais forte”, acrescentando que “é nossa responsabilidade cuidar que as coisas procedam da melhor forma entre Brasil e África. Ou seja, o Brasil tem de ser uma parte do desenvolvimento do continente africano.” (Damé 2008) No jornal moçambicano *Notícias*, a cooperação bilateral e a fábrica são discutidas. Um artigo revela que a fábrica

iniciou a produção durante dezembro e janeiro de 2009 e 2010, e o primeiro passo é produzir a embalagem para os medicamentos contra a AIDS, que serão produzidos no Brasil. O artigo descreve o intercâmbio de cientistas e técnicos entre os países, e mesmo que o processo tenha sido postergado, o embaixador do Brasil em Moçambique que é entrevistado declara que “o processo vai continuar e os antirretrovirais serão produzidos em Moçambique dentro de um determinado período de tempo.” (*Notícias* 23 de junho de 2009) Um outro artigo trata de termos mais gerais, como a cooperação bilateral entre os dois países, e seu título é “Do Romantismo ao Desenvolvimento: O Presidente no Brasil para Estimular Investimentos.” Relacionando a fábrica de antirretrovirais, o artigo afirma que há indícios de que os protocolos de cooperação e os detalhes financeiros relacionados com a fábrica têm avançado. Os artigos ilustram forte interesse do Brasil na política externa de cooperação bilateral, nos investimentos e no comércio com Moçambique, especialmente nos setores de agricultura e biocombustíveis (*Notícias* 20 de julho de 2009). Na última semana de outubro de 2010, quando o presidente Lula estava voltando ao Brasil, os jornais moçambicanos foram preenchidos com fotos e textos. A primeira página de *O País* teve uma grande foto do presidente brasileiro e o título: “Vinda de Lula ao país: os interesses brasileiros em Moçambique” (26 de outubro de 2010). Outros títulos: “Empresa que montará fábrica de antirretrovirais no país será conhecida na próxima semana” (*CRIASnotícias* setembro de 2010). Depois da popular visita do presidente, *O País* afirma: “Lula espera voltar em 2010 para tomar o primeiro comprimido da fábrica de antirretrovirais” (11 de novembro de 2010).

O Congresso brasileiro aprovou o envio de 13,6 milhões de reais para o projeto em dezembro de 2009. Os exemplos dos interesses da *mass media* na fábrica de AIDS são enormes e o projeto é importante, com muito prestígio para o presidente Lula, mas também para o presidente moçambicano Armando Guebuza. O dia em que a fábrica passar a produzir drogas anti-Aids será a primeira fábrica pública no continente africano. Laboratórios particulares produzem ARVs em pequena escala em Uganda, Quênia e África do Sul. De acordo com as últimas notícias, a fábrica também vai produzir medicamentos para combater a tuberculose e a malária.

9. Algumas observações finais

Ainda não é uma mudança paradigmática da ordem mundial sobre a relação entre os doadores e os países beneficiários e entre o Norte e o Sul Global, mas um movimento de poder para os Estados emergentes pode ser visto. As fronteiras entre o Norte e o Sul globais estão mais turvas conforme a entrada de novos atores na arena de ajuda. Mas de que forma diferem os doadores emergentes, como o Brasil, dos antigos doadores, quando se trata de seu papel no país beneficiado? Eu tentei ilustrar que o Brasil alcançou um lugar central na ajuda ao desenvolvimento, e em parte junto a outros Estados emergentes, está desafiando a hegemonia do Norte.

Um exemplo da própria experiência do Brasil como um país receptor foi quando o Estado agiu de forma pró-ativa quando o BM (1993-2002) impôs as condições estritas sobre o Brasil para receber empréstimos. Mas graças ao sucesso do Programa Nacional de AIDS e a pressão de uma sociedade civil pró-ativa, foi capaz de continuar no caminho da propriedade nacional e do acesso universal ao tratamento. Este exemplo mostra o Estado brasileiro atuando mais como um Estado ativista do que um doador a distância. Eles aprenderam a partir de sua própria experiência como um país receptor e mantiveram o acesso universal ao tratamento como um carro-chefe, desafiando a OMC através da exportação do modelo brasileiro de AIDS. Tirarei conclusões que os projetos de cooperação de ajuda brasileira estão mais perto dos grupos-alvo mais tradicionais do que a cooperação Norte-Sul, mais solidariedade e prática horizontal.

Outro fator determinante é a “vontade política” e o compromisso do governo. No caso do Brasil, eles encontraram sua própria forma de “apropriação local” para além da Declaração de Paris e Acra. Juntamente com outras economias emergentes que são pró-ativas na nova arquitetura da ajuda, elevaram suas vozes nas Cúpulas de Alto Nível.

As políticas brasileiras de AIDS hoje em dia têm uma boa reputação internacional. O modelo funcionando no Brasil faz com que outros países possam aprender lições, mas não copiar o modelo. As exportações brasileiras de conhecimento e experiência na doação de medicamentos contra a AIDS, apoiando a construção de laboratórios farmacêuticos e fábricas de medicamentos no Sul Global. As decisões referentes a metas são baseadas em

suas próprias prioridades e têm forte autoestima com base em atividades práticas eficazes. Eles têm conhecimento para compartilhar com os países que ainda lutam com a alta prevalência de AIDS, e o compromisso ilustrado através dos projetos do presidente em nível político, social, acadêmico é evidente e com base em uma forte solidariedade mais do que econômica. Com base em em diferentes fontes, a virtude e o desafio da fábrica de medicamentos de combate à AIDS em Moçambique são enfatizados por não trazerem ganhos comerciais para o Brasil. “Nesse sentido, a cooperação internacional do Brasil contrasta com a ajuda vinculada do modelo tradicional de cooperação Norte-Sul e até mesmo com as políticas de outros países do BRIC, como a China” (Sotero 2009, 19).

Fazer cooperação regional e cooperação Sul-Sul implica outra razão ou lógica em projetos de cooperação além da transferência multilateral e bilateral de ajuda Norte-Sul? Provavelmente é muito cedo para responder a esta pergunta, mas a situação para a ajuda está mudando, com novos atores entrando em cena; um diálogo construtivo entre os doadores do Norte e do Sul para alcançar o desenvolvimento sustentável e a redução da pobreza devem ser o foco. Em termos gerais, os seguintes pontos são necessários para que ocorram mudanças nas relações de poder. O papel dos doadores deve ser limitado e menos intervencionista, como a apropriação local implica a mudança nas relações de poder. Os planos nacionais dos países beneficiados devem ser apoiados de forma mais evidente. O papel do Norte Global poderia ser de agir como um corretor ou facilitador, pavimentando o caminho para o diálogo. Se os doadores pretendem definir as condições – com o argumento de que eles usam o dinheiro de seus contribuintes – estes devem ser transparentes e abertos à negociação.

REFERÊNCIAS

- Almeida, Celia, Rodrigo Pires de Campos, Paulo Buss, José Roberto Ferreira, e Luiz Eduardo Fonzeca. 2010. "Brazil's Conception of South-South "Structural Cooperation." *RECIIS - R. Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde* 4(1): p.23-32. Acesso em 31 de Julho de 2011: www.reciis.cict.fiocruz.br.
- Bastos, Cristiana 1999. *Global Responses to AIDS. Science in Emergency*. Bloomington: Indiana UP.
- Berkman, Alan, Jonathan García, Miguel Muños-Laboy, Vera Paiva, e Richard Parker. 2005. "A Critical Analysis of the Brazilian Response to HIV/AIDS: Lessons Learned for Controlling and Mitigating the Epidemic in Developing Countries." *American Journal of Public Health* 95(7): 1162–72.
- Biehl, João. 2004. "The Activist State: Global Pharmaceuticals, AIDS, and Citizenship in Brazil." *Social Text* 22(3): 105–32.
- _____. (2007) *Will to Live. AIDS Therapies and the Politics of Survival*. Princeton: Princeton University Press.
- Buss, Paulo. 2011. "Brasil: estruturando a cooperação na saúde." *The Lancet* (Saúde no Brasil). Acesso em 31 de julho de 2011: www.thelancet.com.
- Buss, Paulo, e José Roberto Ferreira. 2010. "Health diplomacy and South-South cooperation: the experiences of UNASUR Salud and CPLP's strategic plan for cooperation in health." *RECIIS Rev Electron Comun Inf Inov Saude*. Acesso em 22 de julho de 2011: <http://www.revista.icict.fiocruz.br/index.php/reciis/article/view/351/520>.
- Captain, Yvonne. 2010. "Brazil's Africa Policy under Lula." *The Global South* 4(1), 183-198.
- Chavez Costa, Cabriela, Marcela Fogaça Vieira, e Renata Reis. 2008. "Access to Medicines and Intellectual Property in Brazil: Reflections and Strategies of Civil Society." *SUR. International Journal on Human Rights* 5(8): 163-188.

- da Costa Marques, M. C. 2003. *A História de uma Epidemia Moderna. A Emergência Política da AIDS/HIV no Brasil*. São Carlos: RiMa/Eduem.
- Costa Vaz, Alcides, e Cristina Yumie Aoki Inoue. 2007. "Emerging Donors in International Development Assistance: The Brazil Case." *IDRC/Canada*. Acesso em 06 de julho de 2011: www.idrc.ca/uploads/user-S/12447281201
- Damé, Luiza. 2008. "De mãos dadas com a África. Lula inaugura escritório da Fiocruz e programa de nutrição." *O Globo*, 17 de outubro.
- The Economist. 2010. "Brazil's Foreign-Aid Programme. Speak Softly and Carry a Bland Cheque." July 2010. Acesso em 21 de julho de 2011: <http://www.economist.com/node/16592455/print>.
- Follér, Maj-Lis. 2005. "Civil Society and HIV/AIDS in Brazil: The emergence of an AIDS policy." Em *No Name Fever: AIDS in the Age of Globalization*, editado por Maj-Lis Follér e Håkan Thörn, 193-226. Lund: Studentlitteratur.
- _____. 2010. "Civil Society Organizations and Brazilian South-South AIDS Cooperation." *The Global South* 4(1), 199-218.
- _____. 2010a. "The Politics of AIDS: Inclusion and Exclusion in the Brazilian AIDS-NGO Politics." *ANALEs, Nueva Época* 13 e em *Brasil: Políticas de exclusão e inclusão*, editado por Maj-Lis Follér and Patricia Lorenzoni. Gotemburgo: University of Gothenburg.
- Fry, Peter. 2005. *A persistência da raça. Ensaios antropológicos sobre o Brasil e a África austral*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Galvão, Jane. 2000. *AIDS no Brasil. A agenda de construção de uma epidemia*. Rio de Janeiro: ABIA Editora 34.
- Kragelund, Peter. 2008. "The Return of Non-DAC Donors to Africa: New Prospects for African Development?" *Development Policy Review*, 26(5): 555-584.
- Lieberman, Evans S. 2009. *Boundaries of Contagion. How Ethnic Politics Have Shaped Government Responses to AIDS*. Princeton: Princeton University Press.

- Manning, Richard. 2006. "Will 'Emerging Donors' Change the Face of International Co-operation?" *Development Policy Review* 24(4): 371-385.
- Matsinhe, Cristiano. 2008. *Tabula Rasa. Dynamics of the Mozambican Response to HIV/AIDS*. Maputo: Kula Lda.
- MSF – Médecins Sans Frontières. 2003. "Providing HIV Services Including Antiretroviral Therapy in Primary Health Care Clinics in Resource-Poor Settings: The Experience from Khayelitsha." *Activity Report*. Acesso em 31 de julho de 2011: www.hst.org.za/uploads/files/khayelitsha03.pdf
- Nunn, Amy. 2009. *The Politics and History of AIDS Treatment in Brazil*. Nova Iorque: Springer.
- ODI – Overseas Development Institute Blog. 2010. "Brazil's Development Cooperation with the South: A Global Model in Waiting." Acesso em 31 de julho de 2011: <http://www.odi.org.uk/>
- Oliveira Cruz, Valeria de, Jochen Kowalski, e Barbara McPake. 2004. "Viewpoint: The Brazilian HIV/AIDS 'success story' – can others do it?" *Tropical Medicine and International Health* 9(2), 292-297.
- Parker, Richard. 1997. "Introdução." Em *Políticas, Instituições e AIDS: Enfrentando a Epidemia no Brasil*, organizado por Richard Parker, 7-15. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Pimenta, Cristina, Veriano Terto Jr., Luciana Kamel, Ivia Maksud, e Juan Carlos Raxach. 2006. *Access to AIDS Treatment in Bolivia and Paraguay. International Cooperation and Social Mobilization*. Rio de Janeiro: ABIA.
- de Renzo, Paolo, e Joseph Hanlon. 2009. "Mozambique: Contested Sovereignty? The Dilemma of Aid Dependence." Em *The Politics of Aid. African Strategies for Dealing with Donors*, editado por Lindsay Whitfield. Oxford: Oxford University Press.
- Rottenburg, Richard. 2009. *Far-Fetched Facts. A Parable of Development Aid*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Sotero, Paulo. 2009. "Brazil as an Emerging Donor. Huge potential and growing pains." *Development Outreach*, 18-20.

- de Sousa John, Sarah-Lea. 2010. “Brazil as an Emerging Actor in International Development Cooperation: A Good Partner for European Donors?” *German Development Institute, Die*: Briefing paper 5. Acesso em 31 de julho de 2011: <http://www.fride.org/publication/750/>
- Terto Jr., Veriano, e Jonathan García. 2008. “Mechanisms of Representation and Coordination of the Brazilian AIDS Responses: A Perspective from Civil Society.” In: *The Politics of AIDS: Globalization, the State and Civil Society*, edited by Maj-Lis Follér and Håkan Thörn, 242-254. Hampshire: Palgrave/Macmillan.
- Terto Jr., Veriano, Renata Reis, and Cristina Pimenta. 2009. *Intellectual Property Rights and Access to ARV Medicines: Civil Society Resistance in the Global South*. Rio de Janeiro: ABIA/Ford Foundation.
- Thörn, Håkan, and Maj-Lis Follér. 2008. “Governing AIDS: Globalization, the State and Civil Society.” In: *The Politics of AIDS: Globalization, the State and Civil Society*, edited by Maj-Lis Follér and Håkan Thörn, 277-296. Hampshire: Palgrave/Macmillan.
- UNAIDS. 2010. *Global Report. UNAIDS Report on the Global AIDS Epidemic 2010*. Geneva: UNAIDS.
- UNCTAD. 2006. *Economic Development in Africa. Doubling Aid: Making the “Big Push” work*. New York and Geneva: United Nations.
- Wood, B., J. Betts, F. Etta, J. Gayfer, D. Kabell, N. Ngwira, F. Sagasti, and M. Samaranayake. 2011. *The Evaluation of the Paris Declaration*, Final Report. Copenhagen: Danish Institute for International Studies.

RESUMO

O artigo pretende detalhar a ajuda externa brasileira no que diz respeito ao combate à AIDS no continente africano. A construção de uma fábrica de medicamentos de combate à AIDS em Moçambique é o exemplo concreto da evolução diplomática mostrada pelo Brasil nos últimos anos – evolução que é detalhada neste trabalho.

PALAVRAS-CHAVE

Cooperação Sul-Sul; Potências Emergentes; AIDS.

*Recebido em 15 de setembro de 2012.
Aprovado em 05 de novembro de 2012.*

Traduzido por Gabriela Perin e Pedro Alt.

O VALOR DO CONCEITO DE HEGEMONIA PARA AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Luiz Augusto Estrella Faria¹

*“Guicciardini afirma que para a vida de
um Estado duas coisas são absolutamente
necessárias: as armas e a religião.”*

Antonio Gramsci

A grande influência que teve a obra de Gramsci sobre a ciência política no século XX não deixou de se estender a uma de suas derivações, a teoria das relações internacionais. O grande pensador italiano estava interessado em compreender as forças que produziam a estabilidade das relações de poder nas sociedades politicamente organizadas, isto é, dotadas de um Estado. Qual razão levava a que uma ordem social fundada na desigualdade e na exploração da maioria por uma minoria dominante pudesse ser duradoura? A partir de seus estudos da obra dos mestres renascentistas Francesco Guicciardini e Nicolló Machiavelli, Gramsci formulou um conceito de hegemonia que, com a difusão de sua obra na Itália após o final da Segunda Guerra Mundial pelo Partido Comunista que ajudara a fundar, passou a ser largamente difundido e debatido em todo o mundo, num primeiro momento pela ciência política, mas que muito brevemente transcendeu a outras áreas, como a economia e as relações internacionais.

¹ Economista da FEE – RS e Professor da FCE – UFRGS. E-mail: lufaria@ufrgs.br.

A descoberta de Gramsci fez um resgate das análises de Marx sobre a função social da ideologia. Para o pensador alemão, a ideologia pode ser entendida como uma falsa consciência, uma visão mistificada e fetichizada da realidade que é difundida pelas classes dominante com a função de conformar os subalternos à sua condição de oprimidos. Na perspectiva ideologizada, a opressão social é vista como algum tipo de destino inexorável, vontade de Deus, e assim por diante. Gramsci empregou a imagem do cimento que mantém unidos os tijolos da estrutura social para descrever essa função da ideologia. Nesse sentido ela é uma das “duas coisas [que] são absolutamente necessárias” a um sistema político organizado, isto é, um Estado. Em suas palavras:

“A fórmula de Guicciardini pode ser traduzida em várias outras fórmulas menos drásticas: força e consenso; coerção e persuasão; Estado e Igreja; sociedade política e sociedade civil; política e moral (história ético-política de Croce); direito e liberdade; ordem e disciplina; ou, com uma opinião implícita de sabor literário, violência e fraude” (Gramsci 1976, 137-138).

Definida nessa fórmula como a soma de coerção e consenso, a hegemonia cumpre o imprescindível papel de manter estável a ordem social e sua forma de organização política superior, o Estado, cimentando a construção da estrutura social. Nessa função, a força da hegemonia se realiza em dois planos, como sugere a fórmula gramsciana. No plano material, a coerção se exerce não apenas pelo monopólio da violência legítima por parte do poder de Estado, mas também pela subsunção dos sujeitos sociais às obrigações e necessidades impostas pela ordem econômica que condiciona a forma de acesso aos meios de produção e de subsistência controlados pela classe dominante. Já no plano da ideologia, o consenso é produzido pela introjeção nos mesmos sujeitos sociais de valores e projeções simbólicas conformando uma determinada ética das condutas e um conjunto de razões intersubjetivas que moldam as diversas formas de pertencimento à estrutura da sociedade.

O moderno Estado laico surgido com o fim do absolutismo precisou criar e desenvolver mecanismos e procedimentos que mantivessem as decisões cruciais à continuidade das relações sociais nos limites necessários à reprodução das estruturas de dominação e das suas formas de sociabilidade. No lugar da vontade do soberano e da pregação religiosa, foi estabelecido um sistema

institucionalizado de escolhas públicas sob a égide do exercício democrático da soberania popular definindo o que o Estado faz e deixa de fazer.

“a dominação social organizada por este é um ‘sistema de regulamentação seletivo’ (Offe 1984). Quer dizer, a adoção das políticas públicas ‘funcionais’ ao sistema opera a partir da configuração de **regras de exclusão**, através das quais políticas alternativas não possam ocorrer” (Faria e Winckler 1994, 17).

Tais regras e mecanismos conformam uma rede de instituições com a finalidade de efetivar a regulação de conjunto do sistema social. A efetividade dessa regulação é que dá estabilidade e garante a continuidade da sociedade organizada na forma estatal. A classe dominante pode exercer seu poder dentro de regras adequadas e as classes subalternas tornam-se conformadas com sua condição de subordinação social e política e exploração econômica, adequando-se às formas de sociabilidade prevalentes. Foi nesse sentido que Marx e Engels identificaram a origem do Estado na divisão da sociedade em classes. Antes da fórmula tão popularizada de “comitê central da classe dominante”, o Estado, tal como é apresentado no *Manifesto do Partido Comunista* ou na *Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado* (Marx e Engels 1976; Engels 1982), surge como a estrutura criada para dar unidade a essa ordem social fundada na divisão e na dominação que separa a coletividade humana em classes com direitos e obrigações fundamentalmente diferentes. Ou, na sua visão, dividida entre os que só têm direitos e os que só têm obrigações.²

A norma fundadora das sociedades organizadas em Estado foi a regulação do acesso e uso do meio de produção fundamental, a terra, pois, em seu período originário, tratavam-se de sociedades agrícolas. Se essa foi imposta inicialmente pela força, na forma de uma norma coercitiva, logo vieram se combinar os mecanismos de produção de consenso de cunho religioso, como é afirmado na citação de Guicciardini referida por Gramsci, e que completaram seu caráter hegemônico com a investidura da religião na função de primeiro aparelho ideológico do Estado.

² Como dito no Manifesto, “Até hoje, a história de todas as sociedades que existiram até nossos dias tem sido a história da luta de classes” (Marx e Engels 1976, 21).

O desenvolvimento e o aumento do grau de complexidade das relações sociais foram tornando a estrutura estatal também mais complexa, dando origem a novas características, atividades e funções. E uma dessas novas funções tratou de dar conta das relações com outras sociedades, na medida em que a própria evolução foi multiplicando as interações sociais e desenvolvendo novas atividades, em especial o comércio, para as quais a escala geográfica se ampliou através de conexões de longa distância. A guerra foi o movimento pelo qual se estabeleceram as relações de conquista ou de convivência por equilíbrio de poder, formas primeiras dessas relações internacionais primeiras fundadas na força. Não obstante, a necessidade de cooperação também se fez presente nesse período originário, dando origem à necessidade de codificação dessas relações exteriores para tornar possíveis negociações e a viabilizar a prevalência de acordos e normas delas decorrentes. Foi o que os romanos codificaram como direito das gentes (*jus gentium*).

O eurocentrismo tão prevalente nas ciências sociais costuma indicar o período do Renascimento como o momento de surgimento das sociedades organizadas em Estado e, portanto, tendo uma ordem política de característica hegemônica.³ Cabe uma ressalva aos juristas nessa generalização, uma vez que, corretamente, relacionam a forma Estado à constituição de uma ordem social baseada na lei. Onde há direito, há alguma forma institucionalizada das relações sociais de poder e, portanto, uma estrutura política de tipo estatal. É claro que uma das codificações mais importante para a estabilidade social é a das diferenças entre as pessoas, onde se sobressaem a divisão em classes e as relações de dominação e exploração que são, como visto na visão marxista, os fundamentos do Estado.

A mesma posição eurocentrada descreve o Tratado de Westfália como o momento fundador de uma ordem internacional baseada numa noção compartilhada de direito. Não se trata de polemizar aqui, o que está longe do escopo deste trabalho, mas é bom lembrar que, mesmo na Europa, as características do Estado moderno estavam presentes na Grécia ou em Roma, o que, seguramente, se pode estender para a China da dinastia Qin, para o

³ Sim, porque o consenso não é uma característica exclusiva da democracia. É bom lembrar que Gramsci escrevia sobre hegemonia desde sua cela de prisão sob a ditadura fascista de Mussolini, a qual, mesmo fazendo uso extensivo da violência, não deixou de desenvolver uma característica hegemônica.

Império Inca ou para o México dos maias. Em todos esses exemplos, havia contato permanente, inclusive com o estabelecimento de padrões estáveis de relacionamento desses Estados com outras sociedades. Assim, não é impecuniente supor terem sido as relações exteriores, entre tantas outras, também uma das atribuições desenvolvidas por essas organizações nacionais, o que implicava a existência de alguma forma de ordem internacional, baseada em alianças, acordos e, como é bem conhecido, principalmente em conflitos violentos.

Seguindo a tipologia adotada por Fiori (1997), podemos caracterizar a maior parte dos sistemas de relações internacionais vigentes em diferentes regiões do mundo ao longo da história como do tipo imperial, na medida em que a violência foi a força predominante em sua constituição. Entretanto, na medida em que o recurso à coerção veio a se tornar indesejável, ineficaz ou mesmo impossível, em razão da própria evolução das relações entre as nações, dos laços de interdependência, da necessidade de cooperação ou o que seja, o recurso ao consenso fez surgir o tipo de ordem hegemônica.⁴

Focando na ordem internacional europeia, que ao longo da história foi se expandindo até o ponto de compreender o mundo todo, vemos a prevalência de um sistema imperial em sua origem mediterrânea, o qual foi substituído por uma circunstância de caos em seguida à queda de Roma. Após sua regressão durante a Idade Média, as formas estatais retornam no Renascimento, um momento em que a tutela da Igreja Católica sobre as relações políticas europeias havia declinado. Na medida em que foi se instaurando uma ordem internacional interestatal no lugar do sistema relativamente anárquico sob a égide da cúria romana até então existente na Europa, essa ordem foi se instituindo através de regras aceitas pelos Estados participantes. Nasceu, então, um direito internacional em substituição aos éditos papais que regravam as relações entre os Estados dinásticos europeus até então. Se a Paz de Westfália é um marco referencial dessa nova realidade nas relações exteriores das nações, sua gênese vem de mais longe no tempo.⁵

⁴ Na verdade, a tipologia é, em nossa forma de ver, baseada no balanceamento, ou grau de prevalência do duo coerção e consenso. Mesmo no império romano, as razões da hegemonia estavam presentes, basta lembrar a latinização linguística, a cristianização ou as instituições do direito.

⁵ Em 3.100 AC, os sumérios já haviam produzido um tratado de limites territoriais.

O desenvolvimento desse novo ambiente para as relações entre as nações abre um espaço original para a afirmação de seus poderes, aquele da criação da norma e aquele de sua obediência. Como lembrou Susan Strange (1994), o exercício do poder tem um aspecto relacional, a capacidade de obrigar o comportamento do outro, e um aspecto estrutural, a capacidade de decidir as regras do jogo. Esse passo adiante na evolução do sistema interestatal, a criação de um direito internacional como resultado da evolução das relações entre as nações, foi abrindo espaço à instauração do tipo de ordem internacional prevalente desde o século XIX, uma ordem em que o recurso da força vai sendo pouco a pouco substituído pela ideologia: a ordem hegemônica.⁶

A admissão da existência desse outro tipo de sistema internacional foi um marco na evolução do campo científico das relações internacionais. Mas para que isso fosse possível, foi necessário o grande impulso para frente feito pela crítica às correntes realista e neorrealista e sua visão estreita e economicista da política. Estados não são indivíduos racionais maximizadores de utilidade, no caso poder. A ação política não está unicamente voltada para a acumulação de mais poder. E o equilíbrio de poder, a impossibilidade de destruir o outro, não é a única razão da estabilidade nas relações internacionais (Cox, 1983). Os homens, e sua invenção, as sociedades, são muito mais complexos do que faz crer a visão tosca deles criada pelo utilitarismo da sociologia e da economia convencionais. E, principalmente, a humanidade e suas formas de vivência coletiva têm história, estão sempre em transformação, nunca perseguem os mesmos objetivos nem funcionam da mesma forma.

A perspectiva alternativa apontada na fórmula de Guicciardini abriu um novo e bem sucedido horizonte de avanço para a disciplina das relações

⁶ É importante frisar a diferença entre o conceito de hegemonia, aqui tomado na acepção de Gramsci, como uso do mesmo vocábulo por Immanuel Wallerstein e Giovanni Arrighi. Embora a inspiração marxista seja nítida em seus trabalhos, o que para ambos os autores é descrito como um período de organização hegemônica do sistema capitalista mundial é a relativa estabilidade propiciada pelo controle de um Estado e sua classe capitalista dominante sobre os principais eixos em que se estruturam as relações econômicas internacionais. Wallerstein (2000) aponta três instâncias, a agroindustrial, a comercial e a financeira em relação às quais o poder hegemônico da economia-mundo necessita exercer superioridade simultânea para consolidar sua dominação sobre o sistema em seu conjunto. Já Arrighi (1994) fala em controle sobre as redes financeiras (crédito e dinheiro) e produtivas (comércio e agregação de valor). Os dois autores não deixam de apontar, também, o poder militar e a capacidade de projeção deste por todo o mundo como essencial ao exercício de tal forma de dominação. Fora desses momentos de hegemonia, a economia-mundo viveria um regime anárquico ou caótico em sua organização.

internacionais, o qual permitiu a proposição de teorias que pudessem dar conta de uma parcela maior de sua real complexidade, superando a solução fácil da simplificação realista e economicista. Robert Cox chamou essa perspectiva de teoria crítica, oposta àquela “solucionadora de problemas” (Cox 1981). O contraste entre as duas visões é marcado, primeiro pela perspectiva totalizante contra o particularismo da visão tradicional; segundo, pela historicidade de uma em oposição ao abstracionismo da outra; terceiro, pela consideração da mudança como elemento central da realidade a ser explicada versus o cenário estático, o quadro fixo da ortodoxia; e, quarto, a teoria crítica vê a possibilidade da transformação social e política enquanto o ponto de vista conservador busca a restauração da ordem.⁷

Nesse horizonte teórico, a complexidade, as muitas determinações das relações de poder podem ser tratadas como uma totalidade através do recurso à ideia de hegemonia. Diversos autores têm buscado estender a utilização desse conceito ao âmbito das relações internacionais. O uso desse termo, já bastante generalizado, tem servido inclusive para apenas “acrescentar uma coda epiciclóide”⁸ à teoria dominante, sem adicionar nada à compreensão do real. É o caso, por exemplo, de insuspeitos economistas de formação neoclássica como Robert Gilpin e Charles Kindleberger e sua teoria da estabilidade hegemônica. Suas proposições são prisioneiras da ficção do agente racional e do individualismo metodológico que reduz a realidade estrutural do Estado à condição de ator com interesse próprio. Retém o pior da economia neoclássica e o pior da política positivista ao definir o exercício da hegemonia como o “fornecimento dos bens públicos necessários à estabilidade da ordem internacional”, um conjunto de coisas em que arrolam segurança, meios de pagamento, instituições, etc. Por que o líder parece tão benevolente e se dispõe a pagar os custos de manter dispendiosas forças armadas ou emitir moeda para o mercado mundial? Sua compensação seria a geração de um clima de estabilidade para os negócios.

⁷ Cox menciona alguns pioneiros dessa visão, além de Maquiavel e Guicciardini citados por Gramsci, em especial as reflexões de Giambattista Vico e as ideias precursoras de Ibn Khaldun.

⁸ O chiste é de Immanuel Wallerstein.

Uma perspectiva bem diferente é a de autores influenciados pela tradição marxista onde se situava Gramsci, entre os quais se sobressai Robert Cox, e da chamada escola inglesa da economia política internacional, e seu melhor exemplo, Susan Strange. Para esse ponto de vista, o que se precisa entender são os negócios, e não a estabilidade.⁹

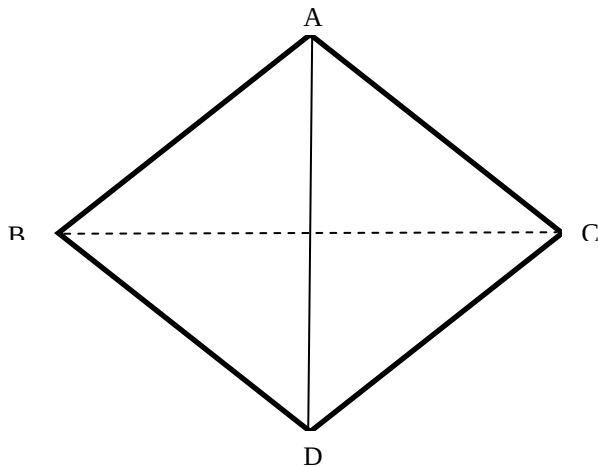
O ponto de partida de Susan Strange (1994) é a crítica metodológica à influência da economia neoclássica no estudo das relações internacionais com seu reducionismo simplista, seu abuso das técnicas quantitativas para descrever coisas conhecidas, suas “provas” do que é mero senso comum. O que ela se propõe a entender é o nexos entre autoridade e mercado, nexos este concebido como de influência recíproca ou causalidade biunívoca e que ela ilustra com a figura da gangorra (*see-saw*). Dessa relação surge um sistema internacional hierarquizado em diferentes posições relativas estabelecidas a partir do quanto de poder pode ser exercido por cada Estado-nação sobre o sistema como um todo e em relação aos demais. Na explicitação das fontes desse poder, percebemos como ela imaginou ser dinâmico o arranjo interestatal mundial. Esse poder é exercido de forma hegemônica em quatro níveis distintos. Em *States and markets* (Strange 1994), ela apresenta a figura de um losango formado por quatro triângulos para representar essas quatro fontes de poder, definidas como estruturas interativas. Ela as define como não peculiares ao sistema mundial, mas presentes também desde em grupos humanos pequenos – e exemplifica mencionando uma família ou pequeno vilarejo –, até o mundo inteiro.

Na Figura 1, ACD é a estrutura produtiva, ABD a da segurança, ABC aquela da finança e BCD a do conhecimento (Strange 1994). A sobreposição é proposital, pois as quatro esferas estão inter-relacionadas e se influenciam reciprocamente. O poder se materializa no controle sobre cada uma dessas estruturas, no sentido da capacidade de ameaçá-la ou preservá-la. O poder sobre a estrutura produtiva é o poder de decidir ou controlar o modo como se produz bens e serviços para subsistência, isto é, o que deve ser produzido, de que forma e com o uso de quais meios entre terra, capital, trabalho e tecnologia. O poder

⁹ Até porque, como lembrou Fiori, autor com uma posição muito próxima, de outra forma não seria possível compreender como o poder hegemônico é ele próprio causa de instabilidade (Fiori, 2008).

sobre a segurança das pessoas está baseado fundamentalmente no controle da violência, na capacidade de oferecer segurança em relação a itens essenciais como a distribuição de alimentos e serviços de saúde, ou a administração da justiça.

Figura 1: As quatro estruturas ao redor da gangorra Estado-mercado



O poder sobre o conhecimento é não apenas o controle de sua geração e difusão, mas também de ideias e crenças. Desenvolver ou adquirir conhecimento, controlar o acesso a algo desejado ou respeitado, dominar os canais de difusão e comunicação desse conhecimento, são um recurso especial de poder estrutural.¹⁰ Nos tempos atuais, o conhecimento mais importante como recurso de poder é a tecnologia.

Por fim, o poder financeiro é o controle sobre o crédito, que implica, por sua vez, controle sobre o poder de compra, em outras palavras, a possibilidade de criá-lo do nada. Susan Strange foi especialmente perspicaz em apontar a relevância do poder financeiro nos tempos da globalização¹¹.

¹⁰ Ela diz: “Por essa razão, o sacerdócio em toda religião têm mantido seu poder de forma mais avarenta do que as castas de militares ou nobres” (Strange 1994, 30). Esta e as demais citações de originais em língua estrangeira foram traduzidas por nós.

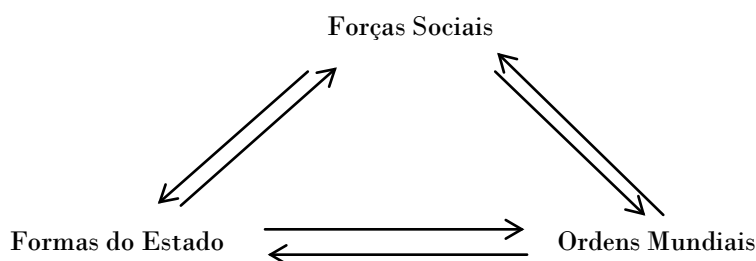
¹¹ Ver a respeito a ideia de *casino capitalism* e a discussão sobre o conceito de *mad money* em Strange (1998).

“a faceta que, possivelmente, cresceu de importância mais do que qualquer outra no último quartel de século e que se tornou de decisiva importância nas relações econômicas internacionais e na competição entre empresas (...) seu poder de determinar resultados – na segurança, na produção e na pesquisa – é enorme (...) o que é investido nas economias avançadas é crédito e não dinheiro, e (...) crédito pode ser criado. Não precisa ser acumulado. Assim, quem seja que adquira a confiança dos outros em sua habilidade de criar crédito vai controlar uma economia capitalista – e também uma socialista” (STRANGE, 1994, p. 30).

Foi Robert Cox, entretanto, quem desenvolveu um recurso teórico com maior capacidade de explicar o tema do poder e da hegemonia em sua totalidade. Ele o nomeou método das estruturas históricas, representativo do que chamou “totalidades limitadas”. Seu ponto de partida é a determinação da ordem mundial numa causalidade estrutural em que se articulam os Estados e as forças sociais, como aparece na Figura 2.

Como indicam as setas, há uma interconexão entre os três níveis. As relações entre estes, porém, não são unilineares.¹² As forças sociais transnacionalizadas têm influenciado os Estados, os quais ao mesmo tempo moldam e são condicionados pela ordem internacional. Da mesma forma, os Estados também interferem na ação das forças sociais e essas produzem efeitos sobre as ordens mundiais. “Cada um desses níveis pode ser estudado como uma sucessão de estruturas rivais, uma dominante e outra emergente” (Cox 1981, 100).

Figura 2: Os três níveis ou esferas de atividade



¹² Nesse sentido, a crítica dirigida por Susan Strange de um primado da produção não procede. Imaginamos que ela está estendendo a Cox uma crítica voltada à visão marxista predominante ao longo do século XX e seu produtivismo ou economicismo.

Nas estruturas, por sua vez, três categorias de forças interagem em cada uma delas, constituindo forças expressas como potenciais ou capacidades. São elas:

“capacidades materiais, ideias e instituições. Nenhum determinismo unilinear precisa ser assumido entre essas três; a relação pode ser assumida como sendo recíproca. A questão de em que sentido as linhas de força se deslocam é sempre uma questão histórica a ser respondida por um estudo do caso particular” (Cox 1981, 98).

Em nosso modo de interpretar a visão de Cox, a dotação desses três elementos é determinante da posição relativa de cada par Estado-burguesia nacional que constituem os astros desse universo em expansão que é a ordem internacional.¹³ Isso quer dizer que a hegemonia sobre esse sistema mundo é resultado da supremacia em cada uma dessas categorias de forças.

Na definição de quais elementos compõem cada uma das três forças, veremos que dialeticamente o esquema de Robert Cox pode ser interpretado como compreendendo, ou quiçá subsumindo, a concepção de Susan Strange, ao mesmo tempo em que é completado e iluminado em alguns aspectos por seu trabalho. Esse procedimento, além do mais, vai possibilitar que essas ideias sejam tomadas como base de um passo teórico a mais. Nesse novo passo, acrescentaremos uma maior precisão ao papel e ao escopo de cada um desses níveis e associaremos esse procedimento analítico a uma abordagem metodológica que busca se desenvolver simultaneamente em diferentes planos de análise na compreensão de uma totalidade. Poderemos, então, avançar na proposição de uma interpretação da ordem internacional como um sistema de hegemonia que define a hierarquia de poder, o lugar e a função de cada um de seus elementos constitutivos, Estados e forças sociais, em sua composição.

As capacidades materiais são, nas palavras de Cox, os potenciais de produção e destruição. Suas formas dinâmicas são as capacidades tecnológica e organizacional, e suas formas estáticas, recursos naturais que a tecnologia transforma, estoques de equipamentos (indústrias e armas) e a riqueza que os comanda (Cox 1981). Nessa categoria estão incluídos alguns dos elementos

¹³ A expressão universo em expansão foi tomada emprestada de José Luis Fiori (2008). Da mesma forma, é sua a proposição de considerar-se o dueto formado por cada Estado e suas respectivas burguesias nacionais como sendo as partes constitutivas do sistema mundial capitalista.

constitutivos das estruturas produtivas (potencial de produção), de segurança (potencial de destruição), da finança (riqueza) e do conhecimento (tecnologia) de Susan Strange, embora reconfigurados.

A segunda força são as ideias, divididas em dois tipos. Significados intersubjetivos, ou noções comuns da natureza das relações sociais que levam à perenidade de hábitos e padrões de comportamento os quais conduzem à obediência das normas. Outro tipo são imagens coletivas da ordem social compartilhadas por diferentes agrupamentos humanos em relação ao significado do bem público, da legitimidade do poder existente ou da justiça.

Por fim, a terceira força são as instituições. “A institucionalização é um meio de estabilizar e perpetuar uma determinada ordem” (Cox 1981, 99). Se elas cristalizam determinada correlação de forças, também adquirem relativa autonomia e podem ser um espaço de disputa entre posições opostas. Ou mesmo, podem prevalecer instituições antagônicas. “Instituições são um amálgama particular de ideias e poder material que, por sua vez, influenciam o desenvolvimento das ideias e capacidades materiais” (Cox 1981, 99).

Cox segue adiante apontado para a conexão muito próxima entre institucionalização e o que Gramsci definiu como hegemonia, na medida em que são meios que permitem a solução de conflitos sem o recurso da violência. O exercício da violência pelo mais forte é desnecessário quando o mais fraco aceita a prevalência do mais forte, e isso ocorre na medida em que o dominador faz seus interesses aparecerem como sendo de todos. Essa é a ideia de ideologia como véu a esconder a realidade descrita por Marx e adotada no trabalho de Gramsci e que produz um tipo de consciência que torna aceitável pelo dominado a sua condição inferior.

É nessa circunstância que a hegemonia se estabelece. Não como um mero estoque de dotação de fatores de poder, como faz crer a teoria da estabilidade hegemônica numa forma de fetichismo do poder, já criticada por Cox (1981, p. 105), mas sim um dado arranjo ou conjunção coerente entre uma certa configuração do poder material (uma hierarquia econômica e militar), a imagem coletiva prevalecente da ordem mundial (um certo padrão a ser preservado e mantido, inclusive com suas normas) e o conjunto de instituições que administra essa ordem com ares de universalidade no sentido de não parecer um mero instrumento da dominação do Estado líder.

Vamos retomar mais adiante a ideia de como se estrutura o sistema de hegemonia, mas antes, ainda seguindo Robert Cox, é preciso lançar alguma luz sobre como se forma e como se transforma a ordem mundial. Constituída por Estados e mercados, na expressão de Susan Strange, ou forças sociais e formas de Estado, conforme Cox, a gênese das relações internacionais é explicada pelo materialismo histórico como resultante da ação de forças sociais moldadas pelas relações de produção, constituindo essa seria a determinação em última instância. Para além dessa afirmação ainda muito abstrata, precisamos fazer algumas mediações. As relações entre as forças sociais internas a cada Estado vão determinar sua forma. No capitalismo a burguesia é a classe dominante e não precisa controlar diretamente o aparelho de Estado como o faziam os mandarins chineses, por exemplo. Como já referido acima, o Estado moderno organiza-se de maneira a que haja uma seletividade de suas ações e de suas políticas para a qual o poder dominante da burguesia é uma premissa. Esse controle seletivo da classe dominante não torna, entretanto, a configuração estatal impermeável às demais classes sociais. Compromissos como o *New Deal* norte-americano ou a socialdemocracia europeia são exemplos.

É esse conjunto Estado-burguesia nacional que se vai articular com outros similares e formar a ordem mundial, abrindo lugar para o fenômeno percebido por Cox da ação além-fronteiras das forças sociais.¹⁴ Suas articulações e interesses comuns criam redes de associação entre frações da burguesia que influenciam os rumos do sistema internacional tanto quanto o poder relativo dos Estados. Como consequência, o raio de ação e as possibilidades de cada Estado-burguesia nacional ficam delimitados por seu poder relativo, seu lugar na hierarquia do mundo. A essa configuração de diferenciais de poder relativo os marxistas chamaram imperialismo, baseada em uma certa divisão do trabalho entre suas partes constitutivas, não apenas no plano econômico, mas também social e político.

É também da natureza do sistema sua transformação permanente; sua história é um processo evolutivo composto por sucessivas rupturas onde a estabilidade é uma condição sempre temporária, não é destino nem

¹⁴ De certa forma, Susan Strange (1998) em sua análise do que chamou *mad money* também dá conta dessa internacionalização das classes sociais ao estudar a ação da alta finança na globalização.

necessidade.¹⁵ O que é necessidade para o sistema é o fato de a hegemonia estar sendo permanentemente desafiada e recorrentemente rompida, pois a lógica que o articula é a da competição entre os Estados e suas burguesias nacionais (Fiori 1997; 2008).¹⁶ A própria internacionalização dos Estados, da produção e das finanças, uma das características da globalização ou mundialização do capital, é parte desse esforço competitivo para estar à frente de seus rivais e conquistar novos recursos de poder e novas fontes de excedente econômico.

A internacionalização do Estado nada tem a ver com a ideia de esvaziamento do Estado ou deslocamento de sua soberania para organizações multilaterais. Os Estados são parte constitutiva do sistema, realidade já percebida por Max Weber, seu desaparecimento necessariamente implicaria também o fim do próprio sistema internacional capitalista. A internacionalização de que estamos tratando aqui é exemplificada no fenômeno bem visível dos bancos centrais e ministérios de finanças e economia, que constituem frações do Estado articuladas internacionalmente, cujos vínculos são correias de transmissão dos interesses do grande capital, principalmente da finança mundializada. Esse processo de internacionalização criou um eixo político, como aponta Robert Cox (1981), em que uma rede de interesses articula as forças sociais internacionalmente, rede essa em que se combinam, também, agências governamentais e organismos multilaterais onde participa como articulador e beneficiário o *big business*, especialmente sua direção estratégica, a grande finança. O autor salienta que essa rede funciona como um organismo de controle e planejamento do capital, e cita o conceito de capitalista coletivo proposto por Lenin em sua conhecida análise do imperialismo.

Para concluir essas considerações metodológicas sobre a hegemonia, vamos apresentar a seguir um esquema que busca interpretar e tornar mais compreensível a natureza desse tipo de ordem mundial que se organiza sob a

¹⁵ Há aqui uma identificação com o programa de pesquisa conhecido como teoria dos sistemas mundo, da qual são referências autores como Wallerstein e Arrighi, além do brasileiro Theutonio dos Santos.

¹⁶ Estamos usando o termo competição no lugar de concorrência para frisar a diferença em relação ao ponto de vista economicista que vê a concorrência como produzindo equilíbrio. Na verdade, ela produz vitoriosos e derrotados. Mais certo estava Braudel (1985) quando dizia que o capitalismo é sempre o monopólio e o uso do Estado. O monopólio é a posição de quem vence o processo de competição no mercado e o uso do Estado se traduz na intervenção do poder político em apoio à acumulação de capital, de certos capitais amigos do príncipe.

forma da hegemonia. Nesse percurso teórico, partimos do método de articular diferentes planos de análise desenvolvidos inicialmente pela Teoria da Regulação¹⁷ e discutido em Faria (2007).

Hegemonia é uma forma de exercício do poder e a maneira como este se organiza numa sociedade complexa onde o recurso à violência só pode ser empregado em situações-limite. Mesmo sendo a própria violência um grande negócio, além de seu custo intrínseco, o uso da força leva à interrupção dos demais negócios. A aparência de uma estabilidade democrática é o melhor ambiente para o capital, basta lembrar o exemplo da continuidade institucional de século e meio dos EUA desde a Guerra da Secessão, sem esquecer o Reino Unido, o qual há muito mais tempo inaugurou esse padrão de previsibilidade das ações dos governantes. Não por acaso, os dois únicos poderes mundiais nesse tipo de ordem hegemônica.¹⁸

Após fazer uma citação de Gramsci em que o autor italiano indaga se as relações internacionais precedem ou seguem as relações sociais fundamentais e ele mesmo responde “não pode haver dúvida de que seguem” (Gramsci apud Cox 1983, 133), Robert Cox prossegue com a seguinte definição:

“Hegemonia no nível internacional não é, então, meramente uma ordem entre Estados. É uma ordem dentro de uma economia mundo com um modo de produção dominante que penetra em todos os países e vincula outros modos de produção subordinados. É também um complexo de relações sociais internacionais que conecta as classes sociais de diferentes países. A hegemonia mundial pode ser descrita como uma estrutura social, uma estrutura econômica e uma estrutura política; e não pode ser apenas uma dessas coisas, mas todas as três. A hegemonia mundial é, ainda mais, expressa em normas universais, instituições e mecanismos que estabelecem regras gerais de comportamento para os Estados e essas forças da sociedade civil que agem através das fronteiras nacionais, regras que sustentam o modo de produção dominante” (Cox 1983, 137)

¹⁷ Por método queremos dizer uma certa forma de fazer esta articulação, pois combinar diversos planos de análise é um recurso epistemológico bem comum, ao menos para quem estuda objetos mais complexos. A visão regulacionista é desenvolvida em Boyer (2004).

¹⁸ Aparência porque, em especial no que toca aos Estados Unidos, o abuso do poder econômico e os filtros de seleção das políticas públicas são tão proeminentes que, de fato, se trata de uma plutocracia do *big business* e seus lobbies. A última promessa de mudança, a eleição de Barack Obama, não foi capaz de afastar a alta finança do controle que exerce sobre a Reserva Federal e a Secretaria do Tesouro, nem o complexo industrial militar do controle sobre o Pentágono e toda a estrutura de segurança dos EUA. Restaram algumas migalhas para o *Medicare*.

Em nossa análise, como já dito, fazemos uma releitura de Robert Cox e Susan Strange, em especial do primeiro, para estabelecermos um quadro analítico capaz de interpretar essa modalidade de ordem mundial. O arranjo estrutural pelo qual se exerce o poder hegemônico está articulado em três níveis: um plano material, um plano ideológico e, entre os dois, o plano das instituições. O nível institucional é intermediário porque essas estruturas são ao mesmo tempo materiais – na medida em que têm poder como normas e são vinculantes em relação às ações dos sujeitos sociais – e ideológicas, pois prescrevem atitudes e indicam o certo e o errado do comportamento dos agentes. Os agentes aqui são as forças sociais e os Estados, como definiu Cox (1981), ou, numa linguagem mais alegórica e simbólica, os “Estados e mercados” em Susan Strange (1994) ou os “jogos das guerras e os jogos dos mercados” em José Luís Fiori (2004). A representação gráfica desse recurso metodológico aparece na Figura 3.

Iniciando pelo primeiro nível, podemos identificar que os fatores de poder, no plano material, vêm de quatro fontes distintas. Primeiro, a militar, a capacidade de controlar a segurança do sistema com o um todo, o que implica a disposição de meios de dissuasão e de projeção de força em todo o espaço geográfico da economia mundo. Daí a necessidade de forças armadas suficientemente treinadas e equipadas e com capacidade de pronto emprego, aptas a intervir vitoriosamente em qualquer conflito que surja, e, especialmente, dotadas de um diferencial significativo no que diz respeito à ação a longa distância. Foi decisivo o poder da Marinha Real Britânica no século XIX e o é o da Força Aérea dos EUA desde meados do século XX.

O segundo fator material, o controle sobre a produção, está baseado na eficiência do aparelho produtivo, especialmente da indústria, em sua superioridade competitiva em relação às demais economias do mundo e, também, numa escala superior em termos de volume de produção. O fator produtivo completa-se com o controle das fontes de energia, matérias primas e de alimento, e, também, pela eficácia organizacional, pelo uso de métodos de gestão e administração dessa estrutura que contribuam para sua superioridade sobre os demais. Necessário, ainda, complementar essa supremacia econômica com um suporte logístico que possibilite intervir e comandar os fluxos do comércio internacional, seu transporte e armazenagem.

Um terceiro fator, as finanças, engloba o controle do crédito e a emissão do meio de pagamento cuja convertibilidade é aceita em todo o lugar. O poder sobre o crédito permite decidir que investimentos vão acontecer e onde, dá acesso à propriedade do capital, à influência sobre o poder político e assim por diante. A emissão da moeda conversível não apenas é recurso de senhoriação, como também faculta a arbitragem cambial, o controle de preços relativos e o que mais.

Por fim, e em quarto lugar no plano material, o poder sobre a tecnologia, dispor do sistema nacional de inovação mais avançado, da capacidade de desenvolver as formas mais eficientes de produzir riqueza, de estar à frente dos concorrentes, de inventar produtos e processos novos, de dotar as forças de segurança do melhor armamento, de sistemas de comunicação eficazes, etc. Isso requer a combinação eficiente entre empresa, Estado e institutos de pesquisa e desenvolvimento, de produção científica, universidades, laboratórios, toda uma cadeia de geração e aplicação de conhecimento.

O segundo plano é o da ideologia, subdividido em três esferas de exercício da hegemonia nesse âmbito. Sua utilidade para o bom funcionamento do sistema é a criação e difusão de valores, ideias e princípios morais, e também, visões compartilhadas da ética, do certo e do errado, do belo e do feio, que propiciem uma relativa estabilidade para a continuidade e reprodução das relações sociais fundamentais por todas as áreas ao redor do globo que se articulam na conformação do sistema mundo.

A primeira esfera é a dos valores, na qual se estabelece uma interpretação coletiva da natureza e da finalidade da ordem mundial, de seus princípios morais, isto é, de uma ética coletiva. Também é nessa esfera que se definem as regras de comportamento dos agentes, a normatização que define quais são as condutas esperadas dos partícipes do sistema. Tais valores precisam estar introjetados para que os comportamentos aconteçam de uma maneira proativa à ordem internacional, para que eventuais ações antissistêmicas sejam evitadas. Os valores agem como uma espécie de filtro de atitudes e condutas para enquadrá-las num raio de ação coerente com a estabilidade e continuidade de suas estruturas. O poder hegemônico é não apenas difusor, como precisa ser, em sua conduta, exemplo de obediência a esses valores.

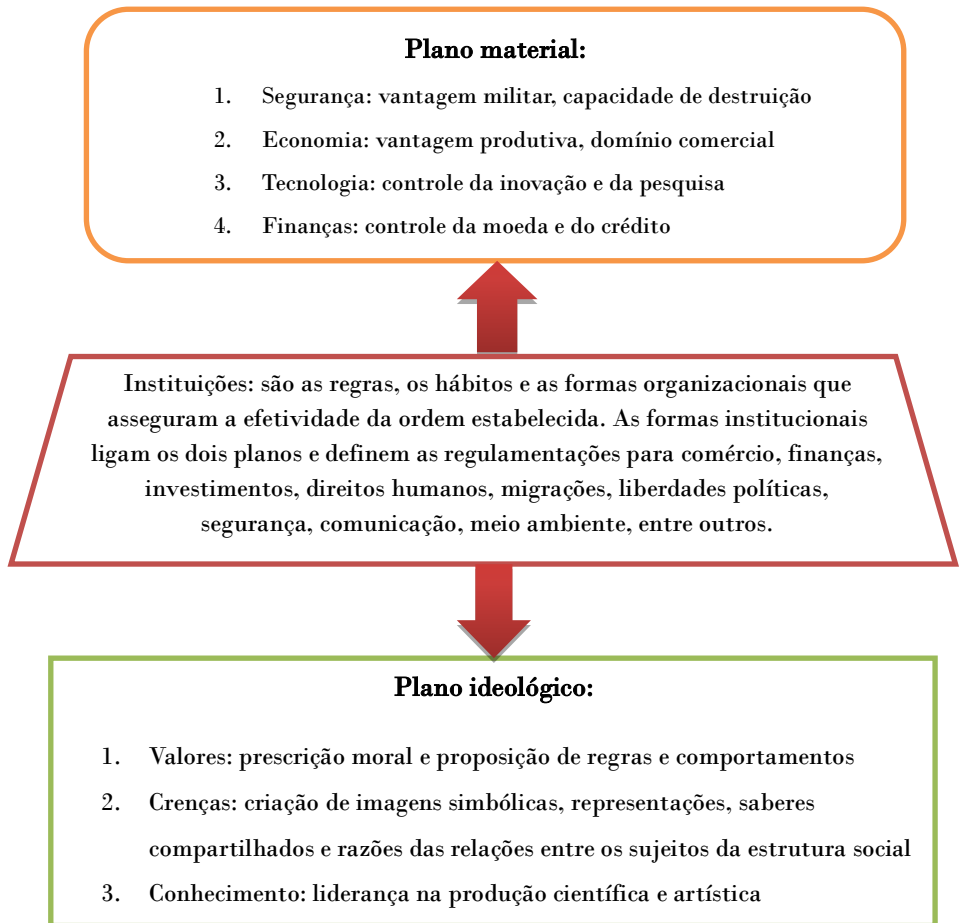
A segunda esfera deste plano ideológico é das crenças, das imagens e símbolos compartilhados, das representações coletivas e das razões que governam a interação entre os sujeitos. Nessa esfera, as definições do certo e do errado, do belo e do feio vão conformar uma visão de mundo compartilhada por todo o sistema mundial, da qual surgem uma moral e uma estética a presidir o comportamento e as obras dos membros dessa sociedade internacional. Robert Cox define essa esfera como a das razões intersubjetivas, a dirigirem comportamentos e obras com a finalidade de garantir a manutenção e a reprodução ampliada do modo de produção dominante, de suas conexões com os demais modos de produção subalternos e de suas formas de sociabilidade orgânicas.¹⁹

Uma terceira esfera é aquela onde se gera o conhecimento que cria e justifica as crenças e valores, na forma da educação e da produção científica e artística e das suas leis, convenções e técnicas. É, com certeza, a mais fluida de todas as três, e a que tem a maior facilidade de propagação pelo conjunto das estruturas do sistema mundial. O controle sobre o conhecimento não só é necessário ao funcionamento normal da economia política mundo, pois sua produção e difusão é o núcleo da hegemonia no plano ideológico, mas é também decisivo para a hegemonia no plano material. Por meio do conhecimento é possível se exercer poder sobre a produção, sobre a capacidade bélica e de destruição, e sobre os processos de inovação, inclusive na esfera das finanças.²⁰ Se a revolução permanente do modo de produção é um aspecto fundamental do capitalismo, como mostrou Marx, o que possibilita essa transformação continuada é o conhecimento.

¹⁹ O termo orgânico foi usado por Gramsci no sentido de prevalentes a longo prazo. Há formas de sociabilidade que são desse tipo, permanentes, por oposição a suas variantes conjunturais.

²⁰ É especialmente visível o papel da inovação e da revolução tecnológica da informação e comunicação no predomínio da grande finança sobre o processo de globalização. Capacidade de interligação de mercados financeiros de todos os continentes, invenção de novas operações e novos instrumentos, uso de sistemas informatizados, capacidade de centralização administrativa, são todos recursos que o progresso do conhecimento pôs à disposição dos agentes financeiros e que lhes permitiram ascender ao topo da hierarquia mundial do poder econômico.

Figura 3: Os três níveis de exercício da hegemonia



Os planos ideológico e material estão conectados e são interdependentes, e o que faz essa ligação entre ambos são as instituições. Não é preciso avançarmos muito na análise dos contornos específicos das estruturas que formam o que se poderia chamar modo de regulação da ordem mundial, basta remeter ao que já foi bem estabelecido na definição das cinco formas estruturais da teoria da regulação, inclusive em a discussão sobre o que seus autores chamaram modalidade de adesão ao regime internacional (Boyer 2004; Faria

2004; 2007). O fundamental aqui é compreender o funcionamento dessas estruturas ao dar vigência efetiva às regras e hábitos do cotidiano e conformar um marco organizacional que assegura a continuidade da ordem estabelecida em toda sua dinâmica, através, inclusive, de um filtro entre as diversas possibilidades alternativas de sua evolução, surgidas ao longo de seu processo de transformação permanente. Suas prescrições e padrões de comportamento têm um duplo conteúdo que leva à adesão voluntária em alguns casos, mas também produz obrigações vinculantes na forma de leis, contratos e tratados (*soft power*). Mais ainda, e não menos importante, essas estruturas assumem a forma de organizações com eficácia impositiva, inclusive via poder militar, como o Conselho de Segurança das Nações Unidas (*hard power*).

Seguindo, ainda, uma sugestão da escola da regulação, podemos afirmar que o conjunto de instituições da ordem internacional se materializa numa trama articulada com a urdidura das relações de produção. O tecido que surge dessa combinação configura o modo de desenvolvimento do sistema mundo, ao qual corresponde um regime de acumulação em escala mundial, e seu modo de regulação, na forma de suas instituições (Lipietz 1988).

Os diferentes regimes que organizam a ordem mundial dão a materialidade específica de cada uma dessas instituições internacionais. São formados de normas e organismos, multilaterais ou interestatais, com poder coercitivo e estabelecendo padrões para relações de comércio, circuitos financeiros, fluxos de investimentos, segurança, comunicações, migrações, liberdades políticas e direitos humanos, proteção do meio ambiente, propriedade intelectual, transporte, exploração de recursos naturais, saúde, educação, assistência e ajuda humanitária, preservação do patrimônio artístico e cultural, etc. Estabelecem obrigações e metas de comportamentos e ações para os fins que seus valores e crenças definem como desejáveis. De um lado realizam a materialização das ideias e, de outro, configuram essas ideias sob a pressão da ordem material.

O diagrama apresentado na Figura 3 mostra essa relação entre os planos material e ideológico e as instituições. As duas setas são parte do trapézio que representa o plano das instituições, formam a ponte ou o cimento que os une aos outros dois planos, representam a interconexão entre estes planos feita pelo arranjo institucional, razão pela qual apontam para as duas direções. As instituições são a cola que mantém unidas as ordens material e ideológica, os

dois blocos do nosso edifício mundo. Se a relação entre os dois planos é bidirecional, havendo sobredeterminação entre eles, importante se faz frisar que – e nisso Robert Cox, seguindo Marx, tem razão – há uma primeira instância ou uma precedência causal na construção de todas as relações sociais, e ela vem da ordem material.



Para concluir, três pontos mais. Primeiro, a modalidade hegemônica, como já foi dito, é uma das possíveis formas pelas quais se organiza a ordem internacional, o mesmo ocorrendo no plano interno dos Estados nacionais que Gramsci analisou. Há exemplos na história de equilíbrio multipolar, de anarquia e caos sistêmico, ou de ordens imperiais. Segundo, a condição de *hegemon* mundial de um determinado Estado e sua classe dominante pode ser exercida mesmo quando esse líder não seja capaz de controlar todos os elementos constitutivos dessa forma de poder. A continuidade da hegemonia americana, um episódio analisado de forma pioneira por Conceição Tavares (1985), é exemplo de que, mesmo tendo perdido a supremacia em alguns dos fatores de poder aqui descritos como requisitos desse tipo de liderança, a habilidade em utilizar recursos que lhe restem pode permitir a preservação da posição dominante.

O terceiro ponto diz respeito à possibilidade de se fazer uso do conceito de hegemonia tal como aqui desenvolvido para explicar esse fenômeno que se vem desenvolvendo com intensidade desde a segunda metade do século XX, muito embora seja bem anterior na história: a integração regional. A formação de blocos de Estados nacionais pode se dar sob a forma de uma estrutura de hegemonia. Ou, talvez, só possa existir a partir de uma configuração hierárquica de seus atores com essas características. Se formos nos remeter ao início destas notas, quando se discutia a transposição do conceito de hegemonia de sua proposição original, a análise da dominação política dentro de um Estado, para a interpretação do regime internacional, devemos responder que sim, um arranjo de integração regional pode, e muito provavelmente será mais bem sucedido em sua estabilidade, se assumir uma forma hegemônica.

REFERÊNCIAS

- Arrighi, Giovanni. 1996. *O Longo Século XX*. São Paulo: Editora UNESP.
- Boyer, Robert. 2004. *Une théorie du capitalisme est-elle possible?* Paris : Odile Jacob.
- Braudel, Fernand. 1987. *A dinâmica do capitalismo*. Rio de Janeiro: Rocco.
- Cox, Robert. 1999a. "Social forces, states and world orders: beyond international relations theory." In *Approaches to World Order*, by Robert Cox and Timothy Sinclair. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. (1983). "Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method." In *Approaches to World Order*, by Robert Cox and Timothy Sinclair. Cambridge: Cambridge University Press.
- Engels, Friederich. 1982. *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Faria, Luiz A. E. 2007. "Olhares sobre o capitalismo: estruturas, instituições e indivíduos na economia política." *Ensaio FEE* 28(2).
- _____. (2004). *A chave do tamanho: desenvolvimento econômico e perspectivas do Mercosul*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- Faria, Luiz A. E., and Carlos R. Winckler. 1994. "O andar do crustáceo." In: *O Estado do Rio Grande do Sul nos anos 90: subordinação, imprevidência e crise*, organized by Luiz A. E. Faria. Porto Alegre: FEE.
- Fiori, José. L. 1997. "Globalização, hegemonia e império." In *Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização*, organized by Maria C. Tavares e José Luís Fiori. Rio de Janeiro: Vozes.
- _____. 2004. "Formação, expansão e limites do poder global." In *O Poder Americano*, organized by José L. Fiori. Petrópolis: Vozes.
- _____. 2008. "O sistema interestatal capitalista no início do século XXI." In *O mito do colapso do poder americano*, orgnized by José L. Fiori, Carlos Medeiros e Frankin Serrano. Rio de Janeiro: Record.
- Gramsci, Antonio. 1976. *Maquiavel, a política e o Estado moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Lipietz, Alain. 1988. "La trame, la chaine, et la régulation : un outil pour les scianges sociales." *Colloque International sur la Theorie de la Régulation*.
- Marx, Karl, and Friedrich Engels. 1976. "Manifesto do partido comunista." In *Textos 3*, by Karl Marx and Friedrich Engels. São Paulo: Edições Especiais.

- Offe, Claus. 1984. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- Strange, Susan. 1994. *States and Markets*. London: Pinter Publishers.
- _____. 1996. *The retreat of the state: The diffusion of power in the world economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. 1998. "What Theory? The Theory in Mad Money." *CSGR Working Paper* 18.
- Tavares, Maria da C. 1997. "A retomada da hegemonia norte-americana." In *Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização*, organized by Maria C. Tavares e José Luís Fiori. Rio de Janeiro: Vozes.
- Wallerstein, Immanuel. 2000. "The three instances of hegemony in the capitalist world-economy." In: *The Essential Wallerstein*, by Immanuel Wallerstein. New York: The New Press.

RESUMO

O artigo detalha o conceito de hegemonia, sua evolução histórica e seu uso na área de Relações Internacionais.

PALAVRAS-CHAVE

Hegemonia; Relações Internacionais; Gramsci

*Recebido em 22 de novembro de 2012.
Aprovado em 15 de novembro de 2012.*

PENSANDO CRITICAMENTE A ECONOMIA POLÍTICA GLOBAL: APONTAMENTOS PARA O ESTUDO DE POTÊNCIAS MÉDIAS EMERGENTES

Leonardo Ramos¹

Introdução

Várias transformações ocorridas nas últimas décadas têm chamado a atenção de bancos de investimento, jornais e academia para a emergência de determinados Estados na economia política global. Em tal processo de emergência estes vêm desenvolvendo articulações distintas (BRICS, IBAS, G20 agrícola, articulações no G20 financeiro, etc.), o que aumenta o destaque dado a eles. Neste processo, várias tentativas têm sido feitas no intuito de classificar e analisar tais Estados e seu respectivo impacto na economia política global: *emerging middle powers* (Jordaan 2003), *intermediate states* (Lima e Hirst, 2006) e *would-be great powers* (Hurrell 2006) são alguns exemplos. Não obstante, em um contexto de crises e indefinições, abordagens críticas se mostram extremamente relevantes, em especial no que concerne às reais potencialidades de mudança qualitativa da realidade (Cox 1981; 1996). É neste sentido que o presente artigo busca se inserir neste debate. A ideia aqui é apresentar e articular a potencialidade de duas abordagens e, em especial, de dois conceitos a estas associados para o entendimento das potências médias emergentes e de seu papel na economia política global contemporânea: sistema-

¹ Professor de Relações Internacionais na PUC-MG e no Centro Universitário de Belo Horizonte. E-mail: lcsramos@yahoo.com.br.

mundo – e a ideia de *semiperiferia*; e neogramsciana – e a ideia de *transnacionalização do Estado*. A hipótese neste ponto é que a ideia de transnacionalização do Estado poderia complementar a ideia de semiperiferia levando, assim, a um melhor entendimento das novas configurações da economia política global.

Assim, em primeiro lugar buscar-se-á apresentar o conceito de semiperiferia, em especial a partir da maneira pela qual este é pensado na análise do sistema-mundo (ASM). Feito isso, em segundo lugar será apresentado o conceito de internacionalização do Estado e, em seguida, o surgimento de uma fração transnacional da classe capitalista. Ambas as questões são fundamentais para contextualizar o surgimento e o potencial analítico da ideia de transnacionalização do Estado, em especial com relação ao atual contexto de globalização. Por fim, serão feitas algumas considerações finais acerca das potencialidades e limites bem como possíveis linhas de pesquisa decorrentes das questões apresentadas.

Sistema-mundo e a ideia de semiperiferia

Desde a segunda metade dos anos 1970 a ASM se consolidou como uma alternativa para lidar com as questões de hierarquização na economia política global. Tal abordagem emerge como crítica à teoria da modernização, enfatizando duas questões fundamentais: (i) os limites do estadocentrismo – ou a crítica à ideia de que os Estados sejam as unidades operacionais da sociedade; (ii) a crítica à ideia de “lei geral de desenvolvimento”, ou seja, de que haveria estágios pelos quais sociedades atrasadas passariam até atingir a situação dos Estados desenvolvidos (Mariutti 2004).

Neste sentido, sistema-mundo seria um sistema social “(...) que possui limites, estruturas, grupos associados, regras de legitimação e coerência” (Wallerstein 1990, 337). Tal sistema é dinâmico, uma vez que sua própria existência deriva dos grupos que o compõem, cujas interações o mantêm unido por tensão ou o dilaceram uma vez que tais grupos buscam constantemente remodelá-lo para seu próprio benefício. Assim, em última instância o que faz do sistema-mundo um sistema social “(...) é o facto (*sic*) de a vida no seu seio ser em grande medida auto-contida, e de a dinâmica do seu desenvolvimento ser em

grande medida interna” (*Ibidem*). Em última instância, o próprio sistema é a unidade de análise (Mariutti 2004; Brewer 1990).

Historicamente existiram apenas duas formas de sistemas-mundo: em primeiro lugar, impérios-mundo, onde há apenas um sistema político sobre a maior parte da área do sistema-mundo; e em segundo lugar, economias-mundo, que seriam sistemas-mundo que não são englobados por uma entidade política unitária. Antes da era moderna havia dois caminhos possíveis para as economias-mundo: primeiro, transformar-se em impérios-mundo a partir do desenvolvimento de uma estrutura política capaz de abarcá-la ou sendo anexada por um império-mundo em expansão; segundo, desintegrar. A grande peculiaridade do sistema-mundo moderno é o fato de que “uma economia-mundo tenha sobrevivido durante 500 anos e no entanto não tenha chegado a transformar-se em império-mundo – peculiaridade que é o segredo da sua força” (Wallerstein 1990, 338).

Tal peculiaridade – e força – diz respeito ao aspecto político do capitalismo, que se desenvolveu pelo fato da economia-mundo conter em seus limites não um, mas múltiplos sistemas políticos. Apenas o sistema-mundo moderno desenvolveu uma estrutura política composta por unidades políticas autônomas, Estados ditos “soberanos” em uma delimitada área geográfica, estrutura política esta que garante a continuidade de uma lógica de mercado parcialmente livre – que é a condição *sine qua non* para a acumulação do capital em escala sistêmica (Arrighi 1996). Assim, a economia-mundo capitalista e o sistema moderno de Estados não são inovações históricas separadas que se articulam: ambos se desenvolveram simultaneamente, sendo a existência de um dependente da existência do outro (Wallerstein 1996b).

Consequentemente, os capitalistas ganham uma capacidade de articulação e mobilidade que tem uma base estrutural, o que possibilitou a expansão econômica e geográfica constante do sistema mundial moderno para além de suas fronteiras europeias iniciais. Neste processo, foram incorporados novas áreas e povos em sua divisão do trabalho até que, por volta do final do século XIX, seus processos de acumulação e reprodução cobriam todo o mundo, sendo assim o primeiro sistema-mundo na história a atingir esta condição – apesar da distribuição desigual de seus frutos (Wallerstein 1990; 1996b; 2004a).

Tal distribuição desigual deriva de uma das características definidoras de um sistema-mundo, a saber, sua divisão do trabalho. Assim, é possível perceber a existência de “(...) um *todo espaço-temporal* (grifo do autor) cujo escopo espacial coincide com o eixo da divisão social do trabalho que integra as suas partes constituintes” (Mariutti 2004, 97). As atividades mais lucrativas tendem a se concentrar geograficamente em certas áreas reduzidas da economia-mundo, chamadas de *centro*. Já as atividades de menor lucratividade tendem a ser mais dispersas geograficamente, na *periferia*. Neste sentido, a divisão do trabalho que ocorre na economia-mundo capitalista diz respeito a uma hierarquia de tarefas que dependem de níveis distintos de qualificação e capitalização, o que tem impacto significativo na lucratividade e, por conseguinte, implicam a transferência de mais-valia da periferia para o centro. Contudo, há um elemento que complexifica este processo, a saber, a *semiperiferia*. Trata-se de

“(...) um elemento estrutural necessário numa economia-mundo. (...) São pontos colectores (*sic*) de qualificações vitais, com frequência politicamente impopulares. Estas áreas intermédias desviam parcialmente as pressões políticas que os grupos localizados primariamente nas áreas periféricas poderiam noutro caso dirigir contra os estados do centro e os grupos que operam no interior e através dos seus aparelhos de Estado. Por outro lado, os interesses localizados basicamente na semiperiferia acham-se no exterior da arena política dos estados do centro, e é-lhes difícil prosseguir os seus fins através de coligações políticas que poderiam estar abertas para eles se estivessem na mesma arena política” (Wallerstein 1990, 339).

Assim, a semiperiferia, na medida em que atua, ao mesmo tempo, como área periférica com relação ao centro e como área central em relação à periferia, pode contribuir para a perpetuação do sistema-mundo moderno reduzindo a tensão existente entre os extremos. Além disso, também poder exercer um papel dinamizador, pois em períodos de contração econômica, alguns Estados semiperiféricos podem obter vantagens e, em função de sua constituição híbrida, ameaçar o centro do sistema (Wallerstein 1996b; Mariutti 2004). Neste sentido, são Estados marcados por certas instabilidades: em termos políticos, pode-se

falar em alguns casos de estruturas estatais frágeis; em termos sociais, de estruturas desiguais em processos de urbanização, marcadas por intensos fluxos migratórios, por exemplo (cf. *inter alia* Chase-Dunn 1989).

A ideia de semiperiferia surge a partir de uma constatação empírica, ou seja, a identificação de que há países que, tendo em vista dados como PIB *per capita*, se encontram entre os países centrais avançados e a periferia subdesenvolvida. Contudo, com o passar do tempo o termo adquiriu significado analítico tendo em vista as dinâmicas das relações centro-periferia (Radice 2009). Embora sejam termos de origem e consequências geográficas, centro e periferia (e semiperiferia) não são conceitos utilizados em termos espaciais em primeiro lugar, mas sim em termos relacionais (Wallerstein 2004a; Arrighi & Drangel 1986). Ou seja, a relação entre centro e periferia se destaca por ser uma relação entre capital mundial e trabalho mundial, entre atividades de alta lucratividade e atividades de baixa lucratividade. Assim, na medida em que se dá a integração entre tais tipos de atividades há a transferência de excedente de atividades produtivas periféricas para atividades centrais, o que acarreta em “uma distribuição desigual do valor da produção mundial” (Arienti & Filomeno 2007, 109) – não apenas dos trabalhadores para os proprietários mas também dos proprietários da periferia para os proprietários do centro (Wallerstein 1996b; 2004a).

De acordo com Wallerstein² (2004a, x), “proponentes da análise do sistema-mundo tem falado sobre a globalização muito antes de a palavra ter sido inventada; não como algo novo, mas como algo inerente ao moderno sistema-mundo desde o século XVI”. Embora em um primeiro momento tal afirmação possa ser vista como meritória, por identificar a globalização como algo real, por outro lado alguns problemas emergem. Primeiro, a identificação da globalização como um fenômeno que data do século XVI empobrece o conceito pois o esvazia de qualquer potencial heurístico. Além disso, para a ASM, o capitalismo data do século XVI, e tem permanecido essencialmente o mesmo, sem mudanças significativas, desde então. Em última instância, para tal perspectiva, o capitalismo é, basicamente, “(...) um sistema estático de

² Cf. também Wallerstein, 2004b, 53-76.

exploração” (Brewer 1990, 18). Neste sentido, além de destacar a centralidade dos Estados e sua permanência nos processos concernentes às dinâmicas de expansão do capitalismo mundial desde a formação do sistema-mundo moderno – bem como a persistência da estrutura centro-periferia da economia política global –, a ASM vê a globalização como algo que já existe desde sempre, sem alterações fundamentais ou relevantes desta tendência com relação aos processos contemporâneos (Arrighi 2005). Além disso, por se concentrar principalmente nos ciclos do sistema e da crise sistêmica, a ASM acaba por desenvolver uma leitura do real que, em certa medida, alija a subjetividade da história, trazendo uma leitura limitada acerca das relações de poder em um contexto de globalização.

Nota-se, assim, que tal conceituação de semiperiferia compartilha certa distinção analítica entre economia e política, o que leva ao desenvolvimento de duas estruturas conceituais analiticamente independentes (Radice 2009). Uma vez que se agregue a tal problema críticas como a de Laclau (1977), por exemplo, ao reducionismo presente em abordagens sistêmicas como a ASM, notam-se alguns dos principais problemas das definições convencionais de semiperiferia: reducionismo, determinismo e estadocentrismo. Neste sentido, principalmente em um contexto de crescente transnacionalização do capital concomitante à crescente relevância das potências médias emergentes, faz-se necessário romper com a ontologia do sistema-mundo na busca por um melhor entendimento de tais países e de seu comportamento no âmbito global.

Internacionalização do Estado, *Pax Americana* e globalização

A intensificação dos processos de globalização tem colocado problemas para as classificações estadocêntricas da relação centro-periferia e, por derivação, para as interpretações a respeito da semiperiferia (Worth 2009). Neste sentido, a despeito da pertinência inicial de tal conceito, cumpre oportuno dar um passo além na busca por elementos de inspiração crítica para entender o comportamento das potências médias emergentes. E neste ponto as abordagens neogramscianas podem ser de grande valia.

Central em tais abordagens é a percepção dos impactos que a intensificação de determinados processos de internacionalização da produção exerce no âmbito da política. Cox chamou isso de internacionalização do

Estado, processo este fundamental para o entendimento dos mecanismos usados para a manutenção da hegemonia no período da *Pax Americana* bem como para o entendimento do contexto que emerge a partir da intensificação dos processos de globalização.

A internacionalização do Estado seria “um processo global pelo qual as políticas e as práticas nacionais têm sido ajustadas às exigências da economia mundial (...)” (Cox 1987, 253). Fundamental neste ponto é o fato de que os Estados tem se tornado parte de uma estrutura política complexa emergente em escala internacional³. Assim duas questões se destacam: primeiro, o Estado não desaparece neste processo: com a emergência do “global”, um novo âmbito de interações sociais surge sem, contudo, que isso implique a subsunção ou até mesmo a hierarquização dos demais âmbitos. Segundo, tal internacionalização não ocorre de maneira homogênea pelo mundo. Na verdade, o destaque dado ao “momento nacional” contribui para que se percebam as “articulações interescares” (Morton 2007, 138) existentes entre os âmbitos nacional e internacional; ou seja, é fundamental neste ponto perceber as dinâmicas espaciais da dialética da globalização.

Nota-se então um processo de transformação das estruturas políticas estatais, que ocorre a partir de novos alinhamentos das relações de poder entre os grupos domésticos e destes com grupos de outros Estados em um processo mais amplo de construção de um bloco histórico para além dos limites do Estado nacional. Há, assim, a formação de certo consenso interestatal intimamente relacionado às necessidades da economia mundial, cuja participação é hierarquicamente estruturada a partir dos contornos estabelecidos no bloco histórico dominante. A partir daí, as estruturas internas dos Estados partícipes deste processo são ajustadas a fim de traduzir tal consenso em políticas públicas nacionais.

Durante a *Pax Americana* prevalece uma ordem mundial hegemônica na qual predomina, nos Estados industriais avançados, uma forma de Estado na

³ De acordo com Cox, tal processo deve ser visto como uma *nébuleuse*, ou seja, como “algo que não possui uma estrutura institucional impositiva e fixa (...)” (Cox 2002, 33). Neste sentido, cf. também Cox, 1981/1996.

qual este prestava contas tanto às instituições da economia mundial – FMI e Banco Mundial, por exemplo – quanto à opinião pública doméstica. Era o “liberalismo incrustado” (Ruggie 1982) ou a possibilidade de se combinar livre comércio no âmbito internacional com intervenção estatal no âmbito doméstico a fim de garantir a estabilidade. Nesta mudança do centro de gravidade da economia nacional para a economia mundial, o Estado permanecia como responsável pela estabilidade em ambos os âmbitos.

Tal processo político internacionalizado associado à internacionalização do Estado pressupunha uma estrutura de poder na qual agências e elementos componentes do governo estadunidense tinham uma posição de destaque. Contudo, tal estrutura de poder não operava apenas no sentido “de cima para baixo” nem era de exclusividade dos Estados nacionais. Como todo processo de construção de uma hegemonia, pressupunha uma identificação por parte dos subordinados, o que remete à dimensão do consenso e aos próprios processos de negociação e barganha que ocorrem entre dominantes e subordinados – dentro dos limites estabelecidos no bloco histórico em questão. Neste sentido, o processo de internacionalização do Estado deve ser entendido de maneira dialética, não como algo inexorável mas como uma tendência que, como tal, gera contradições e movimentos de oposição.

A ordem mundial hegemônica estabelecida pela *Pax Americana*, na qual tal processo de internacionalização do Estado se desenvolveu, “foi fundada por um país no qual a hegemonia social tem sido estabelecida e no qual tal hegemonia foi suficientemente expansiva para se projetar em uma escala mundial” (Cox 1987, 266). Neste mesmo processo, o modo fordista de produção assim como determinada forma de Estado se tornaram os modelos mundiais, sendo tanto exportados quanto emulados alhures. Em outras palavras, tal ordem mundial hegemônica estava intimamente relacionada à

“(...) projeção em uma escala global [d]aquelas instituições e práticas que já haviam sido desenvolvidas nos Estados Unidos, tais como a organização industrial fordista de produção/consumo, democracia eleitoral, políticas limitadas de bem-estar social e políticas econômicas governamentais voltadas para estímulo das atividades econômicas privadas” (Agnew 2005, 124).

Uma vez que hegemonias não surgem por acaso mas são deliberadamente construídas, nota-se por detrás da *Pax Americana* uma visão de hegemonia, herdeira do sucesso do *New Deal* e associado ao internacionalismo econômico através do qual grupos sociais estadunidenses buscavam estimular a demanda através do consumo de massa. Perceber essas questões é fundamental, pois elas expressam exatamente a relevância da dimensão espacial no processo de construção de uma hegemonia: “o lugar que vem exercer a hegemonia importa, assim, para o conteúdo e para a forma que a hegemonia assume” (Agnew 2005, 9).

Esta hegemonia possuía determinadas particularidades. Sua geografia do poder derivava do poder em rede há muito “cultivado na sociedade de mercado americana” (Agnew 2005, 61), e a partir e mediante tais particularidades, levou a uma crescente internacionalização da produção e das finanças, o que gerou consequências significativas, com destaque para a própria erosão dos princípios norteadores da ordem mundial no período da *Pax Americana*. Neste processo, “o modelo econômico-cultural dos Estados Unidos e sua posição global hegemônica” (*ibidem*) foram fundamentais, sendo possível perceber uma crescente integração dos processos de produção não mais apenas em uma escala internacional mas global através de determinados processos de articulação das corporações transnacionais em diferentes localizações territoriais. Tal questão é fundamental uma vez que é “esta organização da produção e das finanças em um nível transnacional [que] distingue fundamentalmente a globalização do período da *Pax Americana*” (Morton 2007, 124).

Globalização e forças sociais: a formação de uma fração transnacional da classe capitalista

Uma análise do processo de formação de classes deve partir da primazia das relações sociais de produção no processo de constituição das classes antagônicas e do fato de que as frações de classe derivam das lutas de classe decorrentes de tais relações sociais. Assim, é fundamental começar pela análise das relações sociais de produção prevaletentes para que se possa compreender a estrutura de classe de uma dada sociedade em um dado momento histórico.

Contemporaneamente, a reestruturação do capitalismo, em uma escala global, leva à emergência de novas forças sociais. Em outras palavras, a intensificação dos processos de globalização a partir dos anos 1970 estaria levando a uma modificação de premissas centrais na análise das classes sociais (van der Pijl 1995; 1998), em particular na noção de que as classes são, por definição, vinculadas ao Estado. Para alguns marxistas, a burguesia, embora sendo um agente global, seria organicamente nacional na medida em que seu desenvolvimento ocorre dentro das fronteiras dos Estados nacionais. Consequentemente, seria assim uma classe nacionalmente baseada.

O problema de tal leitura acerca das classes está intimamente relacionado à falta de reconhecimento da especificidade histórica de tal fenômeno social, o que leva a uma conclusão transhistórica com relação às dinâmicas da formação de classes a partir de certo período histórico do capitalismo. Ora, a relação entre Estados nacionais, instituições econômicas e estruturas sociais têm se modificado na medida em que a economia nacional se reorganiza e se integra em um novo sistema de produção global. Neste processo, a despeito da permanência dos Estados e de seu papel fundamental para a economia política global, a globalização da produção provê as bases para a transnacionalização das classes e o consequente surgimento de uma classe capitalista transnacional. Ou seja, em um mundo de economias nacionais as classes se desenvolvem em torno de circuitos nacionais de acumulação. Na medida em que tais circuitos se transnacionalizam, o mesmo também ocorre com as classes, que se por um lado não deixam de se articular no âmbito nacional, por outro passam a se articular em outros âmbitos de interação.

Surge então a seguinte questão: como tais forças sociais têm sido geradas pelos processos de globalização? Durante a “fase estatal” do capitalismo – ou seja, no período em que as classes se desenvolviam tendo como ponto nodal de referência apenas os Estados nacionais – as estruturas sociais locais de acumulação que se desenvolveram com frequência tomavam a forma de projetos desenvolvimentistas e de bem-estar social, todos eles baseados em uma lógica redistributiva e na incorporação do trabalho e de outras classes populares nos blocos históricos nacionais (Cox 1987; Przeworski 1989; Rupert 1995). Na medida em que tais modos keynesianos/fordistas de acumulação começam a se esfacelar impelidos pela intensificação dos processos de globalização das relações

sociais a partir dos anos 1970, novos modelos de acumulação emergem e os arranjos sociais previamente existentes entre grupos dominantes e subordinados começam a sucumbir abrindo espaço para a emergência de novas formas de agência política.

Olhando detalhadamente para os processos de formação e transformação de tais frações de classe e dos blocos históricos a elas articulados, nota-se, por volta da passagem século XIX para século XX, a finança transatlântica como a forma predominante de internacionalização do capital. Grandes volumes de investimento europeu – especialmente investimento britânico – fluíram para os Estados Unidos financiando seu desenvolvimento econômico no período em questão. Contudo, há uma mudança neste processo por volta do fim da I Guerra Mundial: a partir dos elevados empréstimos tomados pelos aliados junto aos banqueiros estadunidenses, *Wall Street* passa a ser o novo centro financeiro do mundo. A fração de classe mais intimamente ligada a esse circuito atlântico do capital representava ou defendia um conceito liberal-internacionalista de controle desses fluxos financeiros, sendo composta predominantemente por banqueiros internacionais mas incluindo interesses de industriais e agricultores engajados no comércio transatlântico bem como os interesses de alguns aliados entre os manufatureiros intensivos em mão de obra que eram financiados por tais banqueiros (van der Pijl 1984; Polanyi 2000). Contudo, na medida em que a indústria de produção em massa – articulada a um novo modelo de consumo de massa – emergiu nos Estados Unidos, as firmas estadunidenses de maior porte penetraram nos mercados estrangeiros, remodelando a divisão global do trabalho, e estabelecendo novos padrões de produtividade, competitividade e consumo por todo o globo (Rupert 1995; Agnew 2005).

A relação entre capital financeiro e capital produtivo é uma relação social central no processo de desenvolvimento do capitalismo. Assim, há uma crescente tensão entre o predomínio do capital financeiro e de sua visão de mundo internacionalista-liberal e uma emergente fração de classe que representava o capital industrial de larga escala – ou seja, o modo fordista de acumulação – e seu conceito de capital produtivo. Esta fração de classe possuía uma tendência mais crítica com relação ao capital financeiro volátil e “não produtivo” e ao seu predomínio através dos mercados desregulados, crítica esta

que ganhou força no rasto do colapso financeiro e da crise global do período entreguerras (Polanyi, 2000). Neste período uma nova classe dominante emergia nos Estados Unidos, classe esta que iria formar as bases para uma visão hegemônica de ordem capitalista mundial que seria

“a síntese entre o liberalismo *laissez-faire*, a fração internacionalista-liberal (...) e a intervenção estatal trazida à tona pelos requerimentos da indústria de larga escala e do trabalho organizado, que no período entre-guerras acompanhou várias formas de conciliação de classe geralmente chamadas de corporatismo” (van der Pijl 1984, xiv-xv).

Tal visão de mundo “proto-hegemônica”, aliada ao anti-comunismo do pós-II Guerra Mundial, foi central no processo de construção da intrincada aliança entre os planejadores keynesianos e os internacionalistas liberais. O bloco histórico decorrente de tal aliança promoveu o crescimento e a expansão do comércio e dos investimentos internacionais neste período especialmente dentro e entre as regiões da “tríade”. Embora sucessivas rodadas do regime multilateral do GATT tenham reduzido as barreiras tarifárias de maneira relativamente progressivas, a globalização liberal não se limitou apenas ao comércio. No que concerne às finanças, o excesso de liquidez oriundo de consistentes déficits do balanço de pagamentos dos Estados Unidos, o colapso do regime de câmbio fixo de Bretton Woods e do controle de capitais associado a este, a reciclagem dos petrodólares e a emergência de mercados *offshore* resultaram em volumes homéricos de comércio internacional e de investimento especulativo internacional. Concomitante a este processo de globalização financeira há um ressurgimento do fundamentalismo do *laissez-faire* desde os anos 1970 – que é possível de ser percebido na austeridade neoliberal que tem eclipsado a ideologia orientada para o crescimento que, originalmente, servia de sustentáculo da economia mundial após a II Guerra Mundial.

Percebem-se, assim, as implicações da globalização para a constituição das classes sociais. Em momentos anteriores as classes dominantes se desenvolviam principalmente sob a proteção dos Estados e desenvolviam seus interesses em oposição aos interesses dos capitais nacionais rivais. Neste sentido, os Estados expressavam as coalizões de classes e grupos que eram incorporados

nos blocos históricos nacionais. Não obstante, os processos de integração, em uma escala transnacional, das estruturas produtivas nacionais mediante os processos de globalização das relações sociais impactam significativamente as classes sociais, que passam a experimentar uma integração supranacional com classes e frações de classe “nacionais” de outros Estados. Assim, na medida em que certos sistemas de produção local são integrados em circuitos globalizados de produção através dos processos de transnacionalização, a lógica de acumulação local e global tende a convergir e as rivalidades deixam de se expressar em termos de rivalidades nacionais. Não se afirma com isso que haja, a partir da intensificação dos processos de globalização, um interesse único e geral por parte da classe capitalista (Gill 2003). A competição entre capitalistas permanece, mas agora também ocorre entre *clusters* oligopolistas em um ambiente transnacional.

Essa nova fração transnacional da classe capitalista diz respeito aos proprietários do capital transnacional, ou seja, ao grupo que possui os meios de produção mundial que se encontram expressos, principalmente, nas corporações transnacionais e nas instituições financeiras privadas. Esta fração de classe é transnacional pelo fato de se encontrar vinculada aos circuitos globais de produção, *marketing* e finanças – desvinculados, assim, tanto das identidades quanto dos territórios de cada Estado nacional em particular – e porque seus interesses se encontram voltados para a acumulação em uma escala global. Pode-se afirmar, assim, que a diferença entre a fração transnacional e as frações locais e/ou nacionais decorre do fato daquela se encontrar envolvida na produção global e no gerenciamento de circuitos globalizados de acumulação que dão a ela uma existência de classe objetiva e uma identidade que é tanto espacial quanto politicamente distinta do território e da política locais. Assim, enquanto agentes da economia global, tal fração transnacional da classe capitalista tem se tornado a fração hegemônica do capital em escala mundial⁴. A

⁴ É importante notar que o conceito de fração aqui diz respeito a segmentos dentro das classes que são determinados pela sua relação com a produção social e com a classe como um todo. A fração hegemônica do capital seria, assim, a fração que foi capaz de impor a direção geral e o caráter da produção e que condiciona o caráter cultural, político e social da sociedade capitalista. Para maiores detalhes, ver Robinson 2004; 2005; Overbeek & van der Pijl 1993; van Apeldoorn 2001.

classe capitalista seria, assim, uma unidade dinâmica de heterogêneos na qual há uma disputa em torno dos projetos e dos interesses que terão destaque no processo de reprodução das relações sociais e, mais especificamente, no processo de acumulação capitalista. Em suma, há uma luta pela liderança do bloco histórico ou, em outras palavras, pela hegemonia.

Da internacionalização para a transnacionalização do Estado

A incorporação da globalização como categoria analítica leva não apenas ao surgimento do conceito de internacionalização do Estado por Cox mas também outros autores a desenvolverem tal conceito com o intuito de melhor compreender sua aplicação assim como seu real potencial heurístico. Neste sentido, Stephen Gill contribuiu para o entendimento desse processo como parte do caráter cambiante da hegemonia mundial centrada nos Estados Unidos, em especial no que diz respeito à sua análise do papel da Comissão Trilateral (Gill 1990). Assim como Cox, Gill vê a reestruturação global da produção em linhas pós-fordistas ocorrendo dentro de um contexto de mudança estrutural nos anos 1970. É neste período que há, segundo Gill, uma transição de um bloco histórico internacional para um bloco histórico liberal transnacional.

A partir do pós-II Guerra Mundial – em especial a partir do final da década de 1960 – nota-se um rápido processo de internacionalização da produção, ao ponto de cerca de 30% dos trabalhadores da área da OCDE serem empregados por companhias transnacionais e uma série de outros trabalhadores serem dependentes da produção transnacional e do comércio internacional para sua sobrevivência (Gill 1990). Concomitante a este processo nota-se também uma significativa integração dos mercados de capital e de câmbio em escala global. Neste contexto, tanto os governos nacionais quanto os trabalhadores são cada vez mais constrangidos pelos recursos de poder e pela crescente mobilidade do capital transnacional (Gill & Law 1989). Neste processo há a mobilização da emergente fração transnacional da classe capitalista que passa a desenvolver uma consciência e uma solidariedade que se expressam, por exemplo, em organizações internacionais, instituições financeiras internacionais e conselhos privados de relações internacionais. Assim, tal fração passa, cada vez mais, a ocupar o centro de um emergente bloco histórico liberal transnacional, que conta com uma liderança mais ampla que a hegemonia transatlântica do

período anterior e com uma menor incorporação dos setores trabalhistas. A partir de tais questões acerca da transição dos blocos históricos Gill contribui para a tese coxiana da internacionalização do Estado e, além disso, através do desenvolvimento do conceito de transnacionalização do Estado tal autor buscou, a partir de uma mudança semântica, chamar a atenção para a relevância dos atores transnacionais:

“(...) um processo por meio do qual as políticas estatais e os arranjos institucionais são condicionados e mudados pelo poder e pela mobilidade das frações transnacionais do capital. Nos anos 1970 e 1980 isso deu um crescente peso para certas partes do governo, como os ministérios da finança e da economia (...)” (Gill 1990, 94).

Tal supremacia é organizada em âmbito global mediante dois processos fundamentais: o novo constitucionalismo e o neoliberalismo disciplinar, concomitante à difusão da civilização de mercado. O neoliberalismo disciplinar seria a expressão de uma contra-revolução do capital em escala mundial ocorrida nos anos 1990, que reconstitui o Estado e o capital assim como intensifica as hierarquias sociais associadas com as relações de classe, raça e gênero em escala mundial. Tal revolução envolve especificamente a extensão dos processos de “comodificação” e alienação baseados na intensificação da disciplina do capital nas relações sociais. Ou seja, é uma forma concreta de poder estrutural e comportamental combinando o poder estrutural do capital com o “poder capilar” e o “panóptico” (Gill 2003). Este neoliberalismo disciplinar é institucionalizado via reestruturação do Estado e instituições internacionais, envolvendo a imposição de novas estruturas legais e políticas constitucionais ou quase-constitucionais, o que é chamado por Gill de novo constitucionalismo, “(...) o projeto político de fazer do liberalismo transnacional, e se possível do capitalismo democrático liberal, o único modelo para o desenvolvimento futuro” (Gill, 2003, p. 131 e 132). Ligada a esse projeto se encontra a tentativa de disseminação global do que seria uma civilização de mercado baseada em uma ideologia do progresso capitalista.

O conceito de transnacionalização do Estado permite perceber a dialética existente entre territorialidade e globalização. Neste sentido, o

processo de estruturação das relações sociais do capitalismo deve necessariamente ser entendido em associação com o “papel (cambiante) do Estado na reprodução social e espacial do capital” (Lacher 2006, 12). Ou seja, é fundamental ter em mente a contradição que é inerente, no processo de desenvolvimento das relações sociais capitalistas, entre os espaços de acumulação e os espaços de governança.

Consequentemente, tal conceito serve como antídoto à ideia de “homoeeficiência do capitalismo” – suposição de que a difusão e o impacto do capitalismo ao redor do mundo se dariam de uma forma uniforme, a despeito das “contradições do desenvolvimento desigual expresso através das relações variadas do capital nos distintos processos de formação estatal” (Morton 2007, 147). Contudo, as contradições do desenvolvimento desigual são expressão das lutas de classe que ocorrem através das diversas escalas espaciais, do âmbito local ao global passando necessariamente pelo estatal.

Em outras palavras, dizer que “os processos e as formações globais atuais podem, e logram, desestabilizar a hierarquia de escalas centradas no Estado nação” (Sassen 2007, 24) não significa dizer que novas escalas do nível global sobrepujem velhas escalas do nível nacional. A partir de tais considerações, percebe-se que uma apreciação mais profícua do conceito de transnacionalização do Estado é fundamental para que se evite tanto a “cilada territorial” (Agnew 2005) – e a negação do global a ela associada – quanto o globalismo: ambas perspectivas padecem de uma ontologia rasa na medida em que negam o global ou o estatal como uma escala espacial ainda significativa no processo de acumulação do capital. Isso ajuda a iluminar o entendimento acerca dos processos de neoliberalização, que se por um lado se apresentam a partir de uma dimensão sistêmica, por outro tem se expressado historicamente a partir da reconstituição descontínua, desigual e contraditória das relações entre o global e nacional. Em outras palavras, os processos de neoliberalização tem, ao mesmo tempo, levado à expansão do neoliberalismo pelo mundo e intensificado “o desenvolvimento desigual das formas regulatórias através dos lugares, territórios e escalas”; em suma, tem levado a uma “produção sistêmica de diferenciação geoinstitucional” (Brenner et. al. 2010, 3).

Há, assim, a necessidade de se perceber como o processo de acumulação do capital se dá através de relações sociais multi-escalares, nas quais o Estado

deve ser visto não como ponto dominante mas como ponto nodal. O espaço geográfico é “um conjunto indissociável de sistemas de objetos e sistemas de ações”, sistemas estes que variam conforme as épocas. Se for assim, então “os objetos que constituem o espaço geográfico atual são intencionalmente concebidos para o exercício de certas finalidades, intencionalmente fabricados e intencionalmente localizados. A ordem espacial resultante é, assim, intencional” (Santos 2004, 332).

Considerações finais

Se por um lado percebe-se a existência de um processo que tem impacto significativo na forma de organização das relações sociais no espaço, por outro tal fenômeno induz, através de um processo de internalização de determinados processos, modos e ideologias, a reprodução do capital dentro de Estados distintos. Assim, o que se nota a partir da emergência da globalização não é o fim ou a retirada do Estado, e sim uma reestruturação das diferentes formas de Estado mediante a internalização, nos Estados, de “novas configurações de forças sociais expressas por uma luta de classes entre frações distintas (nacional e transnacional) do capital e do trabalho” (Morton 2007, 133). Ou seja, um dos elementos fundamentais neste ponto é o fato de que, através de uma perspectiva neogramsciana – mediante o conceito de transnacionalização do Estado – é possível perceber *como* “o global pode (...) se constituir dentro do nacional (...)” e *como* “o Estado tem na verdade ganhado poder porque tem que executar o trabalho de implementar as políticas necessárias para a economia corporativa global” (Sassen 2008, 63). Ou seja, tal conceito é fundamental no entendimento da economia política global contemporânea na medida em que contribui significativamente para a compreensão dos processos de desnacionalização.

A partir do que foi colocado, nota-se que as abordagens neogramscianas e os conceitos a elas articulados possuem um potencial heurístico significativo para lidar com as transformações que vem ocorrendo no âmbito da economia política global nas últimas décadas. Não obstante, pouco tem sido dito, a partir de tal abordagem, acerca das respostas dadas pelas potências médias emergentes a tais transformações. Poucas são as análises acerca de tais processos de “emergência” e sua relação com as normas e regras da ordem mundial vigente: articulações/coalizões como BRICS, IBAS, por exemplo; o papel de algumas

dessas articulações em fóruns mais amplos como o G20 financeiro ou no âmbito da ONU são questões que demandam uma maior atenção a partir de uma perspectiva crítica.

Há certos aspectos da mudança sistêmica associada à emergência das novas potências médias que são frequentemente ignorados; em especial, o fato de que tais processos ocorrem em um contexto histórico-estrutural de uma ordem mundial capitalista caracterizada pelo aprofundamento dos processos de transnacionalização do capital. Neste sentido, mesmo que se parta do princípio que a ideia de semiperiferia era pertinente quando de sua elaboração no contexto da ASM, os processos de transnacionalização do capital alteraram significativamente o papel dos países semiperiféricos na economia política global: com as mudanças nos fluxos de investimento e informação, a distinção entre Estados com base na ênfase em recursos ou indústria se torna cada vez mais difícil, o que coloca a semiperiferia – enquanto momento de equilíbrio e mediação – em uma situação cada vez mais fluida (Worth 2009).

Ora, a ideia de semiperiferia é algo profícuo na medida em que contribui para o entendimento do potencial de mudança e de influência que tais Estados intermediários podem ter na ordem internacional sem perder de vista a dimensão do poder estrutural do capital. Em especial, tais questões são relevantes como crítica às leituras *hiperglobalistas* que emergem a partir dos anos 1990. Já o conceito de transnacionalização do Estado é relevante pois indica as complexidades de inserção internacional em um contexto de globalização neoliberal. Ou seja, complementa a idéia de semiperiferia na medida em que esclarece determinadas articulações existentes entre os Estados semiperiféricos e o capital transnacional, inserindo as questões de classe nos debates bem como esclarecendo como se dão determinados processos da dialética global-nacional – ou, em outros termos, como o Estado permanece central nos processos de desnacionalização.

Ao mesmo tempo em que apresenta uma profícua articulação entre o nacional e o internacional, dando importantes pistas para a reflexão sobre o global, Gramsci traz uma importante crítica ao estadocentrismo não vendo o Estado como uma coisa em si, como algo absoluto em um sentido fetichizado (Gramsci 2002b, 279-280, 332-333; 2002c, 349-351). Pelo contrário, este é visto como uma forma de relações sociais nas quais distinções metodológicas – e não

orgânicas – podem ser feitas entre as dimensões relacionadas aos fenômenos do consenso e da coerção. Tal questão é pertinente pois abre um espaço para se pensar as mudanças contemporâneas do Estado, ou seja, seu processo de desnacionalização, articuladas à emergência do global.

Neste processo uma questão fundamental que surge diz respeito ao verdadeiro potencial de transformação apresentado por tais potências médias emergentes. A idéia de transnacionalização do Estado joga luz sobre tal questão, mas não de maneira conclusiva. Desta forma, um conceito fundamental que requer uma discussão posterior é o de revolução passiva, que ajudaria a entender de que maneira tais Estados não apenas se inserem na ordem mas também como suas ações e articulações se relacionam com o ordenamento vigente. Assim, uma agenda para pesquisas futuras sobre as potências médias emergentes diz respeito ao(s) modelo(s) de desenvolvimento por estas apresentado e em que medida este(s) é(são) realmente alternativo(s) ao modelo vigente. Tal questão demandaria uma análise dos complexos “sociedade civil/Estado” das potências médias emergentes e suas articulações dentro do processo de transnacionalização do Estado destacando a relevância destes países na estrutura capitalista de produção – o que apontaria, mais uma vez, para a pertinência dos conceitos aqui apresentados para o entendimento das potências médias emergentes na ordem mundial contemporânea.

REFERÊNCIAS

- Agnew, John. 2005. *Hegemony: The New Shape of Global Power*. Filadélfia: Temple University Press.
- Arienti, Wagner Leal, e Filipe Amin Filomeno. 2007. “Economia Política do Moderno Sistema Mundial: as Contribuições de Wallerstein, Braudel e Arrighi.” *Ensaio FEE* 28(1), 99-126.
- Arrighi, Giovanni. 1990. “The Developmentalist Illusion: a Reconceptualization of the Semi-Periphery.” Em: *Semi-Peripheral States in the World-Economy*, editado por William G. Martin. Nova Iorque: Greenwood Press.
- _____. 1996. “Capitalism and the Modern World-System: Rethinking the Non-Debates of the 1970s.” *Artigo apresentado no American Sociological Association Meetings*, Nova Iorque, 16-20 de agosto.
- _____. 2005. “Globalization in World-Systems Perspective.” In: *Critical Globalization Studies*, editado por Richard P. Appelbaum e William I. Robinson. Nova Iorque: Routledge.
- Arrighi, Giovanni, e Jessica Drangel. 1986. “The Stratification of the World-Economy: an Exploration of the Semi-Peripheral Zone.” *Review X*(1), 9-74.
- Brenner, Neil. 2010. “Variegated Neo-liberalization: Geographies, Modalities, Pathways.” *Global Networks* 10(2), 1-41.
- Brewer, Anthony. 1990. *Marxist theories of imperialism: a critical survey*. Londres: Routledge.
- Chase-Dunn, Christopher. 1989. *Global Formation: Structures of the World Economy*. Oxford: Blackwell.
- Cox, Robert W. 1981/1996. “Social forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory.” Em: *Approaches to World Order*, de Robert W. Cox e Timothy J. Sinclair. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. 1987. *Production, Power and World Order: Social Forces in the Making of History*. Nova Iorque: Columbia University Press.
- _____. 2002. *The Political Economy of a Plural World: Critical Reflections on Power, Morals and Civilization*. Londres: Routledge.

- Gill, Stephen. 1990. *American Hegemony and the Trilateral Commission*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. 2003. *Power and Resistance in the New World Order*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan.
- Gill, Stephen, e David Law. 1989. "Global Hegemony and the Structural Power of Capital." *International Studies Quarterly* 33, 475-499.
- Gramsci, Antonio. 2001a. *Cadernos do Cárcere*, volume 4. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- _____. 2001b. *Cadernos do Cárcere*, second edition, volume 2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- _____. 2002a. *Cadernos do Cárcere*, volume 5. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- _____. 2002b. *Cadernos do Cárcere*, volume 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- _____. 2002c. *Cadernos do Cárcere*, volume 6. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- _____. 2004. *Cadernos do Cárcere*, third edition, volume 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Hurrell, Andrew. 2006. "Hegemony, Liberalism and Global Order: What Space for Would-be Great Powers?" *International Affairs* 82(1), 1-19.
- Jordan, Eduard. 2003. "The Concept of a Middle Power in International Relations: Distinguishing between Emerging and Traditional Middle Powers." *Politikon* 30(2), 165-181.
- Lacher, Hannes. 2006. *Beyond globalization: Capitalism, Territoriality and International Relations of Modernity*. Nova Iorque: Routledge.
- Laclau, Ernesto. 1977. *Politics and Ideology in Marxist Theory*. London: Verso.
- de Lima, Maria R. Soares, e Mônica Hirst. 2006. "Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities." *International Affairs*, 82 (1), 21-40.
- Mariutti, Eduardo Barros. 2004. "Considerações Sobre a Perspectiva do Sistema-Mundo." *Novos Estudos CEBRAP* 69, 71-88.
- Morton, Adam David. 2007. *Unravelling Gramsci: Hegemony and Passive Revolution in the Global Political Economy*. Londres: Pluto Press.

- Overbeek, Henk e Kees van der Pijl. 1993. "Restructuring Capital and Restructuring Hegemony: Neo-Liberalism and the Unmaking of the Post-War Order." Em: *Restructuring Hegemony in the Global Political Economy: the Rise of Transnational Neo-liberalism in the 1980s*, editado por Henk Overbeek. Londres: Routledge.
- Polanyi, Karl. 2000. *A Grande Transformação: As Origens da Nossa Época*. Rio de Janeiro: Campus.
- Przeworski, Adam. 1989. *Capitalismo e Social-Democracia*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Radice, Hugo. 2009. "Halfway to paradise? Making sense of the semi-periphery." Em: *Globalization and the 'New' Semi-Peripheries*, editado por Owen Worth e Phoebe Moore. Basingstoke: Palgrave.
- Robinson, William I. 2004. *A Theory of Global Capitalism: Production, Class, and State in a Transnational World*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- _____. 2005. "Gramsci and globalization: From nation-state to transnational hegemony." *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 8(4), 559-574.
- Ruggie, John G. 1982. "International regimes, transactions and change: Embedded liberalism in the postwar economic order." *International organization* 2 (36), 379-415.
- Rupert, Mark. 1995. *Producing hegemony: The politics of mass production and American global power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Santos, Milton. 2004. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Edusp.
- Sassen, Saskia. 2007. *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires: Katz.
- _____. 2008. "Neither global nor national: Novel assemblages of territory, authority and rights." *Ethics & global politics* 1(1-2), 61-79.
- van Apeldoorn, Bastiaan. 2001. "The struggle over European order: transnational class agency in the making of 'embedded neoliberalism'." Em: *Social forces in the making of the new Europe: The restructuring of European social relations in the global political economy*, editado por Andreas Bieler e Adam David Morton. Basingstoke: Palgrave.

- van der Pijl, Kees. 1984. *The Making of an Atlantic Ruling Class*. Londres: Verso.
- _____. 1995. "The second glorious revolution: globalizing elites and historical change." Em: *International Political Economy: Understanding the Global Disorder*, editado by Björn Hettne. Londres: Zed Books.
- _____. 1998. *Transnational Classes and International Relations*. Londres: Routledge.
- Wallerstein, Immanuel. 1990. *O sistema mundial moderno*, volume 1: a agricultura capitalista e as origens da economia-mundo europeia no século XVI. Porto: Afrontamento.
- _____. 1996a. *O sistema mundial moderno*, volume 2: o mercantilismo e a consolidação da economia-mundo europeia, 1600-1750. Porto: Afrontamento.
- _____. 1996b. "The interstate structure of the modern world-system." Em: *International theory: positivism and beyond*, editado por Steve Smith et al. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. 2004a. *World-systems analysis: an introduction*. Durham: Duke University Press.
- _____. 2004b. *O declínio do poder americano: os Estados Unidos em um mundo caótico*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- Worth, Owen. 2009. "Whatever Happened to the Semi-Periphery?" Em: *Globalization and the 'New' Semi-Peripheries*, editado por Owen Worth and Phoebe Moore. Basingstoke: Palgrave.

RESUMO

O presente artigo busca apresentar e articular a potencialidade de duas abordagens e, em especial, de dois conceitos para o entendimento das potências médias emergentes e de seu papel na economia política global contemporânea: sistema-mundo – e a ideia de *semiperiferia*; e neogramsciana – e a ideia de *transnacionalização do Estado*.

PALAVRAS-CHAVE

Transnacionalização; Economia Política; Globalização; Potências Médias Emergentes.

*Recebido em 10 de dezembro de 2012.
Aprovado em 15 de dezembro de 2012.*

A IMPLEMENTAÇÃO DA LEI INTERNACIONAL ANTICORRUPÇÃO NO COMÉRCIO: O CONTROLE LEGAL DA CORRUPÇÃO DIRECIONADO ÀS EMPRESAS TRANSNACIONAIS

Luciano Vaz Ferreira ¹, Fabio Costa Morosini ²

1. Introdução

A corrupção não é mais vista como um problema dos países subdesenvolvidos, mas como um assunto de preocupação internacional. Com base nas iniciativas internacionais e na troca de experiências entre os países, novas estratégias de controle da corrupção foram desenvolvidas. Uma nova abordagem, inspirada no modelo “outorgante-cliente-agente”, propõe o desenvolvimento de políticas anticorrupção voltadas para o setor privado. A ideia é implementar mecanismos que ataquem o fornecimento da corrupção para reduzir sua ocorrência. A falta de barreiras territoriais para as empresas e o surgimento das empresas transnacionais no contexto da globalização representam um desafio para a implementação de mecanismos anticorrupção. Isto também reforça a necessidade de estabelecer uma política internacional sobre o assunto.

¹ Professor de Direito. Assessor Jurídico da Secretaria de Justiça e Direitos Humanos do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil. Doutorando em Estudos Estratégicos Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Mestre em Direito Econômico Internacional pela Universidade do Vale dos Sinos e Bacharel em Direito pela Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

² Professor de Direito na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil. Doutor e Mestre em Direito pela Universidade do Texas em Austin; Mestre em Direito com Menção Honrosa pela Université Paris 1, Panthéon-Sorbonne, Institut d'Études Politiques de Paris; Bacharel em Direito pela Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Esta pesquisa tem como objetivo analisar a evolução dos mecanismos internacionais de controle da corrupção direcionados para as empresas transnacionais. O foco cairá sobre as iniciativas de organizações internacionais (OEA, OCDE e ONU), na forma de tratados internacionais. O objetivo é identificar a existência de um regime internacional anticorrupção, composto por um quadro jurídico específico, capaz de obrigar os Estados a lutarem contra a corrupção.

A pesquisa é de natureza exploratória. É uma introdução ao assunto, especialmente para os formuladores de políticas de países com economias emergentes, que ainda não estão familiarizados com o estudo sobre o assunto. Decidiu-se fazer uma revisão bibliográfica, utilizando fontes interdisciplinares.

O artigo é dividido em quatro seções. A primeira parte trata do fenômeno da corrupção, fornecendo definições, possíveis causas e consequências. A segunda parte explora a relação entre o setor privado e as práticas de corrupção, com foco na conduta das corporações transnacionais. A terceira parte refere-se à construção de um regime internacional anticorrupção. É necessário buscar a sua origem, encontrada na lei anticorrupção dos EUA. Neste segmento também são estudados os esforços das organizações internacionais para estabelecer uma política internacional para controlar a corrupção, representados pela criação de tratados internacionais sobre o assunto. Na última parte são discutidas as consequências da existência de um regime de corrupção internacional e o contexto brasileiro.

2. O Fenômeno da Corrupção

O Banco Mundial (1997, 08) define a corrupção como “o abuso do cargo público para benefício privado”. A definição é ampla e inclui uma série de comportamentos. O mais evidente é a prática do suborno, envolvendo funcionários públicos que exigem ou solicitam vantagens indevidas e agentes privados que pagam esses valores para obter algum benefício do governo. Clientelismo e apropriação de recursos públicos também estão incluídos na definição de corrupção.

A Transparência Internacional (2008, 02) entende a corrupção como “o abuso do poder confiado para ganhos privados”. Não há referência à expressão

"cargo público". Esta ideia permite a existência de práticas de corrupção envolvendo apenas os atores privados ("corrupção privada ou corporativa").

Pesquisando as causas da corrupção, há o risco de se ficar preso em uma discussão contraproducente sobre os problemas do determinismo moral e cultural. No Brasil, há a ideia de que a corrupção é inerente à cultura brasileira, uma espécie de "herança maldita" que só pode ser superada por uma revolução utópica de valores. No entanto, alguns estudos mostram que a corrupção é tão antiga quanto a própria existência do Estado, sendo encontrada em vários períodos da história humana (Tanzi 1998, 559), e universalmente condenada (Noonan Jr. 1989). Há casos relatados em vários países, indiferente do *status* econômico (Klitgaard 1994, 22-28; Rose-Ackerman 1997, 32).

Um novo ponto de vista pode ser usado para abordar o problema da corrupção, buscando inspiração do raciocínio econômico. A ideia é entender a corrupção como um resultado da interação constante entre interesses públicos e privados dentro da estrutura do Estado. Segundo Rose-Ackerman (1997, 31) há incentivos para as práticas de corrupção sempre que uma autoridade pública exerce seu poder de discernimento na distribuição de um benefício ou de um custo para o setor privado. É bem sabido que o Estado tem o poder de comprar e vender bens e serviços, oferecer concessões e distribuir subsídios (benefícios), bem como coletar impostos, fazer cumprir os regulamentos e exigir autorizações (custos). Por outro lado, há um setor privado com poder econômico, pronto para pagar prestações ou reduzir os custos que foram impostos. Como todas as atividades mencionadas são inerentes ao funcionamento de um governo hoje, a criação de incentivos para a corrupção é inevitável.

O modelo "outorgante-agente-cliente", proposto por Klitgaard (1994, 83), ajuda a entender a dinâmica da corrupção. O "outorgante" pode ser representado como um oficial superior na administração pública, o "agente" como um suboficial responsável por manter contato com o "cliente" e o "cliente" representa o setor privado. Todos eles têm interesses independentes.

O "outorgante" responsável pela implementação de uma política anticorrupção em sua administração deve saber que o "agente", embora inserido na estrutura do Estado, faz os seus próprios cálculos, a fim de medir os lucros de aceitar um suborno e os prováveis custos de ser identificado e punido. Da mesma forma, o "cliente" será obrigado a tentar corromper o "agente", a fim de

obter benefícios ou uma redução de custos, a menos que seja capaz de vislumbrar a possibilidade de punição. Como pode ser visto, a corrupção é um “crime de cálculo” – uma questão de oportunidade. “As pessoas tendem a se envolver com a corrupção quando os riscos são baixos, as penas leves, e as recompensas grandes.” (Klitgaard et al. 2000, 27)

Uma extensa pesquisa da literatura sugere que a corrupção causa prejuízos econômicos e sociais graves, o que justifica o estabelecimento de políticas para o seu controle. Abaixo estão elencadas as principais consequências negativas da corrupção:

a) Controles fiscais contaminados pela corrupção facilitam a evasão fiscal, causando perdas para o orçamento do governo. (Mauro 1997, 87)

b) Em um ambiente corrupto, o governo pode dar prioridade às obras públicas de pouco benefício para a população em geral ao invés de investir em educação e saúde. (Shleifer e Vishny 1993, 616)

c) Sem fortes impedimentos para a corrupção, a competição para tirar proveito dos benefícios oferecidos pelo governo será influenciada pelo comportamento dos participantes menos escrupulosos. (Heimann 1997, 148) Em um processo de licitação, o que oferece a melhor qualidade ou preço para o seu serviço não irá obtê-la, o escolhido será aquele que mantém uma relação ilícita com o governo.

d) Uma pesquisa conduzida por Wei (2000); e Teixeira e Grande (2011) indica que a percepção da corrupção em um país pode impactar negativamente a sua capacidade de atrair o investimento estrangeiro direto devido ao alto custo para manter as empresas em um ambiente de corrupção. Esta situação é especialmente problemática para os países em desenvolvimento, que precisam de capital estrangeiro para a transferência de tecnologia, aquisição de *know-how* e realização de grandes projetos de infraestrutura. (Sornarajah 2010, 48)

3. Práticas de Corrupção e Corporações Transnacionais

As políticas de combate à corrupção geralmente se concentram no papel do “agente”, com o acompanhamento de sua conduta e aplicação de severas sanções para os corruptos. Apesar da inegável importância desses mecanismos, nos últimos anos uma abordagem mais abrangente foi amplamente adotada.

Esta abordagem inclui o papel do “cliente” no desenvolvimento do controle da corrupção.

Milton Friedman (1970) uma vez disse que “a única responsabilidade social da empresa é aumentar os seus lucros”. Esta afirmação reflete a lógica econômica que impulsiona as empresas, mas não corresponde às expectativas da atual sociedade quanto ao comportamento do setor privado. Hoje em dia, o conceito de governança prevalece: os problemas da sociedade não devem ser administrados somente pelo Estado, mas também por organizações internacionais e entidades privadas – como indivíduos, organizações não-governamentais e empresas (Comissão sobre Governança Global 1995, 02). Em um ambiente de governança, as empresas são responsáveis pelo impacto que suas “atividades podem ter sobre os aspectos sociais, políticos, econômicos e de desenvolvimento da sociedade” (Adeyeye 2011, 149).

Neste contexto, a responsabilidade pelo controle de práticas de corrupção não é somente do Estado, mas também é compartilhada com o comércio. Ele passa a ideia de que o setor privado pode ser o principal responsável pelo fornecimento de combustível para a máquina de corrupção (Transparência Internacional 2008, 02).

Cabe ao governo criar um sistema de incentivos e punições para tornar a corrupção menos atraente para as empresas. O desenvolvimento da “lei nacional anticorrupção” focada nas práticas de negócios pode ser um mecanismo importante para esta finalidade.

Não é, todavia, uma tarefa fácil. Um dos desafios diz respeito à natureza das estruturas do comércio contemporâneo. Embora os mecanismos de controle do Estado sejam limitados ao território nacional, as atividades corporativas transcendem as fronteiras na figura de “corporações multinacionais ou transnacionais”, as empresas que organizam as suas atividades em mais de um país³. Segundo dados de 2009-2010, estima-se que

³ As empresas transnacionais não estão limitadas a operações de importação e exportação: elas realizam investimentos de longo prazo no exterior (o investimento estrangeiro direto ou IED). De acordo com o Banco Mundial, investimentos estrangeiros diretos são “entradas líquidas de investimento para a aquisição de uma participação de gestão duradoura (no mínimo 10 por cento do capital votante) em uma empresa que opera em uma economia diferente da do investidor”. Ele é dividido em “investimento *greenfield*”, quando o investidor estrangeiro abre um novo empreendimento; e “fusões e aquisições transfronteiriças”, quando o investidor compra ou faz fusão com uma empresa já existente.

existem 82 mil empresas transnacionais (ETNs) em todo o mundo, com 810 mil filiais estrangeiras (UNCTAD 2009, xxi). Elas são responsáveis por mais de um quarto do produto interno bruto mundial e mais de um terço das exportações (UNCTAD 2011, 24). Estudos indicam que há empresas transnacionais com produto interno bruto maior do que muitas nações (Grauwe e Camerman 2003, 27).

A participação das empresas transnacionais em esquemas de corrupção é muito comum. Esta ligação foi justificada por anos como necessária para a realização de negócios em outros países, especialmente os “subdesenvolvidos”, onde haveria uma cultura de corrupção. Até recentemente, os países europeus permitiram deduções fiscais das empresas para subornos no exterior (Naim et al., 1997, p. 13). Essa situação beneficiou as corporações corruptas, em detrimento de empresas honestas, no acesso aos mercados estrangeiros, além de contribuir para a manutenção de governos altamente corruptos. Diante deste cenário, é necessária a construção de um regime internacional de controle da corrupção com foco no setor privado. O objetivo é criar um compromisso entre os países no enfrentamento do problema por meio do intercâmbio de experiências e da harmonização das legislações nacionais, impedindo a existência de zonas de impunidade. O foco nas empresas transnacionais pode fazer a diferença. De acordo com a Naim et al. (1997, 22-23), é mais fácil prevenir a corrupção em empresas transnacionais complexas do que impor reformas institucionais em vários países em desenvolvimento. O ataque na oferta da corrupção torna mais difícil para os agentes corruptos alcançar seus objetivos. Outro aspecto importante é a possibilidade de essas empresas transnacionais disseminarem seus valores ao redor do mundo entre seus parceiros comerciais, que serão obrigados a adotar práticas anticorrupção correndo o risco de que não serão capazes de fazer negócios com empresas éticas no futuro.

4. O Regime Internacional de Combate à Corrupção

4.1. A Lei Norte-Americana de Práticas Corruptas no Exterior (FCPA)

Os Estados Unidos foram o primeiro país a se preocupar com a ligação entre empresas transnacionais e o fenômeno da corrupção.

O contexto político do país na década de 1970 foi decisivo. Após o escândalo de Watergate, através do qual o Presidente Nixon foi acusado de usar seu poder para espionar ilegalmente opositores políticos, uma série de investigações foi realizada pelo Senado dos EUA para encontrar irregularidades no governo. Enquanto investigava-se o financiamento de campanhas políticas, descobriu-se a existência de fundos irregulares mantidos pelas empresas transnacionais norte-americanas para corromper governos estrangeiros e garantir um negócio lucrativo nesses países. Em colaboração com a Comissão Norte-Americana de Câmbios e Títulos (SEC, sigla em inglês), órgão responsável pela regulação do mercado de ações nos EUA, mais de 500 empresas norte-americanas admitiram pagar o equivalente a 300 milhões de dólares em subornos a funcionários públicos estrangeiros (Biegelman e Biegelman 2010, 10).

Apesar da existência de um sólido conjunto de normas que proíbem o suborno de funcionários públicos nacionais nos Estados Unidos, não havia nada na lei dos EUA sobre o suborno de funcionários públicos estrangeiros. Inspirada pela “onda de moralização”, foi sancionada em 1977 pelo presidente Jimmy Carter, a Lei Norte-Americana de Práticas Corruptas no Exterior (FCPA, sigla em inglês), uma lei que proibia o pagamento de subornos a funcionários públicos estrangeiros, a fim de estabelecer relações comerciais lucrativas. Na época, o presidente fez a seguinte declaração: “a corrupção é eticamente repugnante e competitivamente desnecessária. Práticas de corrupção entre empresas e funcionários públicos no exterior comprometem a integridade e estabilidade dos governos e prejudicam nossas relações com outros países” (Koehler 2010, 913).

A FCPA é uma lei dos EUA com aplicação extraterritorial, que visa prevenir e punir a utilização de suborno no exterior por empresas. A legislação não se aplica apenas a empresas norte-americanas, mas também às suas subsidiárias que operam no exterior, *joint ventures* e até mesmo empresas estrangeiras com operações ou um mero registro nos EUA, bem como as empresas que fazem negócios na bolsa de valores⁴.

⁴ Em 1975, apenas 2,12% das empresas listadas na New York Stock Exchange (NYSE) eram estrangeiras. Em 2005, o percentual era de 37%. Todas estão sujeitas à FCPA (Tafara e Peterson 2007, 34).

A lei prevê medidas preventivas e repressivas. A fiscalização da aplicação é feita pela SEC e pelo Departamento de Justiça (DOJ). Os sujeitos à FCPA são obrigados a manter registros detalhados de todas as transações financeiras e comerciais e da realização de auditorias internas e externas periodicamente. As penalidades para quem viola a FCPA podem ser de natureza civil (tais como multas e proibição de contratar com a administração pública) ou criminal (prisão de executivos e funcionários).

O governo mantém o “programa de prêmio ao delator”, dando recompensas para quem denunciar violações da FCPA. Um fato curioso é de que os casos da FCPA raramente são decididos por um tribunal dos EUA: a tendência é a de assinar acordos com os reguladores.

O impacto da FCPA nas atividades das empresas é uma questão de discordância na comunidade empresarial norte-americana, a qual acredita que a legislação criou uma desvantagem competitiva para as empresas dos EUA em relação às empresas de países onde essa corrupção é permitida. Incapaz de subornar, as empresas logo perderiam mercados, trazendo consequências para a economia dos EUA (Naim et al. 1997, 17-19). Por outro lado, há o argumento de que a redução da corrupção ajuda a manter um ambiente de igualdade de condições para a competitividade no exterior (*level playing field*) entre empresas dos Estados Unidos e seus parceiros. O peso da economia dos EUA e da natureza extraterritorial da FCPA cumprem um papel importante na disseminação de governança corporativa ao redor do mundo.

4.2. Tratados Internacionais Anticorrupção

Com a implementação da FCPA, o governo dos EUA começou a pressionar para a internacionalização da luta contra a corrupção e a adoção pelos países de lei semelhante. Assim, superaria as discrepâncias entre as condições regulamentares para as empresas dos EUA e as de outros países, que seriam ligadas pelo mesmo regime internacional anticorrupção. Nas palavras de Carr e Outhwaite (2008, 07.):

“Os EUA reconheceram que o suborno de funcionários públicos estrangeiros não era simplesmente um problema dos EUA, mas universal. Promovendo agressivamente a aprovação de uma legislação semelhante em outros países industrializados, os

EUA procuraram assegurar condições de concorrência equitativas para as empresas concorrentes e aumentar a integridade e a estabilidade do mercado”.

A estratégia dos EUA era a de levar a questão para discussão em fóruns internacionais. Em 1975, a Assembleia Geral das Nações Unidas condenou a corrupção praticada por empresas transnacionais. No ano seguinte, foi a vez da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). França, Alemanha e Reino Unido foram os opositores da iniciativa, lembrando que a luta contra a corrupção deve ser direcionada apenas para as ações dos funcionários públicos. A FCPA foi acusada de ser um exercício ilegal de extraterritorialidade, e um tratado sobre estas linhas iria impor um código penal internacional, violando a soberania do Estado (Naim et al. 1997, 20).

Na década de 1990, as negociações para uma agenda internacional anticorrupção continuaram. Em 1993, a administração Clinton colocou como prioridade de sua política comercial a elaboração de um tratado internacional anticorrupção. A vitória norte-americana não foi causada pela capacidade de negociação, mas pelas manchetes de jornais. O período foi marcado por uma série de investigações que envolviam a má conduta de políticas europeias (principalmente Alemanha, França e Itália) e asiáticas para que a defesa de qualquer forma de corrupção não fosse perdoada pela opinião pública internacional.

Neste ponto, foi possível vislumbrar a criação de um tratado internacional. A instituição internacional escolhida inicialmente para a implementação deste projeto foi a OCDE, que discute questões que envolvem desenvolvimento, democracia e livre mercado. Ela é composta tradicionalmente por países desenvolvidos (e alguns em desenvolvimento) e representa os principais concorrentes dos EUA para as oportunidades de negócios no exterior⁵.

⁵ Hoje, a organização tem 34 membros: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Chile, República Checa, Dinamarca, Estônia, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Islândia, Irlanda, Israel, Itália, Japão, Coreia do Sul, Luxemburgo, México, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Polónia, Portugal, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Suécia, Suíça, Turquia, Reino Unido e Estados Unidos. Devido à configuração atual da economia global, a organização mantém um forte canal de comunicação com Rússia, China, Índia, África do Sul, Indonésia e Brasil.

Em 1994, o Conselho da OCDE se reuniu para emitir a seguinte declaração: “o suborno é um fenômeno generalizado em transações comerciais internacionais, incluindo comércio e investimento, levantando sérias preocupações morais e políticas e distorcendo a condição competitiva internacional”. O documento indica que a responsabilidade no combate à corrupção em transações internacionais é compartilhada por todos os países. Assim, apela aos Estados-Membros que tomem as medidas necessárias para combater o fenômeno, através de reformas em seu direito interno.

As discussões sobre a resolução foram responsáveis por desencadear uma série de outras iniciativas internacionais. Regionalmente, houve as primeiras reuniões do Conselho da Europa e da Organização dos Estados Americanos (OEA) para resolver o problema da corrupção. Enquanto isso, a ONU intensificou suas discussões sobre o assunto.

Na OEA, foi criada a “Convenção Interamericana contra a Corrupção”. O acordo foi assinado em 1996 e entrou em vigor em 1997. Estabelece que os Estados signatários proibirão a oferta de subornos a funcionários públicos nacionais (artigo VI) e funcionários estrangeiros (artigo VIII). Claramente influenciado pela FCPA, o instrumento regional fez história ao ser o primeiro a lidar, ainda que brevemente, com a corrupção feita por empresas transnacionais.

No texto do tratado pode ser destacada a proteção dos denunciantes (artigo III.8), a criação de uma agência governamental para o controle de corrupção (artigo III.9) e a obrigação de manter registros contábeis das empresas a fim de facilitar a detecção de corrupção (artigo III.10).

A falha principal do tratado é a ausência de mecanismos de avaliação de conformidade. Mecanismos de avaliação só foram implementados em 2003 e ainda necessitam de maior desenvolvimento (Webb 2005, 194).

Em dezembro de 1997, a “Convenção da OCDE sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais” foi finalmente assinada. Atualmente, os Estados participantes são os membros da OCDE mais Argentina, Brasil, Bulgária, África do Sul e Rússia. O grupo de trabalho sobre suborno é integrado também por China, Peru, Indonésia, Malásia e Colômbia, que podem vir a assinar a convenção no futuro. Ela entrou em vigor no ano de 1999.

A maior diferença em relação ao documento da Convenção da OEA é o seu alcance global. Como a FCPA foi a fonte de inspiração, a Convenção da OCDE trata apenas do suborno envolvendo funcionários públicos estrangeiros, uma situação relacionada com negócios internacionais. A estratégia é estabelecer um compromisso político e jurídico entre os Estados signatários para modificar a lei nacional e proibir práticas corruptas prejudiciais para as relações econômicas transnacionais (artigo 1.1).

Observa-se que a lista de signatários é composta por países desenvolvidos e em desenvolvimento, que respondem por 90% do investimento estrangeiro direto, 2/3 do comércio internacional e 75% das empresas transnacionais (OCDE 2011a, 01). O objetivo do tratado é prevenir e punir práticas corruptas por parte dos que praticam o suborno; entende-se que o ataque contra a principal fonte financeira da corrupção poderia causar a sua “inanição”. A proibição do uso da corrupção em negócios internacionais representa uma tentativa de “nivelar o campo do jogo” de forças econômicas em um contexto de livre mercado global, o principal objetivo dos Estados Unidos na internacionalização do controle da corrupção.

A Convenção da OCDE adota um estilo que também está presente em outros tratados anticorrupção: os instrumentos internacionais são incapazes de proibir automaticamente a conduta corrupta, mesmo na existência do processo de ratificação. É necessário que os Estados-Membros criem suas próprias leis nacionais, a fim de criminalizar essa conduta e implementar mecanismos de controle.

Assim, o instrumento jurídico internacional apenas apresenta “modelos” que podem ser copiados pelos Estados signatários, de forma semelhante à “soft law”. Se o processo legislativo não é realizado, tal cláusula do tratado não é aplicada. Enquanto os regulamentos internos não são criados, outros estados podem pressionar os países signatários a tomar medidas, através de mecanismos de monitoramento.

A convenção exige que a atribuição da conduta de suborno a um funcionário público estrangeiro seja estendida a pessoas jurídicas (artigo 2). Há também uma exigência para a manutenção de registros contábilísticos, sistemas de auditoria e divulgação de demonstrações financeiras das empresas (artigo 8.1).

De acordo com o tratado, sanções criminais, civis ou administrativas devem ser implementadas para os malfeitores. A OCDE exemplifica alguns tipos de penalidades não-criminais: a exclusão do acesso aos recursos públicos, a proibição temporária de participar em licitação, e a proibição da prática de certas atividades comerciais (OCDE 2011b, 16.).

O mecanismo de monitoramento e avaliação da implementação da Convenção da OCDE é um de seus principais destaques, devido ao seu grau de detalhamento, precisão e rigorismo. Atualmente, o processo é composto de três fases, sendo conduzido por um grupo de trabalho constituído por equipes de peritos dos Estados-Membros.

A primeira fase analisa se o país implementou a lei nacional anticorrupção de acordo com os parâmetros da Convenção da OCDE. Para isso, o Estado responde questionários e envia sua legislação e textos legais para avaliação. Na segunda fase, a eficácia da lei é avaliada. Para isso, visitas ao país são agendadas e são realizadas reuniões com atores sociais em diversos segmentos, tais como governo, câmaras de comércio, agências de desenvolvimento, empresas e sociedade civil. Os relatórios produzidos pelos peritos são extremamente detalhados. Eles avaliam as alterações feitas na legislação nacional, as estatísticas de processo criminal, conscientização pública, detalhes de sanções e grau de cooperação internacional (Carr e Outhwaite 2008, 08; Webb 2005, 197). A terceira fase, implementada recentemente, consiste em avaliações periódicas a fim de observar a evolução das medidas nacionais de combate à mecanismos de corrupção.

Após a assinatura do tratado da OCDE, a instituição começou a emitir recomendações, a fim de detalhar as obrigações. É o uso da “soft law” para evitar uma reforma exaustiva e complicada do tratado. Ela criou um quadro de grande importância complementar à convenção, uma vez que os parâmetros estabelecidos nestas recomendações estão sendo usados pela OCDE na avaliação do cumprimento do tratado.

Os Estados-Membros são recomendados a acabar com a dedução fiscal dos subornos, por muito tempo aceito nos países industrializados. Outro documento recomenda que os países monitorem a propagação de subornos a funcionários públicos estrangeiros em operações de exportação, especialmente os atendidos por programas de créditos oficiais e agências de financiamento do

governo. Os países também devem manter canais acessíveis para a apresentação de queixas às autoridades competentes e para proteger os denunciante.

Recomendações também lidam com a necessidade de criar uma cultura de transparência nos negócios, a fim de prevenir e detectar casos de corrupção transnacional. Além da supervisão dos registros contábeis mencionados na Convenção, a OCDE recomenda a criação de um programa de “controle interno, ética e conformidade”, baseado em “orientações sobre boas práticas” e manutenção de um sistema de auditoria externa independente. Os governos podem exigir a manutenção de mecanismos de conformidade para participar de concursos públicos (concessões, licitação) ou o acesso a programas de financiamento e crédito público.

Após a iniciativa da OCDE, vários tratados regionais anticorrupção foram criados⁶. Estes esforços culminaram com a criação de um novo tratado com alcance global. Em 2003, foi assinado em Mérida na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. Entrou em vigor em 2005.

A principal diferença da Convenção da ONU se comparada à Convenção da OCDE é a imposição da proibição da prática de suborno envolvendo não só o funcionário público estrangeiro (artigo 16), mas também o nacional (artigo 15). O tratado é dirigido a todos os países, ao contrário da OCDE, que tem como alvo a fonte do suborno. O tratado da ONU foi ratificado por 159 países.

O tratado internacional também exige que a conduta da corrupção também seja atribuída a pessoas jurídicas (artigo 26). Sobre os mecanismos de prevenção aplicados às empresas, o tratado estabelece auditorias e sistemas de controle e auditoria (artigo 12.1); manutenção de registros e divulgação de extratos comerciais (artigo 12.3); disseminação de códigos de conduta (artigo 12.2 ‘a’) e prevenção de conflitos de interesses (artigo 12.2 ‘a’). O tratado também estabelece que deve ser garantida a proteção aos denunciante (artigo

⁶ Da Europa, a “Convenção sobre a Proteção dos Interesses Financeiros das Comunidades Europeias” (1995), a “Convenção da União Europeia na luta contra a corrupção envolvendo funcionários europeus ou funcionários dos Estados-Membros da União Europeia” (1997), o “Conselho da Convenção Criminal Europeia sobre a Corrupção” (1999), e “Conselho da Convenção Civil Europeia sobre a Corrupção” (1999). Da África, o “Protocolo SADC contra a Corrupção” (2001) e a “Convenção da União Africana sobre a Prevenção e o Combate à Corrupção” (2003).

33). Os mecanismos de avaliação não foram implementados até 2009, e eles ainda necessitam de maior desenvolvimento.

Devido ao escopo (lidando com todos os tipos de corrupção) e da geografia (universal) to tema, Carr (2007, 26) considera a possibilidade de os países denunciarem os tratados e concentrarem todos os seus esforços na iniciativa das Nações Unidas. Embora seja mais simples centralizar as políticas internacionais anticorrupção em um único tratado, não se deve descartar o papel da OCDE, que desenvolve um intenso trabalho no detalhamento e atualização dos mecanismos de combate à corrupção através da “soft law”. Além disso, o tratado da OCDE fornece um mecanismo de avaliação mais desenvolvido do que a ONU. Graças às pressões feitas por este processo de avaliação, vários países reformaram sua legislação anticorrupção. A posição oficial da OCDE é de que ambos os tratados são complementares (2011b, 46). Entende-se que o pluralismo de fontes legais, inerentes ao direito internacional, é um aspecto positivo, pois permite a multiplicidade de experiências.

5. O aprimoramento da regulação e o caso brasileiro

Como resultado da maciça vinculação a diferentes instrumentos jurídicos internacionais e a consciência internacional dos danos que a corrupção causa no sistema econômico mundial, os Estados signatários promoveram reformas legais nacionais, a fim de coibir a prática da corrupção em negócios internacionais. Nesta etapa, os tratados internacionais desempenham um papel importante, porque espalham experiências de sucesso de vários países e estabelecem mecanismos de avaliação mútua. Eles trazem dinamismo ao instrumento jurídico porque estabelecem um fórum de diálogo entre os diversos reguladores nacionais, enquanto convencem os Estados a cumprirem o tratado, forçando a adoção de medidas práticas.

O resultado foi a ocorrência do fenômeno de anticorrupção chamado “aprimoramento da regulação”, que foi extremamente benéfico para a comunidade internacional. Hoje, a maioria das principais economias reformaram sua legislação para proibir o suborno em negócios internacionais. Entre elas estão a legislação dos EUA (FCPA), obviamente, e as reformas que ocorreram na Alemanha (1998), França (2000 e 2007), Japão (2005) e Reino

Unido (UK Bribery Act – 2010). Brasil, Rússia, China e Índia estão em processo de adaptação da sua estrutura legal.

Os primeiros casos de aplicação internacional anticorrupção, alguns envolvendo múltiplas jurisdições, foram relatados. Segundo dados da OCDE, desde a entrada em vigor do tratado mais de 290 empresas em 13 países foram punidas (OCDE 2011a, 01-02). Dois casos famosos demonstraram a força do regime de regulamentação.

Em 2008, o Departamento de Justiça dos EUA anunciou um processo contra a Siemens, a gigante empresa alemã de tecnologia. A empresa estava sujeita à FCPA porque emitiu ações na Bolsa de Valores de Nova Iorque. As investigações mostraram que a empresa pagou o equivalente a 1,4 bilhões de dólares em subornos em vários países. Para não sofrer uma punição mais severa, a Siemens confessou irregularidades e concordou em pagar uma grande multa aos governos dos EUA e da Alemanha para suspender a prática (Koehler 2010, 991-993). Desde então, a empresa patrocina projetos acadêmicos voltados para a difusão de princípios éticos no mundo dos negócios.

O outro caso conhecido ocorreu em 2010, com a BAE Systems, da indústria de defesa inglesa. A empresa foi acusada pelo governo (DOJ / SEC) e pelo Reino Unido (Serious Fraud Office) de fazer uso de práticas de corrupção para ganhar contratos de venda de armas a governos estrangeiros. Seus principais parceiros foram Arábia Saudita, América Latina, África e Europa Oriental. O caso ainda não foi resolvido (Koehler 2010, 993-996).

A inclusão do Brasil no regime internacional anticorrupção é um desafio, merecendo um estudo detalhado. Este é um país com uma ascensão econômica rápida, sendo considerado a sétima maior economia e o quinto país a receber mais investimentos estrangeiros diretos no mundo. Por outro lado, o país é percebido como altamente corrupto⁷.

⁷ No último relatório da Transparência Internacional (Índice de Percepções da Corrupção de 2011), o Brasil recebeu grau 3,8. Ele ocupa a 73ª posição entre 182 países avaliados. Esta é uma “percepção” da corrupção: como a comunidade mundial vê o problema no país. O ranking é desenvolvido através de entrevistas realizadas por instituições respeitáveis, refletindo a opinião dos observadores em todo o mundo. Eles consultam especialistas, analistas de risco e empresários, incluindo as pessoas que vivem e trabalham nos países avaliados.

O país ratificou três tratados internacionais sobre o assunto (OEA, ONU e OCDE) e, atualmente, proíbe a prática de corrupção em negócios internacionais em seu direito interno. No entanto, a aplicação de mecanismos anticorrupção tem sido considerada ineficaz em certos pontos da avaliação da OCDE. As principais críticas são: a falta de um quadro jurídico eficaz para punir empresas ligadas à corrupção; a ausência de um programa para a proteção de denunciantes; e a necessidade de desenvolvimento de normas de contabilidade, controle interno e auditoria externa, a fim de detectar o suborno estrangeiro.

Não está claro se o descumprimento do regime internacional anticorrupção por um país emergente (como o Brasil) pode causar perdas econômicas, ou se é apenas uma questão de política internacional. As evidências apontam para a primeira opção.

Primeiro, o controle da corrupção em empresas brasileiras que operam no país ajuda o país a fazer negócios com empresas estrangeiras que querem investir no Brasil. As empresas que investem provavelmente vêm de países com um regime anticorrupção com aplicação extraterritorial. Portanto, a percepção de que os parceiros brasileiros mantêm um relacionamento ilícito com o seu governo pode frustrar os negócios. Neste contexto, tornou-se uma prática comum para os investidores estrangeiros realizarem complexas auditorias antes de fusões, aquisições ou *joint ventures* com empresas brasileiras a fim de garantir a ausência de prática de corrupção e evitar uma eventual sanção de seu estado de origem.

Dois estudos acadêmicos confirmam o argumento. Weitzel e Berns (2006, 01), através da análise de quase 5 mil fusões e aquisições envolvendo investimento estrangeiro direto, descobriu que ambientes com altos níveis de corrupção reduzem a classificação de empresas nacionais, tornando-as menos atraentes para os investidores. Através da realização de um estudo empírico, Cuervo-Cazurra (2008, 02) concluíram que os países investidores que aplicaram a Convenção da OCDE reduziram seu investimento estrangeiro direto com Estados corruptos após seus países de origem aprovarem leis contra o suborno em outros países.

Em segundo lugar, o incentivo à criação de mecanismos de controle preventivo da corrupção (compliance) em transnacionais brasileiras ajuda a

prevenir essas empresas da punição no exterior. A corrida fez o regime regulatório internacional anticorrupção onipresente. Em algumas jurisdições, como os EUA, o mero registro de ações na bolsa de valores caracteriza a submissão à sua lei anticorrupção. Assim, as empresas brasileiras que desejam competir em mercados estrangeiros devem investir na prevenção da corrupção, ou vão sofrer punição no local onde pretendem fazer o negócio. Incentivos do governo brasileiro podem ajudar na disseminação da cultura anticorrupção entre as empresas nacionais, evitando maiores problemas no futuro.

6. Conclusão

A partir deste estudo inicial, algumas conclusões parciais podem ser feitas. A existência da corrupção é resultado da interação entre os interesses públicos e privados. Não é apenas uma questão moral, mas uma questão de oportunidade. Um sujeito vai agir corruptamente quando os benefícios da corrupção superam a perda de uma possível punição. O Estado tem que interferir neste processo, criando desvantagens para práticas corruptas.

O uso do modelo “outorgante-agente-cliente” (Klitgaard) é uma proposta interessante para o desenvolvimento de políticas anticorrupção. É imperativo desenvolver estratégias para controlar a conduta do “cliente”, o setor privado, que é o principal responsável por alimentar a corrupção. Neste contexto, não se pode esquecer o papel das “corporações transnacionais”. A implementação de mecanismos anticorrupção focados nestas empresas pode ser a melhor forma de estabelecer um controle internacional de corrupção, dada a importância que estas entidades têm na economia contemporânea e o alcance de suas atividades no cenário mundial.

Entende-se que a construção de um quadro internacional anticorrupção é necessária porque ele formaliza um compromisso entre países no enfrentamento do problema. A troca de experiências e a harmonização da legislação nacional impede a formação de zonas de impunidade. A Lei Norte-Americana de Práticas Corruptas no Exterior (FCPA) surgiu em uma situação muito particular da política americana, mas a sua importância no desenvolvimento de novas estratégias globais para o controle da corrupção deve ser reconhecida. Tratados internacionais anticorrupção são claramente

inspirados na experiência norte-americana, o que justificaria um estudo mais aprofundado da FCPA.

A existência de um “regime internacional anticorrupção”, composto por um quadro jurídico específico, foi reconhecido. Observa-se que estes tratados internacionais não têm o poder de implementar automaticamente mecanismos de combate à corrupção, exigindo reformas legislativas dos Estados signatários. A fim de obrigar os Estados a tomar medidas, as organizações internacionais mantêm sistemas de avaliação que verificam a conformidade com os tratados. Como resultado, há um “aprimoramento da regulamentação” dos padrões anticorrupção, benéfico para toda a comunidade internacional.

Com a onipresença do controle da corrupção no mundo, uma boa opção para países emergentes como o Brasil é a implementação de medidas de combate à corrupção previstas em normas internacionais. Além dos óbvios benefícios econômicos e sociais que a diminuição da corrupção causa – tais como o aumento da eficiência do gasto público e as “condições equitativas” para a competitividade – a adesão ao quadro legal também é necessária para evitar sanções impostas pela comunidade internacional comprometida com a política anticorrupção. O controle da corrupção nas empresas brasileiras (ou empresas de outros países emergentes) pode ajudar a selar negócios com empresas estrangeiras que querem investir no país. Também é importante mencionar que a implementação de mecanismos de combate à corrupção é necessária a fim de proteger as transnacionais brasileiras que atuam no exterior de possíveis punições nos locais onde desenvolvem seus empreendimentos.

REFERÊNCIAS

- Adeyeye, A. 2011. "The Role of Global Governance in CSR." *Santa Clara Journal of International Law* 9 (1): 147-168.
- Biegelman, Martin T., e Daniel R. Biegelman. 2010. *Foreign Corrupt Practices Act Compliance Guidebook: Protecting your Organization from Bribery and Corruption*. Nova Jersey: John Wiley & Son.
- Carr, Indira. 2007. "Fighting Corruption Through Regional and International Conventions: A Satisfactory Solution?" *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 15(2).
- Carr, Indira, e Opi Outhwaite. 2008. "The OECD Anti-Bribery Convention: Ten Years On." *Manchester Journal of International Economic Law* 5(1): 03-35.
- Comissão sobre Governança Global. 1996. *Nossa Comunidade Global*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Cuervo-Cazurra, Alvaro. 2008. "The Effectiveness of Laws against Bribery Abroad". Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=1059001>.
- Friedman, Milton. 1970. "The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits". *New York Times Magazine* 13.
- Grauwe, Paul de, and Filip Camerman. 2003. "Are Multinationals Bigger than Nations?" *World Economics* 4(2): 23-37.
- Heimann, Fritz F. 1997. "Combating international corruption: the role of the business community." Em: *Corruption and the Global Economy*, editado por Kimberly Ann Elliott, 147-161. Washington: Institute of International Economics.
- Klitgaard, Robert. 1994. *Corrupção sob Controle*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Klitgaard, Robert, Ronald MacLean-Abaroa, e H. Lindsey Parris. 2000. *Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention*. Washington: World Bank Publications.
- Koehler, Mike. 2010. "The Façade of FCPA Enforcement." *Georgetown Journal of International Law* 41(4): 907-1009.
- Mauro, Paolo. 1997. "The Political Economy of Corruption." Em: *Corruption and the Global Economy*, editado por Kimberly Ann Elliott, 83-107. Washington: Institute of International Economics.
- Naim, Moises, Patrick Glynn, and Stephen J. Kobrin 1997. "The Globalization of Corruption." Em: *Corruption and the Global Economy*, editado por Kimberly Ann Elliott, 07-27. Washington: Institute of International Economics.
- Noonan, John T. 1989. *Subornos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Organisation for Economic Co-Operation and Development. 2011a. Foreign Bribery Factsheet. Disponível em: <http://www.oecd.org/bribery>
- _____. 2011b. *Commentaries on the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*. Paris: OECD.

- Rose-Ackerman, Susan. 1997. "The Political Economy of Corruption." Em: *Corruption and the Global Economy*, editado por Kimberly Ann Elliott, 31-60. Washington: Institute of International Economics.
- Shleifer, Andrei, and Robert W. Vishny. 1993. "Corruption." *The Quarterly Journal of Economics* 108 (3): 599-617.
- Sornarajah, M. 2010. *The International Law of Foreign Investment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tafara, Ethiopis, e Robert J. Peterson. 2007. "A Blueprint for Cross-Border Access to U.S. Investor: a New International Framework." *Harvard International Law Journal* 48 (1): 31-68.
- Tanzi, Vito. 1998. "Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures." *IMF Staff Papers* 45 (4): 559-594.
- Teixeira, Aurora A.C., e Marlene Grande. 2011. "Linking Entry Mode Choices of MNCs with Countries' Corruption. A Review." *Working Papers* 08 – Observatório de Economia e Gestão da Fraude. Disponível em: http://www.gestaodefraude.eu/images/gf_upload/wp008.pdf
- Transparency International. 2008. *Bribe Payers Index 2008*. Berlim: Transparency International.
- _____. 2011. *Corruption Perceptions Index 2011*. Berlim: Transparency International.
- Wei, Shang-Jin. 2000. "Negative alchemy? Corruption and Composition of Capital Flows." *OECD Development Centre Working Paper* 165. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/49/16/2072209.pdf>
- Weitzel, Utz, e Berns, Sjors. 2006. "Cross-border Takeovers, Corruption and Related Aspects of Governance." *Tjalling C. Koopmans Research Institute Discussion Paper*. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=909546>
- United Nations Conference on Trade and Development. *World Investment Report 2009*. Disponível em: http://unctad.org/en/docs/wir2009_en.pdf
- _____. *World Investment Report 2011*. Disponível em: www.unctad-docs.org/UNCTAD-WIR2011-Full-en.pdf
- Webb, Philippa. 2005. "The United Nations Convention Against Corruption: Global Achievement or Missed Opportunity?" *Journal of International Economic Law* 8(1): 191-209.
- World Bank. 1997. *Helping Countries Combat Corruption: The Role of World Bank*. Washington: World Bank.

RESUMO

Ultimamente, a corrupção se tornou um assunto de preocupação internacional. Uma nova abordagem propõe o desenvolvimento de políticas anticorrupção voltadas ao setor privado, especialmente para as corporações transnacionais. A ideia é implementar mecanismos que ataquem o fornecimento da corrupção. Esta pesquisa visa analisar a evolução dos mecanismos internacionais de controle da corrupção direcionado às empresas transnacionais. O foco cairá sobre os tratados internacionais. O objetivo é identificar a existência de um regime internacional anticorrupção. Esta pesquisa é de natureza exploratória. É uma introdução ao assunto, especialmente para os formuladores de políticas de países com economias emergentes, que ainda não estão familiarizados com o estudo sobre o assunto. Decidiu-se fazer uma revisão bibliográfica, utilizando fontes interdisciplinares. Algumas conclusões preliminares foram feitas. Os Estados devem intervir neste processo através da criação de desincentivos para a realização de práticas de corrupção por parte do setor empresarial, especialmente em relação às empresas transnacionais. Os tratados internacionais não têm o poder de implementar automaticamente mecanismos anticorrupção, exigindo reformas legislativas por parte dos Estados signatários. Neste contexto, os sistemas de avaliação desempenham um papel importante convencendo as nações a agir. Como resultado, há uma “corrida de regulamentação para o topo” das normas anticorrupção, extremamente benéfica para a comunidade internacional. Com a onipresença do controle da corrupção no mundo, uma boa alternativa para as economias emergentes, como o Brasil, é a de implementar medidas anticorrupção fornecidas pelo direito internacional, caso contrário, eles podem sofrer prejuízos em suas atividades comerciais.

PALAVRAS-CHAVE

Corrupção; Corporações Transnacionais; Relações Internacionais; Direito Internacional.

Recebido em 13 de novembro de 2012.

Aprovado em 15 de dezembro de 2012.

Traduzido por Gabriela Perin e Pedro Alt.

PARCEIROS

NERINT

O Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT) foi o primeiro centro voltado exclusivamente ao estudo e à pesquisa em Relações Internacionais no sul do Brasil. Foi estabelecido em 1999 junto ao Instituto Latino-Americano de Estudos Avançados (ILEA) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre (a cidade do Fórum Social Mundial), Brasil. Seu objetivo sempre foi o estudo crítico e inovador da transformação do sistema mundial após o fim da Guerra Fria. Buscou sempre contribuir para a retomada da discussão de um projeto nacional para o Brasil no plano da análise das opções estratégicas para a inserção internacional autônoma do país, a partir da perspectiva do mundo em desenvolvimento.

O advento de uma “diplomacia ativa, afirmativa e propositiva” no Brasil no início do século XXI veio a convergir com as análises e projeções feitas nos seminários e publicações do NERINT (2 coleções, com 24 volumes). Os estudos exploratórios sobre os novos espaços dos países em desenvolvimento se revelaram acertados, e conheceram notável desenvolvimento. A Cooperação com instituições estatais, empresariais, acadêmicas e sociais foi intensificada, bem como o contato direto com centros na América Latina, África e Ásia, além dos já existentes com a Europa e a América do Norte.

Um dos resultados da nova realidade foi a implantação de um curso de graduação em Relações Internacionais (2004) e de um Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (2010), bem como da revista bimestral **Conjuntura Austral** e da semestral bilíngue **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**. Assim, além da pesquisa avançada, focada prioritariamente nos países emergentes, o NERINT deu origem ao ensino de graduação e pós-graduação diferenciado, além de propiciar intensa atividade editorial.

PPGEEI

O Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) iniciou suas atividades em 2011, com cursos de Mestrado e Doutorado. Ele é resultado dos avanços obtidos nas áreas de pesquisa e ensino (Graduação e Pós-Graduação) na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Possui um corpo de Docentes-Pesquisadores especializado e com experiência Internacional.

Pesquisa: Em 1999 foi criado na UFRGS o Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT), que realiza pesquisas, seminários e edição de duas coleções de livros e de dois periódicos. Conta também com o apoio do Núcleo de Estudos em Tecnologia, Indústria e Trabalho (NETIT/FCE) e do Centro de Estudos Internacionais de Governo (CEGOV), sediados no Instituto Latino-Americano de Estudos Avançados (ILEA/UFRGS). Em 2004, foi iniciado um curso de Graduação em Relações Internacionais na FCE/UFRGS, em 2005 foi formado o Centro de Estudos Brasil-África do Sul (CESUL) e em 2012 este transformou-se em Centro Brasileiro de Estudos Africanos (CEBRAFRICA). Tudo isto permitiu a formação de uma massa crítica, apoiada em ampla biblioteca especializada.

A tradição de pesquisa que deu origem ao PPGEEI baseou-se numa análise prospectiva das tendências mundiais dos anos 1990. A notável expansão da diplomacia e da economia brasileiras a partir do início do século XXI confirmou a perspectiva adotada, que permitiu a intensa cooperação com os organismos diplomáticos e econômicos internacionais do Brasil. O curso já é uma referência na análise estratégica da inserção das potências emergentes e das relações internacionais Sul-Sul.

A Visão diferenciada do PPGEEI diz respeito, ainda que partindo de fundamentos rigorosamente científico-acadêmicos, à ênfase na dimensão estratégica, teórica e aplicada. Por esta razão, tem sido procurado por estudantes de todo o Brasil e de vários países e tem estabelecido parcerias em todos os continentes. Enfim, um curso focado na compreensão das rápidas transformações pela qual passa o sistema internacional. Publica em parceria com o NERINT as revistas **Conjuntura Austral** (bimestral) e **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais** (semestral e bilíngue).

O PPGEEI possui três linhas de pesquisa:

Economia Política Internacional:

Enfoca a Inserção internacional da economia brasileira e de outros grandes países em desenvolvimento na América do Sul, Ásia e África; aborda as características e os efeitos da globalização; e desenvolve estudos comparados e setoriais preocupados com os efeitos da internacionalização de empresas e segmentos produtivos. Especial atenção é dada às crises financeiras internacionais e seus reflexos no Brasil e nos demais países do Sul.

Política Externa e Integração Regional

Enfatiza a análise do processo de formação, implementação e avaliação de política externa. Procura confrontar padrões de inserção internacional de países estratégicos da América do Sul, África e Ásia, considerando padrões institucionais, política comercial, estruturas de intermediação de interesses e atuação de atores da sociedade civil no eixo Sul-Sul das relações internacionais contemporâneas.

Tecnologia, Estado e Segurança Internacional

Aborda os principais problemas de segurança no sistema internacional a partir de uma perspectiva que leva em conta os Estados mais poderosos no nível global, mas que introduz de maneira sistemática o problema das balanças regionais de poder, o eixo Sul-Sul, a existência de complexos regionais de segurança e o impacto das tecnologias de informação na Era Digital.

CENTRO BRASILEIRO DE ESTUDOS AFRICANOS (CEBRAFRICA)

O Centro Brasileiro de Estudos Africanos (CEBRAFRICA) tem suas origens no Centro de Estudos Brasil-África do Sul (CESUL), um programa estabelecido em 2005 através de um convênio entre a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Suas atividades de pesquisa são desenvolvidas junto ao Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT), localizado no Instituto Latino-Americano de Estudos Avançados da UFRGS.

Em março de 2012 o CESUL foi ampliado para abranger o conjunto geográfico do continente africano, transformando-se em CEBRAFRICA, enquanto a Série Sul-Africana, que publicou cinco livros, foi transformada em Série Africana, com novas obras no prelo. O objetivo segue sendo o mesmo: realizar pesquisas, apoiar a elaboração de teses, dissertações e trabalhos de conclusão, congregar grupos de pesquisa em temas africanos, realizar seminários, promover intercâmbio de professores e estudantes e estabelecer redes de pesquisa e projetos conjuntos com instituições africanas e africanistas, publicar obras produzidas no Brasil ou traduzidas e ampliar a biblioteca especializada fornecida pela FUNAG.

As pesquisas têm por objetivo o conhecimento do continente africano e de suas relações com o Brasil, nas seguintes áreas: Relações Internacionais, Organizações de Integração, Segurança e Defesa, Sistemas Políticos, História, Geografia, Desenvolvimento Econômico, Estruturas Sociais e sua Transformação e Correntes de Pensamento. São parceiros do CEBRAFRICA conceituadas instituições do Brasil, Argentina, Cuba, México, Canadá, África do Sul, Angola, Moçambique, Senegal, Cabo Verde, Egito, Nigéria, Marrocos, Portugal, Reino Unido, Holanda, Suécia, Rússia, Índia e China. As pesquisas em andamento versam sobre a “A presença do Brasil, da China e da Índia na África”, “A África na Cooperação Sul-Sul”, “Conflitos africanos”, “Integração e desenvolvimento na África”, “As relações da África com as Grandes Potências” e “As relações interafricanas”.

NORMAS DE SUBMISSÃO

1. A revista AUSTRAL publica artigos científicos e resenhas bibliográficas;
2. A revista está dividida em duas seções: Artigos e Resenhas
3. Os artigos de pesquisa devem limitar-se a 50 mil caracteres (incluindo espaços e notas de rodapé) e as resenhas bibliográficas devem conter cerca de 4,5 mil caracteres (incluindo espaços) e não devem conter notas de rodapé;
4. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto;
5. A bibliografia deve ser citada de acordo com o sistema Chicago (Autor, data), referenciando a literatura citada ao final do texto;
6. As contribuições devem ser inéditas e podem ser submetidas em português, inglês ou espanhol;
7. As contribuições devem conter o nome completo do autor, sua titulação, filiação institucional (com o nome completo da instituição) e e-mail para contato;
8. O completo preenchimento, pelo(s) autor(es), do formulário de submissão do artigo é imprescindível;
9. Admite-se a publicação de estudantes de graduação, desde que em parceria com um professor orientador titulado, que constará como autor principal do trabalho.
10. No caso de resenhas bibliográficas, devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada;
11. As contribuições devem vir acompanhadas de: 3 palavras-chave em português ou espanhol e 3 palavras-chave em inglês; Título em português ou espanhol e em inglês; Resumo em português ou espanhol e Abstract em inglês, ambos com até 50 palavras.
12. As contribuições devem ser feitas através do website da Revista:
www.seer.ufrgs.br/Austral.

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 (não possuindo tamanho maior do que 2MB)
3. URLs para as referências foram informadas quando possível.
4. O texto está em espaço simples; usa 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 página Sobre a Revista.
6. Em caso de submissão a uma seção com avaliação pelos pares (ex.: artigos), as instruções disponíveis em Assegurando a avaliação pelos pares cega foram seguidas.

Volume 1, Número 1 (Jan-Jun 2012)

Apresentação
Celso Amorim

Editorial
Paulo Fagundes Visentini

O futuro do Mercosul
Samuel Pinheiro Guimarães

O Brasil de Lula: uma diplomacia global e afirmativa (2003-2010)
Paulo Fagundes Visentini

A virada russa para a América Latina
Yuri Paliev

Reordenando as Relações Internacionais: o Fórum de Cooperação China-África
Mamoudou Gazibo, Olivier Mbabia

A Política Externa do governo Jacob Zuma: associação ou dissociação?
Chris Landsberg

Cooperação Sul-Sul e a mudança de papel dos Estados do Golfo
Kristian Coates Ulrichsen

A crise financeira e a hegemonia do dólar
Marcelo Milan

Disponível online no site:
www.seer.ufrgs.br/Austral

Volume 1, Número 2 (Jul/Dez. 2012)

Editorial

Paulo Fagundes Visentini

Apresentação

Amado Luiz Cervo

As Lições da Experiência do Euro

Richard Griffiths

O Brasil na Atual Ordem Mundial

Amado Luiz Cervo

Neodesenvolvimentismo e a Busca de uma nova Inserção Internacional

Giorgio Romano

O Ensino e a Pesquisa sobre Política Externa no campo das Relações Internacionais do Brasil

Carlos Aurélio Pimenta de Faria

O Brasil diante da Ascensão Chinesa: os Riscos da Especialização Regressiva

André Cunha, Marcos Lélis, Julimar Bichara e Manuela de Lima

O Impacto da Crise Internacional no Comércio do Brasil com os BRICS (Rússia, Índia, China e África do Sul)

André Luiz Reis da Silva, Luiza Peruffo

A Mídia e a Política Externa no Brasil de Lula

Guilherme Casarões

Desenvolvendo a partir do Sul: Cooperação Sul-Sul no jogo de Desenvolvimento Global

Sean Burges

Da Globalização Colonial à Pós-Globalização Colonial: O Não Alinhamento e Cooperação Sul-Sul

Aditya Mukherjee