

AUSTRAL

Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais

Brazilian Journal of Strategy & International Relations



***O Atlântico Sul, o Brasil e a Cooperação entre Semiperiferia e
Periferia***

Porto Alegre, v.2, n.4 | Jul/Dez. 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 (PPGEEI) da Faculdade de Ciências Econômicas (FCE) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e ao Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT) – centro de pesquisa do Instituto Latinoamericano de Estudos Avançados (ILEA/UFRGS). Seu foco plural busca contribuir para o debate da ordem política e econômica internacional a partir da perspectiva dos países em desenvolvimento.

A revista publica artigos originais e críticas a livros que estejam relacionados à vasta área de Estratégia e Relações Internacionais, com especial interesse em assuntos relacionados a países em desenvolvimento e à Cooperação Sul-Sul – seus problemas securitários; os desenvolvimentos políticos, econômicos e diplomáticos dos países emergentes; e suas relações para com as potências tradicionais – em inglês, português ou espanhol. O público-alvo da revista consiste em pesquisadores, especialistas e estudantes de pós-graduação em Relações Internacionais.

A revista tentará, através de sua política de publicação, assegurar que cada volume tenha ao menos um autor de cada um dos grandes continentes do Sul (Ásia, América Latina e África), de modo a estimular o debate e a difusão de conhecimento produzido nessas regiões. Todas as contribuições serão submetidas a uma avaliação científica.

Este trabalho foi apoiado pelo Gabinete do Governador do Estado do Rio Grande do Sul para Assuntos Internacionais.



Editorial Board *Equipe Editorial*

Editor *Editor Chefe*

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

Deputy Editor *Editor Adjunto*

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

Editorial Board *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)

Edition Assistant *Assistente de Edição*

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

Editorial Committee *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 and Pedro Felipe da Silva Alt.

Design: Fernando Piccinini Schmitt

***AUSTRAL: Brazilian Journal of Strategy & International Relations* is
available online in English and Portuguese at: <http://seer.ufrgs.br/austral/>.**

Contact

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

Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais

Av. João Pessoa, 52 sala 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

Cataloging-in-Publication (CIP)

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. Political Science. 2. International Relations. 3.
International Politics. 4. Diplomacy. 5. Developing Countries.

CDU 327

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

Volume 2, Número 4 (Jul-Dez. 2013)

Editorial: Brasil, o elo mais fraco do BRICS?.....	7
Perspectivas brasileiras na convergência entre o SISBIN e a ZOPACAS.....	11
<i>Sérgio Gonçalves de Amorim</i>	
O Atlântico Sul, a África Austral e a América do Sul: cooperação e desenvolvimento.....	33
<i>Analúcia Danilevitz Pereira</i>	
Atlântico Sul: as relações do Brasil com os países africanos no campo da segurança e defesa.....	49
<i>Sérgio Luiz Cruz Aguilar</i>	
O Banco Central do Brasil como agente das Relações Internacionais.....	73
<i>Mauro Salvo</i>	
Fome Zero para o mundo: a difusão global brasileira do Programa Fome Zero.....	97
<i>Markus Fraundorfer</i>	
A Cooperação Técnica Triangular e o papel do Inmetro.....	123
<i>Leonardo Pace Alves</i>	
En las entrañas de los BRIC: análisis de la naturaleza semiperiférica de Brasil, Rusia, Índia y China	147
<i>Daniel Efrén Morales Ruvalcaba</i>	
Política exterior latinoamericana y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.....	183
<i>Elsa Llenderozas</i>	
Las potencias medias en la arquitectura climática global: la hibridación de la brecha Norte-Sur.....	207
<i>María del Pilar Bueno</i>	
Geografia e potencial marítimo de China e Irã.....	231
<i>Sören Scholvin, Alexandr Burilkov</i>	
Parceiros.....	247
Normas de Submissão.....	251

*A responsabilidade do conteúdo dos artigos é de seus respectivos autores.
The responsibility for the content of the articles is of their respective authors.*

EDITORIAL:

Brasil, o elo mais fraco do BRICS?

Os leitores e colaboradores da AUSTRAL, dos mais diversos países, têm nos perguntado “o que está ocorrendo no Brasil?” De fato, não há uma crise econômica nem problemas conjunturais que possam servir de explicação para as mobilizações recentes. Após quase uma década de intensa projeção internacional, crescimento econômico e bem sucedidas políticas sociais, o Brasil da Presidente Dilma foi sacudido, em junho de 2013, por uma onda de estranhos protestos, caracterizados por motivações contraditórias. A conquista obtida pelo presidente Lula de o Brasil vir a sediar a Copa do Mundo de Futebol em 2014 e as Olimpíadas de 2016 no Rio de Janeiro parecem, subitamente, em risco. O Brasil, como a maioria dos países, padece do caos das megacidades e necessita, com urgência, de obras de infraestrutura, que seriam propiciadas pela Copa e pela Olimpíada.

É correto que o governo tem procurado estimular o consumo das classes C e D, sem prejudicar as A e B e, para tanto, facilita a aquisição de automóveis, que aumentam o caos urbano, em detrimento do uso e do desenvolvimento do transporte público. E, quanto a este último aspecto, não atua de forma diferente do Regime Militar ou da Era Neoliberal de Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso. Ao mesmo tempo, cria uma cultura de consumismo, com direitos ampliados, sem deveres correspondentes nem motivações ideológicas construtivas e coletivas, apenas o culto ao individualismo.

A velha elite brasileira se ressentida da crescente concorrência das classes ascendentes, em relação a uma infraestrutura defasada e ao deficiente setor de serviços, que deixa cada vez mais a desejar. Uma população despolitizada pelo fisiologismo das alianças de governos de coalizão e pela indiferenciação dos programas partidários agrava a situação. Mas a insatisfação difusa, por si só, é incapaz de produzir tais manifestações de rua.

Há mais de vinte anos os setores de defesa externa, segurança interna e inteligência têm sido negligenciados, inclusive pelo governo atual, influenciado

por uma perspectiva pós-moderna e (des)orientado por uma agenda emanada de certos círculos das grandes potências. Neste sentido, o governo Dilma Rousseff demonstra alguma descontinuidade em relação ao do presidente Lula, pois tem um perfil muito técnico, por um lado, e politicamente vacilante, por outro. Inclusive sua diplomacia evidencia sinais de retrocesso, num governo perigosamente permeável e vulnerável à ação política instrumental de ONGs e fundações públicas e privadas estrangeiras. Políticas públicas são lançadas, fomentando movimentos sociais de orientação ambígua, que se voltam contra o próprio governo que os beneficia. Em plena crise mundial, manifestantes demandam privilégios que estão desaparecendo até nas antigas e prósperas potências do Norte, sem estarem dispostos a realizar qualquer esforço.

As redes sociais, tecnologicamente controláveis e politicamente influenciadas por atores estrangeiros, enquadram facilmente manifestantes desorientados e inexperientes, marcados por um idealismo ingênuo. Os velhos conservadores brasileiros e os *agents provocateurs* internos e externos passam à ação, bem como grupos econômicos de pressão em busca de vantagens pontuais e obscuras e desconhecidas organizações de extrema-esquerda. E o governo demonstra, então, despreparo e reage de forma errática e vacilante, alimentando ainda mais os protestos. Não por acaso, o prédio do Ministério das Relações Exteriores em Brasília (Itamaraty) e instituições públicas foram os principais alvos dos atos de vandalismo.

Quanto aos outros BRICS, a China mantém seu rumo de desenvolvimento, soberania e estabilidade, enquanto a Rússia chega a ensaiar uma renascida vontade política internacional, como no caso da Síria. Já a Índia é naturalmente instável social e culturalmente, e a África do Sul se revela bloqueada pelo contraditório pacto político que propiciou o fim do *Apartheid* jurídico. Tem perdido seu protagonismo até na África, onde Angola emerge como grande *player*. No tocante ao Brasil, parece estar perdendo a vontade de responder a desafios como a espionagem eletrônica dos Estados Unidos e ao episódio do avião presidencial boliviano na Europa. Um país que concedeu asilo político a ditadores paraguaios de direita, ao militante italiano de extrema-esquerda Battisti (autor de vários assassinatos) e ao confuso episódio envolvendo a retirada do senador boliviano Roger Pinto da embaixada brasileira em La Paz, demonstra temor em conceder refúgio a Edward Snowden. O caso Roger Pinto implicou na demissão do chanceler Patriota e a nomeação

do embaixador Luiz Alberto Figueiredo. Não são previstas grandes mudanças, mas o Itamaraty deverá se tornar mais ativo e ser monitorado mais de perto pela presidente Dilma.

No mesmo sentido, o Brasil vacila quanto a critérios internacionais seletivos em áreas que enfraquecem o desenvolvimento econômico na área energética e de infraestrutura. Um membro do BRICS afastado geograficamente do núcleo eurasiático, o Brasil se debate com problemas de identidade. Uma nação histórica e culturalmente reconhecida pelo predomínio da mestiçagem, sucumbe ao pseudo-multiculturalismo que, em última instância, o define como “Ocidental”, com minorias fragmentando a construção de uma identidade nacional. Sem isto, não há projeto nacional e, em consequência, não pode haver avanço no desenvolvimento econômico-social sustentado. Mas o que está em jogo, no plano externo, é o realinhamento da diplomacia brasileira e o afastamento dos demais BRICS.

No plano interno, são as eleições de 2014, após a derrota da oposição em cidades importantes, como São Paulo. Assim, em meio a uma aparente “Revolução Colorida”, o que está em disputa não é o *Regime Change* (a classe política brasileira é bem articulada), mas o desgaste da presidente Dilma, o renascimento da enfraquecida oposição e a alteração da coalizão governante. Ironicamente, o nome do presidente Lula reaparece nas pesquisas de opinião como o de maior preferência do eleitorado para o próximo ano. Não existe uma “onda de corrupção”, mas a luta pela distribuição de investimentos e recursos públicos.

Assim, graças aos protestos, o governo deverá reagir a sua excessiva confiança e recuperar sua tomada de posição mais assertiva, que caracterizava o governo Lula. A economia, apesar do limitado crescimento, mantém a estabilidade, a prosperidade e vitalidade. Trata-se de uma crise política num regime democrático em plena vitalidade, a qual parece perder força com a reação das autoridades e a autocrítica dos partidos políticos. O Brasil, ao contrário de outras nações sul-americanas, evitou os aspectos mais negativos legados pelo regime militar e pelo neoliberalismo, e também deve superar as atuais dificuldades, em grande parte decorrentes das aceleradas transformações sociais vividas na última década. Mas, para tanto, necessita alterar certos

aspectos do modelo econômico e do sistema político, e imprimir maior vigor à política externa.

* * *

Ao lançar sua quarta edição, a *AUSTRAL: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* completa seu segundo ano de existência. Neste número, os temas abordados são: a dimensão estratégica do Atlântico Sul; os BRICS; novas dimensões e atores da política externa brasileira; a questão climática nos países emergentes; bem como a integração latino-americana. Nesta edição, a Revista já teve sua primeira classificação no Qualis da CAPES e receberá novos indexadores. Mas o mais importante é que consolida as ligações com outros centros acadêmicos, especialmente das nações em desenvolvimento. Agradecemos o apoio da Assessoria Internacional do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, e o trabalho do Assistente de Edição, Pedro Alt, bem como da equipe de tradução.

PERSPECTIVAS BRASILEIRAS NA CONVERGÊNCIA ENTRE O SISBIN E A ZOPACAS

Sérgio Gonçalves de Amorim¹

Introdução

Esta comunicação objetiva tratar das perspectivas brasileiras na convergência entre o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), que é um arranjo institucional do Estado brasileiro em seu setor de defesa nacional, criado em 1999, e a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), que é um mecanismo multilateral de negociação aprovado pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1986, por iniciativa da diplomacia brasileira.

Trata-se, portanto, de analisar a convergências de políticas internas e externas de defesa e segurança de um País em um dado contexto regional.

A ZOPACAS foi criada por iniciativa brasileira junto à ONU, que a aprovou em um contexto em que a Guerra Fria ainda era vigente como paradigma para decisões no âmbito da Política Internacional. À época, internamente o Brasil dava início a um processo de democratização, e a Zona de Paz e Cooperação foi uma das iniciativas de sua nova diplomacia.

Conforme irá se explicitar nesta comunicação, a criação do SISBIN em 1999 é parte desse processo de democratização e de reforma do Estado brasileiro, que no mesmo ano criou o Ministério da Defesa (MD), agregando as três Forças militares em uma única estrutura ministerial. Ainda em 1999, a Casa Militar foi extinta e, em seu lugar, criado o Gabinete de Segurança Institucional da

¹ Pós-doutorando no Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense (INEST/UFF). E-mail: amorimsjc@hotmail.com

Presidência da República (GSIPR), que possui em sua estrutura a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), órgão central do SISBIN.

O Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) (Brasil 2012), documento do MD do Brasil, publicado em 2012, faz menção ao SISBIN e à ZOPACAS, o que justifica a presente pesquisa como uma das formas dos setores acadêmicos, e da sociedade brasileira, conhecer e participar das políticas públicas de segurança internacional e de defesa nacional do País.

Nesse sentido, a seguir, busca-se explicitar as relações entre o SISBIN e a ZOPACAS no pensamento brasileiro de defesa.

A baixa integração e efetividade da ZOPACAS

No contexto do fim da Guerra Fria, no plano externo, o Brasil propôs com êxito, em 1986, a criação da ZOPACAS, reunindo Países da América do Sul e África, visando evitar a propagação de armamento nuclear e de destruição em massa na região e a intervenção militar de Países de fora da região do Atlântico Sul.

O LBDN (idem, 36) realiza a seguinte apresentação da Zona de Paz e Cooperação:

“Criada em 1986 pelas Nações Unidas, a ZOPACAS conta, atualmente, com 24 membros — África do Sul, Angola, Argentina, Benin, Brasil, Cabo Verde, Camarões, Congo, Costa do Marfim, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Libéria, Namíbia, Nigéria, República Democrática do Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Togo e Uruguai. Em termos diplomáticos, o reforço da ZOPACAS é importante para a defesa do País.”

Miyamoto (1987), avaliando à época a criação da ZOPACAS, se mostrava cético quanto à sua eficácia e efetividade e apresentava os seguintes motivos:

“[...] a possibilidade de concretização de uma verdadeira zona de paz e de cooperação no Atlântico Sul só se tornará realidade quando alguns pontos forem atendidos: ao nível interno dos Estados, a supremacia do poder civil sobre o poder militar; ao nível mundial, a obediência às convenções internacionais pelas grandes potências, respeitando a soberania dos Países da área; ao nível regional, a resolução do problema das ilhas Malvinas; o sepultamento definitivo dos projetos militares

expansionistas apoiados nas teorias geopolíticas; na vertente ocidental africana, a resolução do apartheid na África do Sul e a independência da Namíbia com a retirada de tropas sul-africanas desse País. No momento em que estes fatos se tornarem realidades concretas, poder-se-á falar então, sem nenhum receio, em integração regional, em acordos duradouros de qualquer espécie, e em zona de paz nos dois lados do grande lago atlântico.”

Em vinte e seis anos da criação da ZOPACAS houve apenas sete reuniões multilaterais, que pouco representaram em medidas efetivas e eficazes para a manutenção da paz e para a cooperação no Atlântico Sul. A primeira reunião ocorreu no Rio de Janeiro, em 1988, em que se investiu em sua operacionalização inicial. A segunda foi em Abuja, na Nigéria, em 1990, em que já se discutiu uma nova funcionalidade da ZOPACAS, sobretudo frente ao fim da Guerra Fria, quando o Atlântico Sul perdeu sua importância relativa, desde que a Zona era como que um contraponto às atividades da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), que por sua vez também perdeu parte de sua razão de existência a partir de tal ocorrência histórica. Atualmente, tal tendência está sendo revista, como se tratará mais adiante.

O terceiro encontro ocorreu em Brasília em 1994, ocasião em que se buscaram novamente novas bases para a justificação da ZOPACAS, sugerindo-se propostas com ênfase na cooperação econômica, no meio ambiente marítimo e na desnuclearização da região. O quarto encontro ocorreu em 1996, na Cidade do Cabo, na África do Sul, e o quinto encontro, em 1998, em Buenos Aires, na Argentina, em que se aprofundou uma agenda de cooperação que, no entanto, carecia de uma infraestrutura organizacional que pudesse dar sustentação e efetividade à ZOPACAS.

Somente quase uma década depois, o sexto encontro veio a ocorrer em 2007, em Luanda, Angola, contando com a participação de todos os vinte e quatro Países-membros, o que expressava à época uma intenção de que a ZOPACAS viesse a ser revitalizada. Ainda assim, decorreu quase sete anos para que o sétimo encontro ocorresse em Montevidéu, no Uruguai, em janeiro de 2013, ocasião em que se discutiu a instabilidade política na República Democrática do Congo e em Guiné-Bissau, referendando, de certo modo, a quase ineficácia da ZOPACAS em tais situações, desde que como parte da solução para estas questões nacionais sugeriu-se a atuação de outros arranjos multilaterais

visando à promoção da paz na região, no caso da atuação da União Africana (UA), da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) e da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

Há, portanto, uma multiplicidade de mecanismos multilaterais de negociações internacionais na África, que pode em certa medida tornar inócua a busca de soluções de determinados conflitos regionais por estas vias.

Em síntese, conforme Kornegay (2013, 89), desde sua criação, a agenda da ZOPACAS pode-se resumir aos seguintes pontos:

- *Economic cooperation in eradicating poverty by creating partnerships for sustainable development, trade, investment and tourism;*
- *Crime prevention and combating drug trafficking, illicit trade in small arms and light weapons and transnational organized crime, including piracy;*
- *Peace, stability and security, including conflict prevention and peace-building within the Zone;*
- *Scientific research, environmental and marine issues;*
- *Cross-cutting issues and means of implementation;*
- *And the need for an implementation and follow-up mechanism.*

A manutenção do Atlântico Sul em Zona de Paz até o presente momento tem sido antes um atributo do baixo interesse econômico, político e militar na região por parte das potências militares, particularmente daquelas que compõem a OTAN. Entretanto, as recentes descobertas de petróleo e de outros recursos minerais em Países que participam do Atlântico Sul pode mudar este cenário de relativa paz.

“Em síntese, há uma África em crescente internacionalização e nada marginal. Ela está no centro de uma concorrência fortíssima de interesses e interessados de todas partes do globo. Se os investimentos externos diretos crescem de forma consistente, oriundos tanto das grandes empresas financeiras e produtivas, é também verdade que esses investimentos estão dirigidos por certa lógica de ocupação territorial e estratégica da África por grandes potências, instituições multilaterais e influentes grupos econômicos globais ancorados em bases estatais.” (Saraiva 2008)

E, no caso dos Estados africanos, Saraiva (2010) afirma que a África como um todo deve superar quatro desafios históricos, quais sejam: primeiro, as

“baixas taxas de alternância de poder dentro do continente” que induzem a “regimes dúbios e governos, passando por um processo de institucionalização muito lento”; segundo, a “penetração do narcotráfico internacional” associada aos conflitos armados no continente, transformando a África em um corredor de tráfico de pessoas e drogas; terceiro, as barreiras da exclusão social e pobreza, apesar do significativo crescimento econômico nas últimas décadas; e, quarto, as políticas internas, por vezes sustentadas por “ajudas humanitárias” que mais promovem continuidades que estimulam mudanças, de certo modo, tornando “dependentes” as sociedades africanas de “soluções” exógenas a estes Países, minando a autonomia e efetiva independência desses povos.

A seguir se analisam alguns dos interesses estratégicos da ZOPACAS para o Brasil.

Atuais interesses estratégicos brasileiros na ZOPACAS

A baixa participação brasileira no âmbito da ZOPACAS pode-se justificar em parte pela perspectiva econômica, pois analisando a política africana do Brasil no pós Guerra Fria, constata-se que “a participação da África na corrente de comércio do Brasil decresce de 7,8% para 2,81%, no caso das exportações, e de 13,6% para 3,0% nas importações” (Ribeiro 2010).

Isso, em parte, justifica ao menos da perspectiva do comércio exterior, uma baixa adesão e efetividade da ZOPACAS logo em sua criação como parte da atuação diplomática brasileira. No governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o Brasil também não se viu interessado em um intercâmbio econômico mais intenso com o continente africano, conforme aponta Ribeiro (idem), desde que “a despeito do fato de vários Países africanos registrarem, entre 1993-2002, uma taxa de crescimento econômico geral de 3,7%, contra menos de 1,0% em anos anteriores, não se observa mudança substancial na conduta diplomática brasileira para a região”.

Os índices de crescimento da economia brasileira na década de 90 foram mais baixos que da década anterior, de acordo com Ribeiro (idem), que acrescenta que em função disso, “o fechamento de postos brasileiros no exterior, e particularmente no continente africano, veio sinalizar, por um lado, as debilidades orçamentárias da União, e, por outro, as prioridades da política

externa”, evidenciando que a ZOPACAS também não foi uma prioridade no período.

No governo Lula, a África voltou a ser objeto da diplomacia brasileira que reabriu embaixadas desativadas, inaugurou representações diplomáticas e proporcionou que Estados africanos abrissem postos diplomáticos no Brasil (ibidem). Assim sendo, para Ribeiro (idem), “tanto a CPLP quanto a ZOPACAS guardam como potencial servirem de lócus de intersecção entre vários processos de integração econômica em curso na região do Atlântico Sul”.

Portanto, é prudente levar-se em consideração as palavras do ex-embaixador brasileiro Luiz A. P. Souto Maior, que ao analisar “A ordem mundial e o Brasil” (2003), aponta que “transformar uma solidariedade pouco mais do que simbólica em participação efetiva num processo concreto de negociação é extremamente árduo”, o que pode ser aplicado aos esforços brasileiros, e os demais países do bloco da ZOPACAS em torná-la efetiva.

De uma perspectiva do Brasil, a “agenda brasileira de segurança em relação ao continente africano ainda é pouco expressiva. A política exterior nacional demonstra posicionamento cauteloso com relação ao adensamento de sua diplomacia militar e à participação mais ativa na mediação de conflitos na África”, conforme Migon e Santos (2012, 150). Os pesquisadores ainda apontam para o fato de que nas relações Brasil- África a “densidade da presença brasileira é aparentemente associada à estabilidade política do País considerado, verificando-se que em áreas mais voláteis a mesma restringe-se à presença militar e, mesmo assim, sob a égide da ONU” (idem, 151). E, complementam sua análise afirmando que,

“A ‘opção pela África’ no âmbito das relações exteriores do Brasil é algo ainda não institucionalizado em sua totalidade. Em outras palavras, verifica-se significativo rol de ações governamentais, o que inclui ações da diplomacia presidencial, sem, contudo ter sido tal realidade efetivamente integrada à Política e à Estratégia nacionais, em especial na área setorial de S&D [segurança e defesa], formalmente explicitadas.” (idem, 151)

Portanto, apesar de sua baixa efetividade a ZOPACAS poderá ser importante para os Países da região como um fórum multilateral para o encaminhamento de questões regionais com o mínimo de interferência de Países

externos ao Atlântico Sul, sobretudo em um cenário futuro em que os Países desenvolvidos resolvam intervir militarmente visando garantir acesso a mercados, petróleo e recursos minerais, como indica Lima (2011), que aponta para uma discussão no âmbito da OTAN em transformar toda a bacia do Atlântico como área de sua influência. Percebe-se, portanto, que as iniciativas brasileiras neste cenário regional não são isoladas, e que contam com ações de outros grandes atores globais.

Costa (2012) demonstra que há um ponto de inflexão na política externa brasileira que se expande para além da América do Sul em direção ao Atlântico Sul. De todo modo, a projeção do Brasil no Atlântico Sul, particularmente da perspectiva geopolítica, representa um novo cenário estratégico para além de uma integração regional da América do Sul (idem).

“Esse alargamento do seu entorno regional e estratégico corresponde à nova escala de interesses, oportunidades e influência de um País que se consolida como potência econômica mundial e que tem no domínio e na exploração dos recursos do mar uma das mais promissoras fontes de riqueza [...]. Os principais reflexos dessa nova posição são a ampliação da escala e a diversificação do destino final dos produtos, da tecnologia e da cultura brasileira no exterior, além de maior visibilidade e fortalecimento da posição do País na cena internacional, nos organismos da governança mundial e nos temas globais mais relevantes.” (idem, 11)

Para Costa (idem) tal ampliação do entorno estratégico brasileiro deu-se, sobretudo, em função de seu desenvolvimento científico e tecnológico, permitindo uma ação diplomática até o momento exitosa na constituição da Amazônia Azul, que corresponde às águas do Atlântico Sul que são possessão brasileira.

“Mas, se no campo das pesquisas e da diplomacia o País tem avançado a passos largos, é flagrante sua fragilidade no segundo pilar da sua estratégia de projeção no mundo e no Atlântico Sul em particular, isto é, no campo específico dos assuntos de segurança & defesa e da capacidade operacional das forças armadas para exercer o poder de dissuasão.” (idem, 20)

Percebe-se, portanto, que o Brasil possui uma política seletiva em relação aos Países africanos, e que sua capacidade de ação em segurança e defesa são limitadas no Atlântico Sul.

A seguir, analisa-se o SISBIN e sua efetividade com vistas a atender parte dessas demandas apresentadas pelas relações estratégicas entre o Brasil e a África na região do Atlântico Sul.

(Des)Articulações das Inteligências no Brasil

O LBDN nas palavras da presidenta do Brasil é um “marco de transparência nos assuntos de defesa, por meio do qual nossas cidadãos e nossos cidadãos poderão conhecer as ações do Estado nessa área, bem como os desafios do País para aprimorar sua Defesa nas próximas décadas” (Brasil 2012, 7). Ainda em sua mensagem no LBDN, Dilma Rousseff o classifica como “mais um fruto da evolução democrática do Brasil” (idem, 7), e acrescenta que “a Defesa estará cada vez mais presente na agenda nacional [...] Sua leitura indicará, sobretudo, que Defesa e Democracia formam um círculo virtuoso no novo Brasil que estamos construindo” (idem, 7).

Segundo o ministro da defesa do Brasil, Celso Amorim, o LBDN “soma-se à Estratégia Nacional de Defesa e à Política Nacional de Defesa como documento esclarecedor sobre as atividades de defesa do Brasil” (idem, 8), que devem ser balizadores não apenas das relações entre a sociedade brasileira e suas Forças Armadas, mas de igual modo, do Brasil e os demais Países, dentro e fora da região sul-americana, visando proporcionar transparência política em assuntos militares nacionais e internacionais.

É importante lembrar que o fundamento dos Livros Brancos de Defesa é o exercício da democracia dentro e fora do respectivo País, na medida em que neste documento são explicitados os objetivos em segurança internacional. Com isso, torna-se importante que todos os Países da ZOPACAS apresentem seus respectivos Livros Brancos de Defesa tendo-se em vista os objetivos recíprocos e específicos no âmbito da segurança regional e da defesa nacional de cada País.

O documento citado realiza uma contextualização do ambiente estratégico, e apresenta uma apreciação acerca da realidade do Atlântico Sul na visão do Estado brasileiro, destacando que o “*Brasil também dedica, junto a seus vizinhos da África Ocidental, especial atenção à construção de um ambiente*

cooperativo no Atlântico Sul sob a égide da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS)” (idem, 35) [grifos nossos].

Por outro lado, a LBDN aponta para a “*necessidade de fortalecimento dos mecanismos de diálogo entre o MD e o Itamaraty no sentido de aproximação de suas inteligências e no planejamento conjunto*” (idem, 49) [grifos nossos].

O MD possui uma complexa estrutura de inteligência que envolve as Forças Armadas e sua participação no Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) através do Sistema de Inteligência de Defesa (SINDE), criado através da Portaria Normativa nº 295/MD, de 3 de junho de 2002 (Brasil 2002). Por sua vez, do SISBIN, a Lei n.º 9.883/1999 “*integra as ações de planejamento e execução das atividades de inteligência do País, com a finalidade de fornecer subsídios ao Presidente da República nos assuntos de interesse nacional*”.

O LBDN apresenta em nota de rodapé que a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDEN) tem “*o encargo de formular políticas públicas e diretrizes de matérias relacionadas com as áreas de relações exteriores e Defesa Nacional do Governo Federal*” (idem, 77). O CREDEN é presidido pelo ministro- chefe do GSIPR, ao qual se encontra subordinado a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), órgão central do SISBIN. A ABIN, órgão central da Inteligência brasileira, é subordinado ao GSIPR, ao qual compete, conforme a Medida Provisória nº 1.911-10, de 24 de setembro de 1999 (Brasil 1999a),

Art. 6º Ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República compete:

I - assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições;

II - prevenir a ocorrência e articular o gerenciamento de crises, em caso de grave e iminente ameaça à estabilidade institucional;

III - realizar o assessoramento pessoal em assuntos militares e de segurança;

IV - coordenar as atividades de inteligência federal e de segurança da informação;

V - zelar, assegurado o exercício do poder de polícia, pela segurança pessoal do Chefe de Estado, do Vice-Presidente da República e respectivos familiares, dos titulares dos órgãos essenciais da Presidência da República e de outras autoridades ou personalidades quando determinado pelo Presidente da República, bem como pela segurança dos palácios presidenciais e das residências do Presidente e do Vice-Presidente da República.

Amorim (2011), ao analisar a lei que cria o SISBIN/ABIN, aponta que as Atividades de Inteligência (AI) “no País possui[em] prerrogativas para ações sigilosas, o que se por um lado é importante para a salvaguarda de determinados interesses estratégicos para o Brasil, por outro lado, pode abrir precedentes para atuações ilegais do agente público nesse processo”, de modo que, nesse campo das ações de qualquer Estado, sempre haverá suspeitas, tanto por parte da sociedade nacional, quanto internacional. Trata-se de um campo contíguo à guerra e à diplomacia, em que posturas totalitárias podem estar presentes e ações na ilegalidade podem ser realizadas no pretexto de segredo de Estado.

Analisando a lei, percebe-se que o GSIPR cuida da segurança institucional do País e da figura do líder da presidência, o que parece ser amplo demais por um lado, e de outro, excessivamente específico para um órgão com status de ministério, o que aponta para certa ambiguidade de atribuições e um possível esvaziamento de suas funções.

Isso porque, talvez, o preciosismo quanto à segurança da figura pessoal do líder da Presidência da República não se conciliem com as atribuições mais amplas relativas aos assuntos de defesa nacional e segurança internacional, tornando ambígua e ampla por demasia as atribuições do GSIPR, podendo esvaziá-lo em sua tentativa em ser um “super-órgão de assessoramento e defesa da Presidência da República”, e, por estas ambiguidades, vir a ser ignorado pelo chefe supremo do Executivo, e, por decorrência, pelos outros ministérios, inclusive da defesa e das relações exteriores.

Caso isso ocorra, tanto o GSIPR quanto a ABIN, e, por conseguinte, o SISBIN, careceria de efetividade junto às estruturas de governo e perante o Estado brasileiro.

De todo modo, Amorim (2011) aponta que a MP nº 1.911-10/1999 (idem), que trata da “criação do GSI/PR vai explicitando um processo de abertura democrática e de acomodação das estruturas militares no âmbito do exercício do poder executivo, e vai delimitando, no escopo da lei e do Direito, suas prerrogativas de ação legal”.

Cabe lembrar a complexidade das estruturas de governo de um País, que se fragmentam entre diversos grupos de interesse, formatando um campo de governabilidade em que uns grupos podem assumir a prevalência a outros na condução política do Estado e da sociedade.

Amorim (2012c) discute a difícil integração estatal entre o GSIPR, a ABIN e o SISBIN, “que, por sua vez, é composto por representantes da Casa Civil, do GSI/PR, da ABIN e de outros dez ministérios cuja legislação considera possuir atribuições relativas as AI” (idem), de modo que o problema da integração no âmbito do Estado

“se deve, de certo modo, à complexidade da organização processual do poder político do Estado brasileiro, fracionado em diversos órgãos, cada um deles detentores de uma parcela desse poder, o qual se lastreia parcialmente em conhecimentos privilegiados por certa exclusividade pelo agente público em dada questão. Nem sempre tal agente se encontra disposto a compartilhar esse conhecimento com outros agentes, públicos ou privados, por questões de controle do poder burocrático da máquina do Estado, ou outras, dificultando a integração dos serviços secretos no âmbito do próprio poder estatal (idem).”

Como considera Amorim (idem), o “processo decisório, portanto de comando, é complexo, de modo que nem existem autoritarismos extremos de grupos isolados ou de pessoas, nem decisões sem que reflitam grandes grupos de interesse”.

Como decorrência deve-se considerar os diversos níveis de integração das inteligências no SISBIN, *fato esse reconhecido em parte no próprio LBDN no tocante às atividades de inteligência do MD e MRE, que precisam se articular melhor via SISBIN*, o que neste caso seria extensivos aos demais órgãos integrantes do Sistema. Há que se considerar também os níveis de integração do SISBIN junto ao governo representado pelo chefe do poder Executivo, e às suas atribuições no âmbito das relações exteriores, defesa e inteligência.

“Percebe-se que, apesar dos avanços em cada uma das dimensões institucionais e organizacionais analisadas, há um necessário amadurecimento ainda por se constituir no âmbito das AIs no Brasil, em sua inserção em um Estado Democrático de Direito, visando à segurança e à garantia dos direitos conquistados pela sociedade brasileira.” (Amorim 2012c)

No plano interno, o Brasil criou, em 1999, o SISBIN como parte de um processo de democratização da sociedade brasileira, no entanto, Amorim (idem)

pondera que a sociedade brasileira tem dificuldade em discutir publicamente seus serviços de inteligência, seja por desconhecimentos e/ou por preconceitos:

“A ausência de um intenso debate público em torno da institucionalização da AI no Brasil aponta para certo desinteresse da sociedade civil, e mesmo de setores específicos do governo, em relação à temática da segurança institucional, por vezes alimentando estigmas relativos a AI no âmbito do Estado brasileiro contemporâneo.”

O LBDN aponta, ainda que superficialmente, algumas das diretrizes das políticas públicas brasileiras em defesa, nas relações entre o SINDE/MD, o serviço de inteligência do MRE e o SISBIN/ABIN/GSIPR estabelecidas na legislação brasileira, denotando que o Estado brasileiro busca transparência em suas políticas e ações nestes setores estratégicos. E age, neste sentido, “tendo-se em vista o resguardo das garantias constitucionais que alicerçam a construção da democracia brasileira, desde que há um paradoxo estrutural entre as atividades sigilosas de Estado e a liberdade das pessoas e organizações” (Amorim 2011).

Posto as dificuldades de integração das Inteligências no âmbito do Estado brasileiro, por fim, seguem algumas considerações acerca da efetividade do SISBIN no contexto da segurança regional no contexto do Atlântico Sul.

SISBIN no contexto da segurança regional no Atlântico Sul

As duas iniciativas da sociedade brasileira em seu processo de democratização, o SISBIN no plano interno, e a ZOPACAS no âmbito externo, não possuem, ainda, uma efetiva convergência em que se considerem a legislação, as políticas e as ações por parte do governo brasileiro.

Da perspectiva brasileira, a convergência entre o SISBIN e a ZOPACAS é complexa: de um lado há uma diversidade de Países que compõem a Zona de Paz e especificidades nas demandas internas e externas de cada uma dessas sociedades; e, de outro, o próprio SISBIN ainda não é um organismo que reflita uma ação integrada do País na área da Inteligência Estratégica, sobretudo, tendo-se em vista o plano das Relações Internacionais.

Há, ainda, para o Brasil, uma demanda pelo aperfeiçoamento nas trocas de informações estratégicas no plano interno via SISBIN, e, mais ainda, no

plano externo com os Países que compõe a ZOPACAS. Da perspectiva brasileira, o SISBIN e a ZOPACAS, de certo modo, praticamente não se comunicam, deixando de aproveitar sinergias mútuas em defesa e segurança.

No caso do SISBIN, há lacunas que poderiam ser sanadas em ações pró-ativas e preventivas em diversas áreas que envolvem cooperação em torno das AI em cada um dos Países da ZOPACAS. Por outro lado, guardadas as devidas especificidades, a arquitetura legal que fundamenta o SISBIN também poderia servir de inspiração para os demais Países na construção de modelos democráticos para suas respectivas AI, tanto no plano interno, quanto nas relações entre os Países da ZOPACAS. Entretanto, continuariam os desafios processuais da legislação de Inteligência, que são os aspectos vivenciais de cada situação específica, em que ainda não se tem obtido integração e efetividade, como o caso brasileiro demonstra, interna e externamente.

Uma cooperação entre o SISBIN e os demais Países da ZOPACAS permitiria um tratamento mais adequado aos “novos temas de defesa e segurança da região”, internamente a cada País e entre eles, o que envolve os recursos minerais (sendo o principal deles o petróleo do Golfo da Guiné e do Pré-Sal brasileiro), as infraestruturas de cada País e as compartilhadas entre eles, o combate ao crime organizado transnacional (narcotráfico, tráfico de armas, o contrabando, tráfico de pessoas), os conflitos envolvendo migração, trabalho e propriedade da terra, os conflitos sócio-ambientais, a própria segurança institucional de cada País, a Ciência, Tecnologia e Inovação a legislação e as políticas nacionais e internacionais para o Mar, entre outros temas relevantes no pós-Guerra Fria.

No entanto, deve-se considerar que no contexto das instituições nacionais e das Relações Internacionais de cada País participante da Zona de Paz, há uma diversidade de interesses em Inteligência de Estado, e seu relacionamento com a sociedade civil também é variado e complexo, e de certo modo, ainda não reflete uma perfeita democracia participativa. Este é um importante condicionante que dificulta ações integradas entre estes diversos serviços secretos na ZOPACAS, apontando para uma fragilidade nesse nível de integração dos sistemas de segurança internacional no Atlântico Sul.

Conciliar as necessidades de defesa e segurança com o avanço democrático, com a garantia aos direitos fundamentais dos cidadãos, no plano

interno, e com o respeito à soberania dos Estados e à autodeterminação dos povos, no plano externo, têm sido um desafio contemporâneo aos Estados que compõem a bacia do Atlântico Sul, e em todo o mundo.

Internamente a cada um dos Países da ZOPACAS há sempre presente o risco de um tipo de ação de Inteligência servir a projetos de poder, autoritários e violentos, totalmente avessos aos processos democráticos, e quiçá, também aos modos pacíficos de resolução de conflitos regionais, ato que por si próprio afronta os princípios da Zona de Paz e Cooperação.

E, no limite, poderia vir a ser um pretexto para ações militares do grupo dos Países da bacia do Atlântico Sul, quando não de Países de fora da região, na tentativa de dar garantias à estabilidade institucional em um País em que as AI estivessem fora de seus propósitos de ser instrumento da construção democrática da paz.

Lembrando que uma intervenção externa à região também poria por terra os fundamentos da ZOPACAS. Portanto, se em apenas um País as AI não guardassem o respeito às instituições democráticas e à soberania dos demais povos, tal fato suscitaria constantes desconfianças não apenas na respectiva nação, mas, no caso da ZOPACAS, em todos os demais parceiros da bacia do Atlântico Sul, trazendo instabilidades para a paz na região.

Amorim (2012a) considera que as atividades de espionagem/contraespionagem perpassam as sociedades humanas na perspectiva histórica e antropológica, e sempre suscitam desconfianças, promovem traições e o medo, e contribuem para posturas etnocêntricas e xenófobas, que formam como que um fundo cultural, um ethos e um pathos, que merecem uma atenção nem sempre devida no âmbito das relações de poder.

“Desse modo, apesar de todos os exageros que possam ser considerados no exercício desses tipos de atividades, as sociedades que as puseram em movimento estavam buscando o que acreditavam ser o melhor para elas próprias, por mais contraditórias e ambíguas que possam ter sido as formas de tais intentos. De fato, a violência possui suas ambiguidades e contradições, desde que serve para os mais diversos propósitos, entre um leque de possibilidades que vão da aniquilação de um grupo humano à sua própria estruturação.”

Forças humanas, integradoras e destruidoras ao mesmo tempo, que ganham dimensões institucionais, nacionais, continentais e mundiais, e que se fazem presentes na paz e na guerra, e compõem parte da vitalidade das relações humanas e da política em diversas escalas.

Amorim (2012b) analisando algumas das perspectivas brasileiras de cooperação democrática em segurança regional do SISBIN no contexto da UNASUL pondera que

“As Atividades de Inteligência (AI) consideradas de um ponto de vista bastante amplo e genérico apontam para um ethos e um pathos intimamente relacionados à natureza do exercício do poder e do governo em uma sociedade [...] Este ponto de vista é uma forma de se compreender as AI em cada País, exercida em conformidade com os objetivos estratégicos traçados por seus respectivos governos e sociedades, o que certamente revelará posições antagônicas entre Estados, mas também interesses comuns, e, por vezes, construtos para a paz e segurança em uma dada região.”

Afastar-se das desconfianças mútuas e aproximar-se da cooperação SISBIN/ZOPACAS envolve uma quebra de paradigmas em relação aos fundamentos das próprias AIs, que em um contexto clássico das Relações Internacionais seriam um tema interno a cada País, ainda que possa haver repercussões no exterior, das ações em Inteligência de cada Estado. Este é também o caso das Forças Armadas e dos respectivos ministérios das Relações Exteriores de cada País, que são organismos internos cujas ações também podem repercutir no plano da Segurança Internacional. A construção de outra mentalidade no campo das AI, em geral e no contexto da ZOPACAS em particular, teria um papel fundamental na prevenção de conflitos e na construção da paz na região, sobretudo se houver articulação de interesses entre os Países partícipes em torno dos significados políticos das sugeridas “novas ameaças”.

Uma interessante iniciativa seria, a exemplo da OTAN, a organização de uma universidade para pensar os temas pertinentes ao Atlântico Sul e à ZOPACAS. A OTAN possui a NATO Defense College criada em 1951, que é uma instituição voltada para a formação de militares. No caso da ZOPACAS, em contraponto à OTAN, uma iniciativa nesse sentido não se limitaria apenas aos temas de defesa e à formação militar, incluindo, portanto, civis e outros

temas relevantes à Zona de Paz e Cooperação visando sua integração e efetividade.

Nesse sentido, cabe lembrar que a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) possui o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa do Conselho de Defesa Sul-Americano (CEED/CDS), além do Instituto Sul- Americano de Governo em Saúde (ISAGS).

Amorim (idem) chega a propor como uma “utopia, por exemplo, a criação de uma futura agência sul- americana de inteligência que pudesse integrar ações supra-nacionais no combate ao narcotráfico, tráfico de pessoas e outros ilícitos transnacionais”, a mesma proposição caberia no contexto dos Países do Atlântico Sul via ZOPACAS, uma “agência integrada de inteligência do Atlântico Sul” que em si carregaria vetores de integração e, porventura, efetividade à Zona de Paz, sem sua necessária militarização, tal como se preconiza para a região.

Tal nível de cooperação é utópico, conforme Amorim (2012a), pois “as atividades de espionagem/contraespionagem se relacionam ao exercício do poder e ao uso ou ameaça de uso da violência, com uma particularidade que é de sempre ter por parâmetros os valores de um determinado grupo humano em relação a outros”, o que evidentemente torna delicada a colaboração neste âmbito da vida social. Daí a necessidade de outros paradigmas e mentalidades em Inteligência, sobretudo visando à cooperação regional, evitando-se a violência e reduzindo-se as desconfianças, o que é almejado pela ZOPACAS.

O contexto SISBIN/UNASUL é análogo ao SISBIN/ZOPACAS, de modo que se aplicam a ambos as conclusões apresentadas por Amorim (2012b), de que

“O caso brasileiro aponta tarefas a serem cumpridas pelos Países da região em matéria da regulação e inserção das AI em um Estado Democrático de Direito, e desde que se trata de um dos Países mais avançados nessa tratativa na América do Sul [e Atlântico Sul], tornam-se explícitas as assimetrias em termos das AI, entre os Países da UNASUL [e ZOPACAS], apontando para desafios futuros a uma consolidação da democracia na região.”

Iniciativas de transparência e democracia no âmbito da ZOPACAS intensificariam as trocas entre os Países membros e, por conseguinte, sua

efetividade. E, no caso brasileiro, trazer maior integração, efetividade e alinhamento de suas estruturas de segurança regional no Atlântico Sul, como preconizam os documentos públicos do País, justificando usos de recursos públicos em Inteligência e Defesa. Evidentemente, situação desejável aos demais Países da região.

Por fim, é importante destacar uma dimensão não menos importante à convergência de políticas entre o SISBIN e a ZOPACAS, de uma perspectiva brasileira. Trata-se das relações entre fluxo migratório internacional e os sistemas de segurança institucional do País.

Amorim (2012d) considera que

“o Brasil, no tocante às suas políticas migratórias, tem ainda se pautado pelo paradigma econômico e da segurança institucional, apesar da reforma do Estado brasileiro no tocante aos serviços de inteligência no País [...] No entanto, tal problemática não é exclusiva ao Brasil, mas perpassa todos os Países desenvolvidos, podendo-se afirmar que tal situação, no momento, é emblemática e estrutural.”

A ZOPACAS e outros mecanismos multilaterais da política internacional pressupõem, além do movimento de mercadorias, o fluxo de pessoas. No caso do Brasil, há que se superar os preconceitos relativos aos povos de origem africana e aos pobres, sobretudo, caso se queira avançar na integração e na segurança regional. Esta não é uma tarefa simples, pois requer a transformação de mentalidades, que por vezes deita raiz profunda na História e na cultura brasileira.

Conclusão

A criação da ZOPACAS, em 1986, foi uma iniciativa brasileira no início de seu recente processo de democratização, ainda no contexto da Guerra Fria, a qual viria simbolicamente terminar três anos depois, o que desde logo exigiu a reformulação dos seus objetivos da Zona de Paz e Cooperação. Em seus 27 anos de existência, a ZOPACAS é marcada por uma baixa efetividade e pouco interesse dos Países membros.

Particularmente, o Brasil pouco priorizou a África em sua política externa, e apenas recentemente, nos governos Lula e Dilma, houve novas iniciativas em relação ao continente africano, denotando um crescente interesse

estratégico dessa região para o Brasil, sobretudo após as descobertas de petróleo em águas profundas no Atlântico Sul.

Tal interesse estratégico brasileiro na ZOPACAS é declarado em seu LBDN, que também reconhece que o País carece de uma estrutura mais efetiva de Inteligência para a região, particularmente envolvendo o SINDE e o serviço de inteligência do MRE, com trocas de informações via SISBIN.

Por sua vez, o SISBIN ainda é uma obra incompleta do Estado brasileiro e carece de efetividade junto ao próprio Estado e à sociedade brasileira, sendo frágil a integração dos produtos de inteligência dos diversos serviços secretos que o compõem, tendo-se em vista a construção, consecução e acompanhamento de políticas públicas na área de Defesa e Segurança Internacional.

Por outro lado, no curto prazo, dado a diversidade de Países que compõem a ZOPACAS e a pluralidade de interesses envolvidos, torna-se pouco provável que cooperações regionais no âmbito da Inteligência se estabeleçam entre os Países participantes da Zona de Paz e Cooperação, reforçando as tradicionais desconfianças mútuas nesse setor da segurança internacional.

Mais que políticas internacionais para a efetividade de uma Paz que permita a coexistência pacífica entre os povos da Terra, tornam-se necessária a construção de novas mentalidades e, portanto, de uma Nova Política que não se paute pelo medo e as desconfianças.

REFERÊNCIAS

- Amorim, Sérgio Gonçalves de. 2011. “Processo de institucionalização da Atividade de Inteligência no Brasil: alguns desafios à constituição de um Estado Democrático de Direito”. Anais do VI Seminário do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói (RJ), 09 a 11 de novembro.
- _____. 2012a. “Spy vs. Spy. Espionagem e contraespionagem – arte, ofício ou profissão?” Anais da 28ª. Reunião Brasileira de Antropologia, São Paulo, 02 e 05 de julho.
- _____. 2012b. “Perspectivas brasileiras de cooperação democrática em segurança regional – Integração do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) à dinâmica da União de Nações Sul- Americanas (UNASUL).” Anais do 1º Seminário Nacional de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Brasília (DF), 12 e 13 de julho.
- _____. 2012c. “Aperfeiçoamento institucional e organizacional das atividades de inteligência e consolidação de um estado democrático no Brasil.” Anais do VI Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (*VI ENABED*), São Paulo, 6 a 9 de agosto.
- _____. 2012d. “Contextualização do debate brasileiro acerca das migrações internacionais – Uma análise a partir do caso haitiano.” Anais do XVIII Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, Águas de Lindóia/SP – Brasil, de 19 a 23 de novembro.
- Brasil. 1999a. “Medida Provisória nº 1.911-10”, 24 de setembro.
- _____. 1999b. “Lei Federal nº 9.883”, de 07 de dezembro.
- _____. 2002. “Portaria Normativa nº 295/MD”, de 03 de junho.
- _____. 2012. “Livro Branco da Defesa Nacional”. Ministério da Defesa.
- Costa, Wanderley Messias da. 2012. “Projeção do Brasil no Atlântico Sul: geopolítica e estratégia.” *Revista USP* 95: 9-22.
- Kornegay, Francis A. 2013. “South Africa, the South Atlantic and the IBSA-BRICS equation: the transatlantic space in transition.” *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, 2 (3): 75-100.
- Lima, Marco Aurélio de Andrade. 2011. “A Iniciativa da Bacia do Atlântico: um risco para o Brasil?” Trabalho de Conclusão de Curso

- (Especialização – Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia – CAEPE) – Escola Superior de Guerra (ESG), Rio de Janeiro.
- Migon, Eduardo Xavier Ferreira; e Carlos Alexandre Geovanini dos Santos. 2012. “África & Brasil: parceria para o desenvolvimento.” Anais do Seminário Brasileiro de Estudos Estratégicos Internacionais (SEBREEI), Porto Alegre, 20 a 22 de junho.
- Miyamoto, Shiguenoli. 1987. “Atlântico Sul: zona de paz e de cooperação?” *Lua Nova* 3 (3): 20-23. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451987000100005&lng=en&nrm=iso>. Consultado em 24 de março de 2013.
- Ribeiro, Cláudio Oliveira. 2010. “A política africana do Brasil no pós-guerra fria.” *Revista de Sociologia e Política* 18 (35): 55-79. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782010000100005&lng=en&nrm=iso>. Consultado em 24 de março de 2013.
- Saraiva, José Flávio Sombra. 2008. “A África na ordem internacional do século XXI: mudanças epidérmicas ou ensaios de autonomia decisória?” *Revista Brasileira de Política Internacional* 51 (1): 87-104. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292008000100005&lng=en&nrm=iso>. Consultado em 30 de março de 2013.
- _____. 2010. “The new Africa and Brazil in the Lula era: the rebirth of Brazilian Atlantic Policy.” *Revista Brasileira de Política Internacional* 53 (especial): 169-182. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292010000300010&lng=en&nrm=iso>. Consultado em 30 de março 2013.
- Souto Maior, Luiz A. P. 2003. “A ordem mundial e o Brasil”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 46 (2): 26-48. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292003000200002&lng=en&nrm=iso>. Consultado em 30 de março de 2013.

RESUMO

O Brasil propôs com êxito, em 1986, a criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), reunindo Países da América do Sul e África, visando evitar a propagação de armamento nuclear e de destruição em massa na região e sua consequente militarização. Em 1999, foi criado o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) como parte de um processo de democratização da sociedade brasileira. Porém, considerando os respectivos contextos históricos e institucionais dessas duas iniciativas, não há, ainda, uma efetiva convergência entre ambas. De um lado, há uma diversidade de interesses por vezes conflitantes entre os Países que compõem a Zona de Paz, em suas demandas internas e externas de cada uma dessas sociedades; e de outro, da perspectiva brasileira, o SISBIN ainda não reflete uma ação integrada do Brasil na área da Inteligência Estratégica na área externa ao País, em particular no Atlântico Sul.

PALAVRAS-CHAVE

SISBIN; ZOPACAS; Inteligência; Atlântico Sul; Segurança Internacional.

*Recebido em 18 de julho 2013
Aprovado em 25 de julho de 2013*

O ATLÂNTICO SUL, A ÁFRICA AUSTRAL E O BRASIL: COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

Analúcia Danilevicz Pereira¹

Introdução

O Atlântico Sul é responsável por interligar a América do Sul à África, mas é, sobretudo, um espaço estratégico para trocas políticas, técnicas e comerciais entre os dois continentes. Historicamente considerada uma região de comércio entre Europa, América Latina e África, o Oceano retoma sua importância geoeconômica e geopolítica devido a seus recursos naturais, bem como à virada da geografia política em direção ao Sul. Embora possua grande importância desde a era colonial, foi com a crise do petróleo na década de 1970 que o Oceano teve sua relevância redimensionada, impulsionando o debate sobre as fronteiras marítimas delimitadas, mas, principalmente, quanto à exploração de seus recursos naturais. E ainda, a incapacidade das duas passagens interoceânicas atuais – Suez e Panamá – de responderem as demandas e de comportar as embarcações de maiores dimensões fez aumentar as pressões sobre a área. Além das jazidas de petróleo e dos ecossistemas que o Atlântico Sul possui, há uma diversidade de outras riquezas que podem beneficiar o desenvolvimento econômico dos países localizados nas duas margens.

Para o Brasil e, principalmente, para suas relações com o continente africano, o Atlântico Sul se apresenta como um eixo extremamente importante.

¹ Professora do Curso de Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Doutora em História, UFRGS. E-mail: anadanilevicz@ufrgs.br

Alguns críticos, em uma avaliação superficial, definem a estratégia brasileira como paradoxal na medida em que o país estaria fomentando esforços diplomáticos em direção a países mais pobres, com pouca influência no contexto geopolítico global e peso ainda mais baixo na balança comercial brasileira. No entanto, é preciso avaliar algumas tendências políticas e econômicas aceleradas pelo aprofundamento e alargamento do processo de globalização. Cabe observar que o Brasil tornou-se um exportador de capital e tecnologia, além de um tradicional (e agora competitivo) exportador de produtos primários, serviços e manufaturas. A África, nesse sentido, é uma das regiões mais adequadas aos investimentos brasileiros, pois é uma das poucas fronteiras naturais ainda abertas para a expansão dos negócios em setores como o petróleo, gás e mineração. Por outro lado é palco de uma disputa global por acesso a matérias-primas cada vez mais escassas e demandadas pelas potências tradicionais.

Nesse sentido, para o Brasil, a utilização do Atlântico Sul não significa apenas tornar a África (especialmente a África do Sul) uma conexão sólida para atingir a Ásia via Oceano Índico. Além do sul do continente africano estar se tornando uma base logística, o Atlântico Sul (e também o Índico) desponta como zona de imensos recursos energéticos, com jazidas de gás e petróleo, como o Pré-Sal. Dessa forma, as duas margens do Atlântico tem sido palco de novas descobertas, bem como partes importantes do Oceano Índico. Assim, é necessária a reafirmação da soberania sobre as águas territoriais, a manutenção da segurança nos oceanos para a navegação e o bloqueio de qualquer iniciativa de militarização desses espaços marítimos por potências extrarregionais.

Na medida em que aumenta a importância econômica do Atlântico Sul, a pressão internacional sobre a região cresce proporcionalmente. Torna-se relevante lembrar a ampliação da investida militar do Reino Unido (com apoio dos Estados Unidos), por ocasião da disputa com a Argentina pelas Ilhas Malvinas/Falklands. Neste sentido, a garantia dos direitos econômicos vem, para os países de ambas as margens, com a contrapartida dos deveres e das responsabilidades de natureza política, ambiental e de segurança pública para que seja possível o controle efetivo e a manutenção da soberania estatal. Igualmente, a projeção de poder marítimo regional torna-se necessária, tanto como defesa, quanto para promover um engajamento entre os países da região diante dos grandes desafios e processos que fazem parte do contexto estratégico do Atlântico Sul. E ainda, há necessidade de controlar as rotas marítimas, mas

também as atividades ilegais no Oceano, bem como a exploração de recursos em águas internacionais (Flemes e Costa Vaz 2011).

Assim, para avaliar a retomada da importância do Atlântico Sul no século XXI, é necessário avaliar as dimensões geoeconômica, geopolítica e geoestratégica.

Em relação à importância geoeconômica

O Atlântico Sul além de rota de passagem e importante espaço geoeconômico, é, também, polo de desenvolvimento. Neste contexto, cabe lembrar que a projeção sul-americana e, especialmente, brasileira para África e Ásia é acompanhada pela projeção chinesa e indiana para América do Sul e África. O Atlântico Sul surge, assim, como plataforma para o estabelecimento de parcerias estratégicas entre os países que banha e destes com os Estados asiáticos, revelando-se decisivo para o desenvolvimento das políticas de cooperação Sul-Sul. Dentro da dinâmica destas rotas políticas, percebe-se o continente africano como ponto de convergência das coalizões sulistas.

É importante mencionar que o Atlântico Sul compreende quatro grandes arquipélagos e ilhas de tamanhos e importância diferentes, bem como nacionalidades distintas, com uma extensa costa litorânea que cobre parte do continente americano, africano e antártico. A costa africana se estende de Guiné-Bissau ao Cabo, com mais de 7.800 km, dos quais 1.200 km compõem o deserto angolano e namíbio. Essa costa compreende dezesseis países, incluindo seis mediterrâneos. São poucos os portos naturais, entre os quais podemos destacar Freetown, em Serra Leoa; Boma, no Congo; Libreville, no Gabão; Duala, em Camarões; Luanda, em Angola; Walvis Bay, na Namíbia; e Cidade do Cabo, na África do Sul.

Já a costa americana inicia no Cabo de São Roque, no nordeste brasileiro, e se prolonga até o Cabo da Terra do Fogo. Sua extensão é de 9.000 km, e destes, 4.179 km pertencem ao Brasil, 330 km ao Uruguai e 4.500 km a Argentina. A costa americana é bem dotada de portos naturais, a saber: Recife, Salvador, Rio de Janeiro, Paranaguá, Santos, Porto Alegre e Rio Grande. Por fim, a costa antártica se estende desde a Península Antártica até a Terra de Maud (ou da Rainha Maud), oposto a Cidade do Cabo. Essa é uma das costas litorâneas com maior dificuldade de acesso do mundo, particularmente na parte

do Mar Weddell. Devido à separação geoestratégica da região sul do Oceano e da Antártida em dois subsistemas diferentes, foi definido a latitude de 60° ao sul como limite da região do Atlântico Sul. Sendo assim, o Oceano pode ser acessado por três vias – através do Atlântico Norte, do Pacífico Sul e do Oceano Índico. Essa interconectividade é um dos grandes fatores que fazem necessária a cooperação para segurança e a manutenção da área como uma zona pacífica, que possa ser utilizada como espaço de desenvolvimento.

Mas é preciso ir além, pois ao tratarmos da retomada da importância estratégica do Atlântico Sul e das relações Brasil-África, torna-se importante considerar também o significado das alianças econômicas como componente fundamental para o desenvolvimento de ambas as margens do Oceano, bem como o significado da Antártida. Daí a necessidade de melhorar nossas condições de proteção e defesa e de aprofundar os laços de cooperação e amizade.

A atividade pesqueira é de grande importância para as comunidades ao longo da costa, sendo a prática que mais carece de vigilância e controle. O combate à pesca predatória, praticada por embarcações estrangeiras com alta tecnologia e que desrespeitam os códigos ambientais é necessário e, atualmente, ineficaz, resultando em danos econômicos e sociais. No entanto, o fluxo comercial constitui um dos fatores de maior relevância ao se pensar na segurança da região, especialmente quando aproximadamente 95% das exportações e importações brasileiras passam pelo Atlântico Sul. E ainda, de acordo com a Marinha do Brasil, a plataforma continental brasileira, e possivelmente a africana também, detém grande quantidade de minérios importantes na forma de nódulos polimetálicos (encontrados com abundância na Bacia do Peru), os quais contêm metais de grande valor econômico, além de areia monazítica, com significativa concentração de urânio.

E ainda, além das novas reservas de Pré-Sal brasileiro, também existem reservas na plataforma continental argentina, bem como expressivas reservas de petróleo *offshore* no Golfo da Guiné, sobretudo na Nigéria, em Angola, gabão e São Tomé e Príncipe. Ainda na costa ocidental africana, a Namíbia possui grandes reservas de gás e a África do Sul de carvão.

Com a descoberta e a exploração do Pré-Sal, a região ganhou ainda maior importância econômica e a necessidade de regulamentar esta atividade, bem como as outras supracitadas, torna-se uma medida crucial para os países de

ambas as margens. Outro fator que incrementa a relevância geoeconômica do Oceano é o fato de banhar a Antártida, região considerada uma nova fronteira para exploração. Certamente essa área será objeto de maior pressão internacional em um futuro próximo.

Em relação à importância geopolítica

Ao pensarmos sobre o Atlântico Sul não podemos deixar de destacar a posição brasileira. O Brasil possui o litoral mais extenso e a maior plataforma marítima. Portanto, o interesse estratégico na região é evidente. Ao avaliarmos as forças motrizes que influenciam concretamente as formulações de política exterior e seu impacto sobre as relações internacionais, não podemos deixar de considerar a perspectiva geopolítica. Nesse sentido, as relações entre o Brasil e o continente africano se constituem como um dos principais eixos e podem ser divididas em cinco períodos distintos com durações diferentes (Relatório Banco Mundial; IPEA 2012). O primeiro período abrange a fase de dominação colonial, do Século XVI até o início do Século XIX. As trocas entre Brasil e África foram crescentes durante este período. Não somente escravos passavam por esta rota, mas também bens, além do intercâmbio de ideias e habilidades. Nesse sentido, as trocas sociais e econômicas marcaram o relacionamento intercontinental. O segundo período, iniciado em 1822 com a independência do Brasil, foi marcado pela marginalização desta relação. Com o fim do tráfico negreiro e a crescente expansão europeia no continente africano, o Brasil passou a atribuir prioridade ao relacionamento com a América do Sul, Estados Unidos e Europa, padrão que se seguiu até a década de 1950. É interessante notar que em 1822 a população brasileira era de aproximadamente quatro milhões de pessoas, sendo metade delas escravos nascidos no país ou na África. O terceiro período foi marcado pelos processos de descolonização africana, com ênfase na década de 1960 – o “ano africano” –, fase caracterizada por um novo cenário também no Brasil. Apesar da criação dos novos Estados independentes na África, o que se percebe é que o Brasil (especialmente durante o governo de Kubitschek, 1956-61), ignorou estes acontecimentos devido à sua forte ligação com Portugal.

O afrouxamento dos laços com Portugal garantiu o início de uma nova fase de reaproximação com a África, definindo o quarto período que se estende de janeiro de 1961 até a metade da década de 1980. Este período, exceto nos

primeiros anos que se seguiram ao golpe militar de 1964, assistiu ao estreitamento das relações políticas e econômicas com o continente africano. O final da década de 1970 e a primeira metade da década de 1980 foram marcados pelo intenso fluxo de bens e capitais através do Atlântico, tornando este espaço objeto de definições políticas e de desenvolvimento comercial. Nesse momento, o ponto de inflexão aconteceu a partir de 1975, quando o Brasil, durante o governo Geisel, reconheceu o governo revolucionário do MPLA (Movimento Popular de Libertação de Angola).

Durante o quinto período que se estende ao Século XXI, a África tornou-se prioridade na agenda internacional brasileira, a qual atribuiu especial relevância aos países lusófonos, com os quais o Brasil divide laços históricos, mas não se restringiu a eles. O continente africano passou por mudanças rápidas a partir dos processos de democratização e de resolução de conflitos e o Brasil tem demonstrado interesse crescente em apoiar e participar do desenvolvimento do continente africano. A administração Lula reativou o interesse do Brasil na África, e o utiliza como base para estender a influência global do continente. A partir da criação do Fórum IBAS e dos mecanismos de aproximação dos BRICS, as relações estabelecidas até então ganharam nova dimensão. E dentro deste contexto o “novo” Brasil global acaba coincidindo com a “nova” África renascida. Através da aproximação cultural e histórica com o continente, além da afinidade de linguagem com os países lusófonos, o Brasil estabelece sua relação com a África agregando um aspecto que nem a China, nem a Índia têm em comum com os países africanos.

Em relação à importância geoestratégica

O Brasil tem incrementado políticas de trocas técnicas militares com os países africanos e com Índia, criando uma complexa rede de securitização que interliga os três continentes. Dada a importância geoeconômica ascendente do Atlântico Sul, as trocas militares entre as duas margens assumem um papel relevante nas relações entre os três países (Flemes e Costa Vaz, 2011). Cabe ressaltar o exercício conjunto das tropas indianas, brasileiras e sul-africanas em de 2008, o IBASMAR. Esse importante evento multilateral passou praticamente despercebido pela população dos países envolvidos. Índia e Brasil possuem marinhas fortes, com mais de 50.000 embarcações. Em comparação com a marinha sul-africana, com números menores, podem desempenhar um

papel de coordenação no futuro. A África do Sul, por sua vez, tem uma extensa costa litorânea (é um país bioceânico) e uma limitada capacidade naval para monitorar e protegê-la. Esse fato gera uma oportunidade para as três forças navais atuarem nessas áreas. E ainda, a utilização do Cabo da Boa Esperança como rota tende a aumentar cada vez mais (cabe lembrar que as ações dos piratas somalis transformaram a rota de Suez num problema bastante grave).

No âmbito do IBAS, a relação entre Índia, Brasil e África do Sul está bem consolidada, e essa nova realidade somada a uma vizinhança regional com pré-disposição ao multilateralismo, poderá constituir uma nova distribuição de poder, representando – conforme refere Francis Kornegay (2011) – a “reunificação geopolítica e geoeconômica da Gondwana” (antigo megacontinente que reunia América do Sul, África, Índia e Austrália). A partir da perspectiva trilateral, a lógica geoestratégica do IBAS é clara – o objetivo é o de criar uma ligação marítima entre o Atlântico Sul e o Oceano Índico. O fato dos três países terem se juntado no IBASMAR explicita essa proposta. O que cada país pretende a partir desta lógica depende de sua vontade política individual e conjunta de formar os termos estratégicos e geopolíticos do Século XXI (Kornegay 2011). O último IBASMAR aconteceu de 13 a 27 de setembro de 2010 e contou com a participação de 11 navios, além de helicópteros dos três países.

Apesar de algumas limitações em termos de segurança regional – em especial no caso indiano e sul-africano – a relação entre os membros do IBAS parece fortalecer os objetivos regionais de seus integrantes. Além disso, os três países ocupam uma posição internacional relevante, podendo o acrônimo fortalecer essa posição, além de servir como meio de promoção de uma nova orientação política. O IBAS emerge em uma encruzilhada da história mundial em que há um vácuo de liderança em termos de legitimidade global e em meio a uma crescente geopolítica de energia e escassez de recursos. Esse aspecto representa o outro lado da moeda da deterioração em escala global do meio ambiente. Dessa forma, o IBAS poderia assumir um papel que viesse a promover uma nova orientação da geopolítica de energia em favor de uma nova responsabilidade (ética e de conservação) como pedra fundamental da governança global.

O Atlântico Sul tem particular importância para o Brasil, especialmente devido ao recente (e crescente) interesse de países como Reino Unido, Estados Unidos, Alemanha, França, Rússia, China e Japão. A proximidade com a Antártida (considerada sua privilegiada posição geográfica entre três oceanos de grande importância para a navegação brasileira), além de seus efeitos climáticos sobre o território, são aspectos fundamentais na formulação da política do Brasil para a região. Dado que grande parte do comércio exterior brasileiro é feito via marítima, além da forte atividade pesqueira e da exploração de petróleo na plataforma continental da América do Sul, a marinha brasileira foi induzida a desenvolver suas capacidades de navegação em águas profundas. A necessidade brasileira de fomentar a segurança na região deve ser vista com um dos objetivos principais da segurança nacional.

Historicamente, a proposta de uma organização sul-atlântica de defesa foi colocada em pauta (novamente) em 1977 pelo comandante da marinha uruguaia. A organização que deveria ser conhecida com Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS), seguiria o modelo da OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte). O governo brasileiro, na ocasião, refutou a proposta uruguaia, defendendo que a OTAS levaria a uma corrida armamentista na região, além de defender que os países do sul não teriam capacidade de enfrentar uma possível “ameaça soviética” sem apoio norte-americano. A retração brasileira aproximou a África do Sul e a Argentina, aliança que logo se desmantelaria devido à disputa nas Ilhas Malvinas/Falklands, em 1982. A África do Sul passou a fomentar uma aproximação com a Bolívia, o Paraguai e o Chile para que a proposta da OTAS fosse posta em prática. Através de um grande projeto de irrigação, em conjunto com o Reino Unido, o Chile aproximou-se da África do Sul. Contudo, a ideia de implementar a organização foi deixada de lado aos poucos, dado que não existiam condições para seu funcionamento conforme planejamento inicial.

Porém, o Brasil viria a sentir a necessidade de garantir a segurança da região, e a revisão da ideia original da OTAS se fez necessária. Essa nova visão ficou ainda mais evidente conforme as ameaças no Atlântico Sul mantiveram-se no contexto do final da Guerra Fria. A problemática, então, passou a concentrar-se em como e com qual composição tal mecanismo poderia ser implementado. Já no final da década de 1980, o Brasil propôs a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) como contraproposta à OTAS.

Devido à sua importância regional, o Brasil logrou obter suporte dos países litorâneos. Entretanto, África do Sul e Namíbia não apoiaram a proposta, pois a África do Sul estava isolada, e a Namíbia ainda era governada pelos sul-africanos. A mudança de posicionamento veio após a 50ª Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1986, onde a Resolução A/RES/41/11, definiu o Atlântico Sul como zona de paz e cooperação (Khanyile 2003). O artigo 2º e 3º da Resolução chamavam os países da região a unirem-se em torno da manutenção da paz através da desmilitarização da área, da não introdução de armas de destruição em massa e não nuclearização. É interessante notar que, ao ser votada, a Resolução recebeu 124 votos a favor e 8 abstenções (todas de países industrializados) e um voto contra, dos Estados Unidos. A ideia de desmilitarização e de desnuclearização do Atlântico Sul não agradou os países desenvolvidos, os quais possuem claros interesses nos recursos naturais de toda a região.

O artigo 5º da Resolução foi de grande relevância para a África do Sul, dado que estabelecia o final do regime do *Apartheid* e a autodeterminação e autonomia para a Namíbia, além do cessar de todas as agressões entre os Estados da região e o apoio sobre todas as resoluções contra o colonialismo, racismo e suas consequências. Sendo assim, a Resolução cobria quatro temas problemáticos para a região – cuidado com o meio ambiente, desenvolvimento socioeconômico, paz e segurança e a emancipação sul-africana e de todos os países no entorno.

A primeira reunião da ZOPACAS ocorreu no Rio de Janeiro, em 1988, depois em Abuja, na Nigéria, em 1990, e em Brasília, em 1994. Todavia, cabe ressaltar a reunião na África do Sul, em 1996, considerada única por diversas razões. Sob o tema “Brigding the South Atlantic”, a reunião enfatizou a importância da região para as duas margens. Várias organizações deram apoio às atividades da ZOPACAS, como, por exemplo, a Organização Marítima Internacional. Desde 1994, o Brasil passou a ser o maior parceiro da África do Sul na América do Sul, e um dos maiores no hemisfério sul. Em 1995, cerca de 50% das exportações sul-africanas eram direcionadas ao Brasil, mesmo ano que a África do Sul teve superávit na balança comercial com o Brasil. Neste mesmo ano, o primeiro diplomata de carreira foi indicado para ser embaixador no país africano, cuja escolha recaiu sobre Otto Maia.

Outro momento importante foi quando Nelson Mandela visitou o Brasil, em 1998, e assinou o Memorando de Entendimento Relativo a Consultas sobre Assuntos de Interesse Comum. Seguiram outros acordos relativos à cooperação técnica, dupla taxação, promoção e segurança de investimentos. O sucessor de Mandela, Thabo Mbeki, visitou o Brasil em 2000, onde também se encontrou com os líderes do Mercosul. Até a constituição do IBAS e da posterior realização dos exercícios militares conjuntos do IBASMAR, África do Sul e Brasil já haviam participado de três exercícios sob a égide norte-americana – o ATLASUR, (que envolveu Brasil, Uruguai, Argentina e África do Sul, evento bianual e realizado pela primeira vez em 1993); o UNITAS (que envolveu todos os países do ATLASUR mais o Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Venezuela e Estados Unidos); e o TRANSOCEANIC (Khanyile 2003). Diferente dos outros, o TRANSOCEANIC é um exercício de controle de transporte, não envolvendo navios. Contudo, não foram realizados apenas exercícios patrocinados pelos Estados Unidos. Iniciativas bilaterais como o *Brazilian Task Group*, entre o Brasil e a África do Sul, um exercício entre Uruguai, Brasil e Argentina, e outro entre a África do Sul e o Chile, também se inserem nesse contexto.

Com a ascensão de Lula, mas já ao final do governo de Mbeki, Brasil e África do Sul aumentaram sua interação diplomática e militar no âmbito do IBAS. Imbuídas da percepção positiva em torno da cooperação Sul-Sul como meio de atingir maior autonomia política e proeminência internacional, as políticas de ambos os países convergiram, encontrando no IBAS e no BRICS o caminho para intensificar e aprimorar o relacionamento. Com ênfases diferentes, os dois mecanismos internacionais cobrem objetivos diferentes, mas igualmente importantes para a política externa dos dois países. Enquanto os BRICS atribuem maior importância à reforma da governança global e do sistema financeiro, o IBAS, além do intuito de contribuir para a construção de uma nova arquitetura internacional, busca também aprofundar o conhecimento mútuo em áreas específicas, a saber: Administração Pública e Governança; Administração Tributária e Aduaneira; Agricultura; Assentamentos Humanos; Ciência e Tecnologia; Comércio e Investimentos; Cultura; Defesa; Desenvolvimento Social; Educação; Energia; Meio Ambiente e Mudança Climática; Saúde; Sociedade da Informação; Transporte; Turismo, entre outros.

Através do Fundo IBAS e da atuação dos grupos de trabalho, os três países vêm incrementando o conhecimento e trocas técnicas nas áreas citadas acima. Importante ressaltar também os trabalhos do *IBSA Ocean*. O *IBSA Ocean* é um grupo de pesquisa conjunto no continente Antártico. Já em seu segundo encontro, foram definidas quatro áreas principais de atuação e um plano de metas. As áreas são: Variabilidade e Mudanças Climáticas (planeja-se a construção de uma base de dados conjunta e o *IBSA Earth System Model*); Efeito das Mudanças Climáticas nos Ecossistemas, Fluxo de Carbono e Biogeoquímica (incluindo os ecossistemas do mar aberto e da costa litorânea); Efeitos das Mudanças Globais nos recursos vivos, na biodiversidade e para o planejamento de gestão (incluindo desde proliferação de algas nocivas à pesca); e, por fim, Sistemas de Observação Oceânica Regionais. Apesar de não possuir intuito militar, é de grande relevância para a compreensão do espaço de segurança que os três países estão desenvolvendo.

Considerações finais

É importante ressaltar que, para o Brasil, a África não é apenas uma conexão para a Ásia. O Atlântico Sul tem servido como palco para descobertas de uma variedade de recursos naturais como o Pré-Sal brasileiro, mas, também, como as novas jazidas de petróleo no litoral angolano, nas quais o Brasil já está investindo e cooperando em termos de fornecimento de recursos técnicos para a exploração. A afirmação da soberania sobre as águas territoriais, a manutenção da segurança nos oceanos para a navegação e o bloqueio de qualquer iniciativa de militarização desses espaços por potências extrarregionais se fazem, assim, urgentes. É importante considerar, ainda, a necessidade norte-americana de controlar jazidas de petróleo mais seguras e menos custosas do que as venezuelanas e do Oriente Médio, além da próxima relação militar desse país com a África do Sul – país que poderia ser utilizado para inserção no continente africano, logo, na região do Atlântico Sul.

Apesar das críticas, o desenvolvimento das capacidades militares pelos países da região é imprescindível, ao mesmo tempo em que deve ser reforçada a ênfase na Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), especialmente face às tentativas de militarização da região, demonstrada pela situação das Malvinas (Grã-Bretanha), pela recriação da IV Frota (Estados

Unidos) e pelo AFRICOM (comando norte-americano para a África), além da inserção norte-americana no continente sul-americano, através de bases no território colombiano.

O grande potencial para transformar o Atlântico Sul em uma comunidade de segurança e de fornecimento de energia como opção ao sistema euro-norte-americano do Atlântico Norte, é percebido pela política externa brasileira. O Brasil busca liderança na consolidação deste projeto, algo que parece estar sendo obtido através da política assertiva de projeção internacional do país. Neste sentido, a África do Sul possui uma posição central entre os oceanos Atlântico e Índico, o que, junto com sua forte economia, faz com que seja quase impossível para qualquer país não contabilizar o país quando buscar se engajar no continente (Kornegay 2011).

É interessante ressaltar que a resolução dos conflitos regionais na África (a exemplo de Angola e África do Sul) impulsionou uma “virada africana”, podendo o Brasil atuar na aproximação com e entre esses dois países. A expansão dessa relação é importante para aumentar as opções dentro da SADC, o que pode gerar um plano conjunto de segurança marítima que aproximará a região com o Brasil, logo, fortalecendo o IBAS. Enquanto o Atlântico Sul não possuir uma organização institucionalizada, como é o caso do IOR-ARC (Organização do Oceano Índico), as relações internacionais nesta região devem conduzir a uma arquitetura de segurança marítima transatlântica (Kornegay 2011). Neste sentido deve-se levar em conta a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, liderada pelo Brasil.

REFERÊNCIAS

- Costa Vaz, Alcides; e Daniel Flesmes. 2011. "Security Policies of India, Brazil and South Africa". *Regional Security Contexts as Constraints for a Common Agenda. GIGA Working Paper 160*. Hamburgo: German Institute of Global and Area Studies.
- Clapham, Christopher; Herbst, Jeffrey; and Greg Mills (eds.). 2001. *Big African States: Angola, Sudan, DRC, Ethiopia, Nigeria, South Africa*. Joanesburgo: Wits University Press.
- Guimarães, Samuel (ed.). 1996. *South Africa and Brazil: Risks and Opportunities in the Turmoil of Globalization*. Rio de Janeiro: Instituto Alexandre de Gusmão.
- Hammerstad, Anne. 2005. *South Africa's Security Engagement In The Region: Lessons for IBSA?* Work Paper 2, Projeto Líderes Regionais e Segurança Internacional, Unb/Ford Foundation.
- Khanyile, Moses. 2003. *South Africa's Security Relations with the Mercosur Countries*. Pretoria: University of Pretoria. Disponível em: <http://upetd.up.ac.za/thesis/available/etd-03242004-150754/>. Acesso em 16 de maio de 2012.
- _____. 2004. *South Africa's Post-1994 Military Relations with the Mercosur Countries: Prospects and Challenges*. Pretoria: University of Pretoria. Disponível em: http://findarticles.com/p/articles/mi_hb1402/is_2_26/ai_n29147988/?tag=content;coll. Acessado em 16 de maio de 2012.
- Kornegay, Francis. 2009. "The Geopolitics of IBSA: The South African Dimension". In *Anais Da III Conferência Nacional De Política Externa E Política Internacional: O Brasil No Mundo Que Vem Aí - IBAS*. Brasília: Funag.
- _____. 2011. *South Africa, The Indian Ocean and the IBSA-BRICS Equation: Reflections On Geopolitical And Strategic Dimension*. Nova Déli: ORF Occasional Paper.
- Ministério da Defesa (Índia). Disponível em: <http://www.india-defence.com/reports-4527>. Acesso em 16 de maio de 2012.

- Relatório Banco Mundial. 2012. *Ponte Sobre O Atlântico. Brasil e África Subsaariana: Parceria Sul-Sul para o Crescimento*. Brasília: Banco Mundial/Ipea.
- Rodrigues, José Honório. 1964. *Brasil e África. Outro Horizonte*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira (2 v.).
- Schoeman, Max; Cawthra, Gavin; Du Pisani, Andre; e Abillah Omari (ed.). 2007. *Security and Democracy in Southern Africa*. Joanesburgo: Wits University Press.
- Visentini, Paulo Fagundes; e Analúcia Danilevicz Pereira. 2008. *A Política Africana Do Governo Lula*. Porto Alegre: UFRGS, 2008.
- Visentini, Paulo Fagundes; Teixeira, Luiz Dario; e Analúcia Danilevicz Pereira. 2007. *Breve História Da África*. Porto Alegre: Leitura XXI.
- _____. 2013. *História da África e dos Africanos*. Petrópolis: Vozes.

RESUMO

O Atlântico Sul está se tornando um espaço estratégico em termos de desenvolvimento. O uso do mar em ambas as margens do oceano permite a exploração e a utilização, bem como a conservação e gestão, dos recursos naturais do leito do mar e no subsolo. A garantia dos direitos econômicos, com a contrapartida de deveres e responsabilidades de natureza política, ambiental e de segurança pública, reflete a possibilidade de controle de uma área rica em recursos naturais e que, ao mesmo tempo, torna-se vulnerável às pressões internacionais de todos os tipos. Os objetivos deste artigo são: a) analisar a importância geoeconômica do oceano devido ao aumento da exploração deste espaço; b) analisar a nova realidade geopolítica, uma vez que o Atlântico Sul foi transformado em uma rota de passagem estratégica e polo de desenvolvimento ; e c) analisar a sua importância geoestratégica, pois o oceano estabelece uma ligação com a Ásia via Oceano Índico, destacando o papel da África do Sul e do IBAS.

PALAVRAS-CHAVE

Atlântico Sul; Geopolítica; Geoestratégia; Geoeconomia.

*Recebido em 19 de julho de 2013
Aprovado em 13 de agosto de 2013*

ATLÂNTICO SUL: AS RELAÇÕES DO BRASIL COM OS PAÍSES AFRICANOS NO CAMPO DA SEGURANÇA E DEFESA

Sérgio Luiz Cruz Aguilar¹

Introdução

Enquanto o Atlântico Sul condicionou o preparo e emprego das forças navais no quadro de defesa das Américas no período da Guerra Fria, hoje essa área se apresenta para a política externa do país como prioridade estratégica e como eixo para a inserção internacional do Brasil. Em consequência, dentro do quadro da chamada cooperação Sul-Sul, que se conformou na década de 1970 e ganhou força no pós Guerra Fria, o Brasil tem firmado uma série de acordos com países africanos, especialmente os localizados na costa ocidental do continente. Além das áreas econômica, política e tecnológica, a cooperação tem-se dado, também no campo da segurança e defesa.

Dessa forma, o presente trabalho aborda as ações de Cooperação Sul-Sul no campo da segurança e defesa entre o governo brasileiro e os países africanos, em especial os da África Atlântica. Utilizando bibliografia que trata do assunto e fontes documentais, iniciamos com algumas considerações sobre o Atlântico Sul no contexto de segurança e defesa no período da Guerra Fria. Em seguida, abordaremos a cooperação Sul-Sul e discutiremos sobre os acordos estabelecidos e os projetos implementados pelo Brasil com os países africanos no período do pós Guerra Fria. Como conclusão, discutimos as dimensões estratégicas dessa cooperação no quadro do fortalecimento das relações políticas do Brasil com

¹ Doutor em História (UNESP). Professor do Departamento de Sociologia e Antropologia da UNESP – Campus de Marília/SP. E - m a i l : sergioaguilar@marilia.unesp.br

esses países e da atual reconfiguração das relações internacionais.

O Atlântico Sul no Contexto da Guerra Fria

Durante a Guerra Fria os países do continente americano viveram sob a ótica da estratégia de contenção praticada pelos Estados Unidos, cujo objetivo era deter o avanço soviético em qualquer lugar que ele se manifestasse. A Junta Interamericana de Defesa, cumprindo com sua função de fazer estudos, emitir recomendações e preparar planos de defesa comum, levantou três hipóteses para a defesa do continente: a primeira em relação à chamada “guerra revolucionária”; a segunda sobre uma “guerra limitada ou intervenção militar consentida, fomentada pelo Grupamento Oriental”; e a terceira sobre “ataque armado do Grupamento Oriental ao Continente, no âmbito de uma guerra geral” (Aguilar 2010, 81).

Delas derivaram as hipóteses de guerra que permearam os planejamentos militares dos países latino-americanos no período: um conflito regional contra algum vizinho; a guerra interna, revolucionária, contra os movimentos de esquerda; e uma guerra extracontinental participando da força aliada comandada pelos Estados Unidos contra as forças do bloco comunista lideradas pela União Soviética (Aguilar 2010, 82).

A terceira hipótese de conflito se inseria na lógica da confrontação global entre as duas superpotências, segundo a qual a segurança da periferia estaria garantida por uma delas. A preparação dos militares latino-americanos para a guerra convencional foi garantido com treinamento nas escolas militares dos EUA e com fornecimento de material bélico norte-americano a baixo custo por conta dos programas de auxílio. Como as forças sul-americanas teriam papel fundamental na defesa do Atlântico Sul e do Pacífico, os EUA conceberam e patrocinaram diversas manobras conjuntas com as marinhas do continente.

Embora a marinha dos EUA já tivesse realizado exercícios menores com outras marinhas do continente, como a Operação Neptuno com a Armada Argentina, a primeira grande manobra conjunta com forças navais sul-americanas foi a Operação UNITAS, iniciada em 1959 e realizada até os dias de hoje (Aguilar 2010, 83).

No final da década de 1970, com a possibilidade de aumento da presença da marinha soviética no Atlântico Sul, surgiu a idéia de criar um mecanismo de

defesa coletiva nos moldes da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) compreendendo Brasil, Argentina, Uruguai e África do Sul, sendo ventilada, também, a presença do Paraguai. No entanto, para o Brasil o Atlântico Sul era prioritário em razão da sua imensa costa e das rotas comerciais marítimas e o governo não percebia uma ameaça que justificasse a criação da chamada Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS) (Aguilar 2010, 86).

O Ministério da Marinha entendia que a presença naval soviética não seria neutralizada pela união de marinhas do porte das existentes na área; que tal presença não ameaçaria o tráfego marítimo ocidental; a importância da rota que passava pela costa africana derivava do petróleo, rota que, no caso de guerra, seria vulnerável já na sua origem; haveria dificuldades políticas de compor tal mecanismo com a África do Sul, que se encontrava na ocasião isolada politicamente em razão do regime do apartheid. Além do mais, se a intenção da proposta era dificultar a expansão comunista na África, contaria ainda mais com a recusa brasileira que mantinha, naquela ocasião, política de boas relações, especialmente com Angola e Moçambique. A conclusão era a de que tal tratado em nada somaria à segurança dos países envolvidos, seria inócuo pois a força naval dos envolvidos não era compatível com a área a ser defendida, podendo ainda ser prejudicial aos interesses nacionais em relação à África (Aguilar 2010, 86).

Além da UNITAS, outros exercícios multilaterais foram executados por iniciativa norte-americana como as operações Expanded Sea, Ocean Ventura e Export Gold (Aguilar 2010, 152). A operação Oceanic, no início da década de 1980 envolveu unidades navais da América do Sul e sul-africanas (Arquivo Nacional 1981a).

A JID preparou, também, na década de 1960, o Plano para Coordenação do Tráfego Marítimo Interamericano que definiu cinco zonas marítimas, uma delas, abrangendo o Atlântico Sul. Decorrente desse plano, em 1967, foi estabelecida a Área Marítima do Atlântico Sul (AMAS) com o propósito de servir como instrumento de coordenação, treinamento e controle naval do tráfego marítimo. A AMAS compreendia o litoral marítimo do Brasil, Uruguai e Argentina e tinha um Coordenador (CAMAS), função exercida por oficiais dos três países em sistema de rodízio, e um Estado-Maior internacional

constituído por oficiais desses países e do Paraguai, que também fazia parte da Área. Várias operações foram realizadas pelos Estados Unidos, ou por iniciativa dos integrantes da AMAS, para treinamento de comunicações e adestramento das organizações de controle naval do tráfego marítimo (Arquivo Nacional 1981b, 13).

Além dos exercícios patrocinados pelos Estados Unidos, no final da década de 1960 as marinhas do Brasil e da Argentina iniciaram a realização de operações conjuntas como a Atlantis (exercícios de Estado-Maior Conjunto em guerra de superfície, anti-submarino, antiaérea e eletrônica) que passou a contar também com a participação de meios navais uruguaios. Na década de 1970, a Armada Argentina criou a operação Cimarrón com a Armada do Uruguai (Aguilar 2010, 153).

Na realidade, no contexto da Guerra Fria, o Atlântico Sul em momento algum foi considerado área prioritária sob o ponto de vista estratégico ou geopolítico pelas grandes potências.

Isso facilitou que, em outubro de 1986, a partir de uma proposta brasileira, fosse aprovada pelas Nações Unidas uma resolução estabelecendo Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) que englobou os três países da costa leste da América do Sul com litoral no Atlântico (Brasil, Argentina e Uruguai), e 21 países da costa oeste da África. Sendo um foro de colaboração e integração regional, os países membros passaram a realizar reuniões periódicas para discussões de problemas comuns (Aguilar 2010, 159).

Com o fim da Guerra Fria, a política externa brasileira procurou adaptar-se a nova ordem global, nas palavras de Bueno e Cervo (2008), adotando uma postura de participação na formulação e aceitação das bases e regras do ordenamento internacional, seus princípios gerais, regimes e procedimentos, ou seja, um modelo que alguns autores chamaram de “autonomia pela participação”. A diplomacia brasileira definiu o espaço multilateral como o melhor cenário para a atuação do país no processo de adaptação à nova ordem. Nesse contexto, a cooperação Sul-Sul se conformou como um dos eixos da política externa brasileira, especialmente com os países africanos.

A Cooperação Sul-Sul

No sistema internacional contemporâneo, a agenda Norte-Sul dominou as relações entre os Estados e, por conseguinte, os debates no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU).

Na década de 1960, países de independência recente, chamados de subdesenvolvidos ou do 3º Mundo, passaram a dar mais peso às discussões e participar dos diversos órgãos daquela Organização. A criação do Movimento dos Países não Alinhados (MNA), na conferência de Bandung, foi uma tentativa de vários países de influenciar na agenda global sem estar alinhado com uma das duas grandes potências do período da Guerra Fria. Na década de 1970, esses países buscaram desenvolver laços de solidariedade entre si com o objetivo de compensar, ou diminuir, a dependência histórica em relação às antigas potências coloniais, fazendo surgir o conceito de cooperação Sul-Sul. Diferente do modelo tradicional Norte-Sul, e relacionado com atraso tecnológico, uma realidade nesses países e o componente essencial da dependência das antigas metrópoles, os esforços foram na direção do estabelecimento da cooperação em bases igualitárias e livre das condicionantes normalmente impostas pelos países do Norte (Nogueira 2010, 1).

Mas a maior parte desses países carecia de instituições políticas sólidas, o desenvolvimento econômico era baixo, as políticas externas insipientes e dependentes das antigas metrópoles, além dos processos violentos que muitos passaram para conseguir e consolidar a independência. Isso fez com que a cooperação se iniciasse timidamente. Com o surgimento e aperfeiçoamento de mecanismos de integração regional e as alterações nos contextos global e interno da maior parte dos países no pós Guerra Fria, a cooperação foi se intensificando.

No caso do Brasil, nos últimos governos, a cooperação com os países do Sul ganhou prioridade na agenda da política externa como forma de inserção internacional do país. Uma das formas de cooperação empregada pelo Brasil é a chamada “cooperação técnica” que consiste no apoio técnico, e não financeiro como ocorre na cooperação tradicional, com o envio de corpo especializado em determinados setores de atuação para capacitar segmentos da população em áreas do conhecimento onde há carência de recursos técnicos.

Os projetos são desenvolvidos por instituições brasileiras ou executados em triangulação com outros países ou organismos internacionais nas mais

diversas áreas como agricultura, energia, segurança alimentar, meio ambiente, justiça, defesa civil, combate à violência de gênero, saúde, educação, formação profissional, dentre outras, sendo realizada por intermédio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) do Itamaraty (MRE, ABC 2011). A cooperação Sul-Sul é hoje a essência da ABC, foi iniciada com os países africanos e estendida para a América Central, Caribe, Ásia e, em especial, o Timor Leste. Em 2010 a ABC trabalhava em 240 projetos e atividades executadas em 58 países em desenvolvimento (Nogueira 2010, 2).

No caso do desenvolvimento de projetos pelo Brasil, a ABC firma parcerias com instituições que são referência nas suas áreas de atuação como SENAI, SEBRAE, EMBRAPA, FIOCRUZ, dentre outras, e custeia as missões no exterior, enquanto as próprias instituições remuneram seus técnicos colocados à disposição dos projetos. Com isso, os custos são reduzidos (Nogueira 2010, 3).

A cooperação em triangulação envolve outros países ou instituições, como por exemplo o Banco Mundial. Um exemplo é o projeto de desenvolvimento de satélites denominado CBERS, iniciado com a China na década de 1980, que resultou na construção de satélites de sensoriamento remoto. As imagens obtidas por esses satélites estão sendo compartilhadas com outros países de maneira gratuita. Em 2008, foi lançado pelo Brasil e China o projeto chamado “CBERS for Africa”, com o objetivo de ceder imagens para países africanos que poderiam ser utilizadas em áreas como saúde pública, prevenção de desastres, meio ambiente e agricultura (Nogueira 2010, 3).

A Cooperação Sul-Sul também se dá por meio de fóruns de consulta e coordenação como o IBAS (Índia – Brasil – África do Sul) que criou um fundo, gerenciado pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (UNDP), que financia projetos de redução da pobreza em vários países, incluindo Guiné Bissau e Cabo Verde, na África. Os projetos do IBAS direcionados para o desenvolvimento econômico são baseados na idéia central da conexão entre estabilidade e desenvolvimento (IBAS, 2012).

A cooperação é executada, ainda, por meio de mecanismos multilaterais como Cúpula América do Sul – África, que simboliza os esforços de cooperação entre blocos de países que desejam adensar o relacionamento político e promover ações de desenvolvimento econômico e social (Nogueira 2010, 6). Nesse campo está incluída a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

(CPLP), cuja criação e desenvolvimento, fez com que os países da “África portuguesa” como Angola, Cabo Verde, Guiné Bissau, São Tomé e Príncipe e Moçambique, ganhassem prioridade nas ações de cooperação do governo brasileiro.

Dessa forma, a cooperação técnica é atualmente um dos braços da política externa brasileira, “baseada nos princípios de solidariedade e de coresponsabilidade”, sem fins lucrativos e desvinculada de interesses comerciais, visando a compartilhar os êxitos e melhores práticas brasileiras “em áreas consideradas mais relevantes pelos próprios países receptores” (Silveira 2002, 285).

Dentre os projetos de cooperação realizados pelo Brasil, vários têm sido estabelecidos no campo da segurança e defesa com países africanos, especialmente os da costa atlântica.

O Atlântico Sul no Contexto Pós-Guerra Fria

Com o final da Guerra Fria, o papel do Atlântico Sul no contexto da segurança global, como parte da arquitetura de defesa do continente americano, perdeu o sentido que tinha no período anterior. Várias manobras conjuntas continuaram sendo realizadas, patrocinadas pelos EUA ou criadas de maneira bilateral ou multilateral entre Argentina, Brasil e Uruguai. No entanto, tiveram mais o caráter de fomento da confiança mútua que de preparo para lutar contra um inimigo comum.

Os exercícios entre Argentina, Brasil e Uruguai, voltados para o Atlântico Sul ganharam mais força a partir da década de 1990. As marinhas da Argentina e do Brasil criaram operação Araex que incluía o emprego de aviões e helicópteros navais na guerra no mar, com base em exercício semelhante realizado entre as armadas do Uruguai e do Brasil, denominado Uruex. A partir de 2002, os exercícios passaram a reunir as marinhas dos três países. Em 1997, Brasil e Argentina realizaram a Operação Temperex (ações anti-submarinos e de esclarecimentos aéreos), com o porta-aviões brasileiro São Paulo conduzindo aeronaves S-2 T argentinas². Naquele mesmo ano, os três países realizaram um

² Na manobra conjunta de 2002, pela primeira vez o novo porta-aviões brasileiro foi empregado em águas jurisdicionais estrangeiras com navios argentinos e uruguaios (Aguilar 2010, 299).

exercício naval, tipo jogo de guerra, denominado Transamérica, versando sobre controle de tráfego marítimo a partir da simulação de uma crise regional em que seria necessária a adoção de medidas para a proteção do trânsito de navios mercantes³. As três marinhas criaram, também, um jogo de guerra trilateral de manejo de crises em nível estratégico operacional (Aguilar 2010, 303).

No continente africano, com o final da Guerra Fria, uma série de conflitos movidos pela luta ideológica entre as duas super-potências perdeu o sentido e as fontes de financiamento se encerraram, permitindo a resolução dos mesmos, como os casos de Angola e Moçambique. O fim do regime do apartheid na África do Sul praticamente abriu as portas daquele país para o relacionamento externo e também ajudou no estreitamento dos laços com o Brasil.

Em 1993, a Argentina e a África do Sul criaram o exercício Atlasur, no bojo da ZOPACAS, com foco voltado para ações de superfície, anti-aéreas, anti-submarinas e de guerra eletrônica, sendo testados, também, procedimentos de apoio logístico móvel e aperfeiçoada a interoperabilidade entre os meios navais e aeronavais dos participantes. A partir de 1995, a convite da Argentina, o Brasil e o Uruguai passaram a participar da manobra e oficiais paraguaios estiveram presentes como observadores (Aguilar 2010, 299).

No caso do Brasil, a Política de Defesa Nacional (PDN) aprovada em 2005, incorporou a concepção multidimensional da segurança, bastante discutida no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA) durante a década de 1990, “abrangendo os campos político, militar, econômico, social, ambiental e outros”, mas, manteve a defesa externa como função primordial das Forças Armadas. Dentre as diretrizes estratégicas, apresentou a intensificação do intercâmbio com as Forças Armadas das nações amigas, particularmente com as da América do Sul e as da África, lindeiras ao Atlântico Sul (Brasil. PR 2005).

A PDN apresentou, ainda, que o Brasil participaria em missões de paz e ações humanitárias, de acordo com os interesses nacionais, o que confirmava as ações do governo nesse sentido já a partir do final da década de 1980, onde se

³ O exercício foi ampliado e agregou unidades navais da África do Sul, Argentina, Chile, Colômbia, El Salvador, Equador, EUA, Honduras, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela (SDM 1997).

enquadra o envio de tropas armadas para as missões de paz da ONU em Angola e Moçambique, em meados da década de 1990. No caso desses dois países, a língua portuguesa e o passado comum como colônia portuguesa, pesaram na decisão de uma maior participação do país nos esforços de paz da ONU. Mas indicava, também, uma maior importância dos assuntos africanos na agenda internacional brasileira.

A Estratégia Nacional de Defesa (END) apresentou que uma das preocupações mais agudas de defesa está no Atlântico Sul. A identificação e a análise dos principais aspectos positivos e das vulnerabilidades levaram a END a determinar uma articulação das forças armadas “capaz de levar em consideração as exigências de cada ambiente operacional, em especial o amazônico e o do Atlântico Sul” (MD, END 2008, 45). A END determinou que, na elaboração das hipóteses de emprego, a Estratégia Militar de Defesa deveria contemplar o emprego das Forças Armadas em decorrência da ameaça de conflito armado no Atlântico Sul. Em consequência, os planos de equipamento e articulação das Forças Armadas deveriam “contemplar uma proposta de distribuição espacial das instalações militares e de quantificação dos meios necessários ao atendimento eficaz das Hipóteses de Emprego”, de maneira a possibilitar o aumento da presença militar nas áreas estratégicas do Atlântico Sul e da região amazônica (MD 2008, 49).

Na conferência de abertura do Seminário Estratégias de Defesa Nacional, em novembro de 2012, o Ministro Celso Amorim levantou a preocupação com as tensões em países da África Ocidental como o Mali e a Guiné Bissau, o narcotráfico associado ao terrorismo e à pirataria marítima, além do risco de se trazerem para o Atlântico Sul “organizações militares com outros propósitos ou visando a outros inimigos ou adversários”. Em seguida, afirmou que “o entorno estratégico do Brasil, foco prioritário da lógica da cooperação é composto, de um lado, pela América do Sul, tocando a Antártica, e de outro lado, pelo Atlântico Sul, estendendo-se até a orla ocidental da África” (Amorim 2012, 10).

No mesmo sentido do discurso oficial e dos documentos de defesa, várias ações do governo brasileiro contemplaram os países africanos.

Foram assinados acordos de cooperação no domínio da defesa com Cabo Verde (MRE 1994b), em 1994, a África do Sul (MRE 2003), em 2003, Guiné

Bissau (MRE 2006), em 2006, com Moçambique (MRE 2009b) e Namíbia (MRE 2009a), em 2009, Nigéria (MRE 2010c), Senegal (MRE 2010d), Angola (MRE 2010a) e Guiné Equatorial (MRE 2010b), em 2010.

Em linhas gerais, se destinavam a: promover a cooperação nas áreas de pesquisa e desenvolvimento, apoio logístico e aquisição de produtos e serviços de defesa; partilhar conhecimentos e experiências adquiridas no campo de operações, na utilização de equipamento militar de origem nacional e estrangeira, bem como no cumprimento de operações internacionais de manutenção de paz; partilhar conhecimentos nas áreas da ciência e tecnologia promover ações conjuntas de treinamento e instrução militar, exercícios militares combinados, bem como a correspondente troca de informação; e colaborar em assuntos relacionados a equipamento e sistemas militares. A cooperação se realizaria por meio de visitas de delegações de alto nível; reuniões entre as instituições de defesa; intercâmbio de instrutores e estudantes de instituições militares; participação em cursos teóricos e práticos, estágios, seminários, conferências, debates e simpósios realizados em entidades militares, bem como em entidades civis de interesse para a defesa; visitas de navios de guerra e aeronaves militares; eventos culturais e desportivos; facilitação das iniciativas comerciais relacionadas a materiais e serviços vinculados à área de defesa; e implementação e desenvolvimento de programas e projetos de aplicação de tecnologia de defesa, com a possibilidade de participação de entidades militares e civis de interesse estratégico para as partes.

Em 2004, sob a égide do Acordo Geral de Cooperação que havia sido assinado em 1981, Brasil e Moçambique realizaram um ajuste complementar relacionado com segurança pública. A cooperação nesse campo implicou na coordenação de estratégias e troca de informações sobre programas nacionais referentes à prevenção e combate ao crime; cooperação técnica orientada pela experiência brasileira da implantação do Sistema Único de Segurança Pública; ações de formação de pessoal, em especial, ações de capacitação de docentes e formação de formadores, de cooperação no domínio de implantação dos sistemas de gestão do conhecimento e informações, de estatísticas, de pesquisas aplicadas, e de elaboração de diagnósticos de segurança pública e justiça criminal; e realização de estudos visando à modernização da área de gestão das instituições de segurança pública. A Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça do Brasil ficou responsável pela execução das ações e a

ABC como responsável pela coordenação, acompanhamento e avaliação das ações (MRE 2004a).

Em 2009, um Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica que existia entre o Brasil e a Guiné-Bissau, de 1978, previu a implementação de um Centro de Formação das Forças de Segurança naquele país, com o objetivo de contribuir para a reestruturação e modernização do setor de segurança e defesa, ficando a Polícia Federal brasileira responsável pelas ações decorrentes do ajuste (MRE 2009c).

Em 2010, uma das áreas da parceria estratégica firmada com Angola foi a de segurança pública e defesa. As diretrizes, nesse domínio, apresentaram o estímulo à cooperação entre os ministérios da defesa e os órgãos de segurança pública e a manutenção de “consultas regulares sobre temas bilaterais, regionais e multilaterais”, incluindo as iniciativas no âmbito da Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul e a “cooperação para a solução de conflitos na África e em outras regiões, inclusive construção da paz em situações pós-conflito”. No campo da cooperação técnica, científica e tecnológica, a parceria contemplou ações para o desenvolvimento de recursos humanos e pesquisas conjuntas nas áreas da indústria naval, segurança pública e defesa. Foi, ainda, estabelecida uma Comissão Bilateral de Alto Nível para “coordenar, acompanhar, avaliar, orientar e assegurar a implementação da parceria” (MRE 2010e).

Dos países da costa atlântica africana, a Namíbia se firmou como a maior receptora da cooperação brasileira no campo da segurança e defesa. Em 1994, o Acordo Naval assinado entre os dois países deu início ao relacionamento entre as marinhas dos dois países com o objetivo “criar e fortificar a Ala Naval do Ministério da Defesa da Namíbia”. Todas as despesas de traslado e estadia no Brasil, bem como dos militares brasileiros que ficariam naquele país como oficiais de ligação, ficaram a cargo do então Ministério da Marinha brasileiro (MRE 1994a). Na época, foram disponibilizadas vagas para formação de oficiais e praças daquele país nas escolas navais brasileiras, e realizado um estágio inicial para 145 marinheiros namibianos no Grupamento de Patrulha Naval do Sudeste, no Rio de Janeiro (MD. MB 2011).

Em 2001, o governo de Fernando Henrique Cardoso assinou um novo Acordo de Cooperação Naval com o mesmo objetivo do anterior. Por ele, a

Marinha Brasileira deveria assistir na organização do Serviço de Patrulha Marítima daquele país capaz de proteger seus interesses em suas águas internas, mar territorial e zona econômica exclusiva, fornecer embarcações e “assistir no planejamento e desenvolvimento de uma infra-estrutura apropriada à atracação e suporte logístico para tais embarcações”. Os custos do treinamento e avaliação realizados no Brasil passaram a ser do governo da Namíbia e foi estabelecida a Missão Naval Brasileira na Namíbia (MRE 2001).

O acordo gerou uma série de ações decorrentes. Em 2004, a Corveta Purus, que havia sido “aposentada”, foi transferida para a Namíbia sendo batizada naquele país de “NS Lt-Gen Dimo Hamaambo”. No mesmo ano, foi acertado o fornecimento embarcações construídas no Brasil e, em 2006, a marinha brasileira criou Grupos de Apoio Técnico e enviou militares para a base de Walvis Bay. Em 2009, foi entregue o primeiro navio-patrulha construído no Brasil, batizado de “Brendan Sinbwaye” (Bastos 2011). Foram disponibilizadas vagas para os namibianos na Escola Naval, nos cursos de Aperfeiçoamento para Oficiais em Hidrografia e de Formação de Oficiais do Centro de Instrução Almirante Wandenkolk (CIAW), em cursos de especialização e de formação de marinheiros e soldados (MD. MB 2011).

As ações incluíram, ainda, a cooperação para a criação do Batalhão de Infantaria de Fuzileiros Navais namibiano e a realização de curso de formação de soldados; o desenvolvimento do Cerimonial da Marinha; a promoção de ações conjuntas de instrução e treinamento militar, exercícios militares conjuntos; e troca de informações e a colaboração em assuntos relacionados com sistemas, softwares e equipamentos, dentre outras (MD. MB 2011).

Em abril de 2010 a Missão Naval na Namíbia contava com cinco oficiais e onze praças (MD. MB, 2011; Prado 2009). No início daquele ano, ocorreu a formatura da primeira turma de Soldados Fuzileiros Navais da Namíbia formados pela Marinha do Brasil. Os soldados assumiram funções no “Marine Corps Battalion”, futuro Batalhão de Infantaria de Fuzileiros Navais da Namíbia (Revista Forças Armadas 2011)

No âmbito do IBAS, em 2005, iniciou-se a realização das operações conjuntas denominadas "IBSAMAR", reunindo as marinhas do Brasil, Índia e África do Sul no litoral sul- africano, entre as cidades do Cabo e Simon's Town (MD. MB 2011).

Em 2006, fruto do acordo de cooperação de 2003, as forças aéreas do Brasil e da África do Sul iniciaram o desenvolvimento de um projeto de míssil ar-ar de curto alcance, capaz de realizar manobras para atingir alvos durante o voo e com sistema de detecção infravermelho, denominado A-Darter (Rangel 2010, 48).

As escolas militares de formação e de altos estudos do Exército passaram a receber alunos dos países africanos, especialmente dos de língua portuguesa. Na Academia Militar das Agulhas Negras, em 2011, dos 42 cadetes estrangeiros que se encontravam matriculados, 27 eram de países da CPLP (dez de Angola, dez de Moçambique, dois de Cabo Verde, um de Guiné Bissau e quatro de São Tomé e Príncipe). A Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME) tem um curso voltado para oficiais de nações amigas (ONA), que recebe em média 11 alunos por ano, dentre eles africanos. Em 1999 recebeu um angolano e em 2007 e 2011 oficiais da Nigéria⁴. Com o Gabão, a cooperação na área do ensino superior, abrangeu a formação de militares daquele país nas escolas de ensino superior da Marinha do Brasil e os dois governos demonstraram interesse em desenvolver a cooperação nos setores de formação de militares, treinamento para as operações de combate em ambiente tropical e na luta contra a bio-pirataria (MRE 2004b).

Em 2012 o ministro da Defesa da Mauritânia visitou o Brasil e na reunião com o Ministro Celso Amorim tratou da possibilidade de realização de exercício conjunto entre as duas marinhas (Murmel s/d). Há contatos estreitos com Cabo Verde para capacitação na área naval, de patrulha aérea e com o Exército na área de manutenção da ordem (Amorim 2012, 12).

Em 2013, o navio-patrulha Apa, construído pela empresa inglesa BAE Systems, em sua viagem do porto de Portsmouth no Reino Unido com destino ao Brasil, participou de missões na Mauritânia, Senegal, Angola e Namíbia (Murmel s.d.). O mesmo havia acontecido anteriormente na viagem inaugural do navio patrulha oceânico Amazonas, que realizou exercícios conjuntos e estreitou laços com as marinhas de Cabo Verde, Benin, Nigéria e São Tomé e

⁴ Informações prestadas ao autor pelas divisões de ensino da Academia Militar das Agulhas Negras e pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército em 2011.

Príncipe (Brasil, Amorim 2012, 12).

No âmbito da Força Aérea, a Academia da Força Aérea (AFA) formou pilotos de Angola, Moçambique e Guiné Bissau⁵ e o governo brasileiro acertou a venda de aviões de ataque leve Super Tucano para a Mauritânia e Burkina Faso (Amorim 2012).

A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) se tornou um fórum internacional bastante atuante nas discussões no campo da segurança e defesa. Com base no documento jurídico denominado Protocolo de Cooperação da CPLP no Domínio da Defesa, foram criadas a Reunião de Ministros da Defesa Nacional, a Reunião dos Chefes de Estado- Maior de Defesa, e o Centro de Análise Estratégica (CAE) com a finalidade de discutir a profissionalização das forças armadas, a ética e a profissão militar⁶.

No âmbito da CPLP, foi criada a Operação Felino, em outubro de 2000, realizada anualmente em sistema de rodízio, com a participação de elementos dos exércitos de cada um dos países da Comunidade e com um Estado-Maior Multinacional. A operação é concebida no tema das missões de manutenção da paz e de ajuda humanitária (Brasil. EB s.d.).

O Brasil estabeleceu aditâncias militares junto às embaixadas brasileiras na África do Sul, Nigéria, Angola e em São Tomé e Príncipe, e a Agência Brasileira de Cooperação apoiou com bolsas de estudos a formação de quadros na área de segurança e defesa por meio da chamada “cooperação em conhecimento” (FKA 2009).

A ABC operacionalizou o memorando de entendimento assinado por ministérios da defesa do Brasil e de países da África para realização de cursos e treinamentos nas três forças armadas. Havia, ainda, a previsão do estabelecimento de uma acadêmica de polícia na Guiné-Bissau e treinamento contínuo de policiais a fim de auxiliar o país na reestruturação das forças de segurança pública (FKA 2009).

⁵ Informação prestada pela Academia da Força Aérea (AFA) ao autor.

⁶ Em 2010 foi realizada a 12ª Reunião de Ministros da Defesa Nacional da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), em Brasília, e o 3º Seminário do Centro de Análise Estratégica (CAE) da CPLP (Brasil, PR 2010; Brasil. MD 2006).

Conclusão

O Brasil é parte do grupo de países desenvolvidos que não atingiram ainda os mesmos níveis sociais das potências, mas com capacidade econômica que pode impactar o sistema econômico internacional. Esses países, chamados emergentes, têm uma importância e uma liderança a nível regional e que aspiram a uma maior presença nos processos de decisões globais (Aguilar 2012).

A consciência brasileira de potência emergente foi se conformando a partir do final do século XX, por conta da situação do país como uma das maiores economias do mundo, possuidor do maior e mais diversificado parque industrial da América Latina, de imensos recursos minerais e naturais e de tecnologia avançada em algumas áreas, além da enorme capacidade de produção de alimentos.

A visão brasileira da ordem global contemporânea é de uma estrutura multipolar, assimétrica onde prevalece a incerteza e uma múltipla possibilidade de atores geradores de insegurança. Nesse contexto, o fortalecimento do multilateralismo seria a melhor opção para um país do porte do Brasil transitar no sistema, encarar a competição do comércio, responder às incertezas provocadas por atores estatais e não estatais que afetam a segurança e diminuir a assimetria com as grandes potências.

A opção pelo multilateralismo indicou a necessidade do fortalecimento das relações políticas bilaterais e a conformação de grupos com interesses comuns como IBAS e o BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). Assim, a cooperação Sul-Sul passou a fazer parte da busca pela autonomia da política externa brasileira, expressa na diversificação de parcerias e fóruns de atuação.

A busca pela autonomia foi executada de maneiras diferentes pelo governo brasileiro a partir da redemocratização do país, seja pelo afastamento dos países mais poderosos, adotada pelo governo Sarney, seja pela participação mais ativa nas instituições internacionais e o comprometimento a diversos tratados nas áreas de direitos humanos e de não proliferação nuclear, marca da política de Fernando Henrique Cardoso (Vigevani e Cepaluni 2012). No governo Lula e, atualmente, no de Dilma Rousseff, buscou-se uma diversificação de parceiros que conduziu ao aprofundamento das relações com países emergentes

como África do Sul, China, Índia e Rússia, e com os países africanos, especialmente os da costa ocidental e os de língua portuguesa.

A conformação de um mundo mais estável, na visão brasileira, se inicia com a estabilidade em nível regional. Dessa forma, a criação e o fortalecimento de arranjos na América do Sul garantiriam a paz no subcontinente e, em consequência, melhores condições de crescimento para a região como um todo. Na América do Sul, os maiores exemplos das ações nesse sentido foram a criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e de seu Conselho Sul-Americano de Defesa.

Sem inimigos declarados no seu entorno, as opções político-estratégicas desenhadas pela PDN e pela END elegeram como áreas de interesse estratégico a América do Sul, o Atlântico Sul, a costa ocidental da África e a Antártica. Dessas, sob o ponto de vista da defesa, a Amazônia e o Atlântico Sul são, hoje, as áreas prioritárias. Ou seja, determinaram a prioridade da política brasileira para a formatação de um processo de cooperação na América do Sul e com os países da costa ocidental da África.

O planejamento de defesa se refere à possibilidade de intervenção de uma grande potência, ou uma coligação de potências, contra as quais o país teria dificuldades de fazer frente. Logo, os arranjos regionais em torno dessas áreas reforçariam o poder de dissuasão, dando um caráter coletivo à necessidade de defesa. É nessa direção que estão a UNASUL, a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica e a ZOPACAS.

Dessa forma, a postura brasileira estaria relacionada com uma atitude preventiva de segurança, ou seja, mais baseada numa análise de possíveis mudanças no contexto internacional em longo prazo, e com a definição de um panorama mais favorável ao país no sistema internacional em curto prazo, que propriamente a necessidade de uma defesa imediata do território.

No caso do Atlântico Sul, a prioridade se deu por conta da visão brasileira da necessidade de proteger os recursos naturais da sua plataforma continental, que cresceu a partir da descoberta de jazidas de petróleo no pré-sal, e do comércio exterior brasileiro majoritariamente realizado pela via marítima do Atlântico. Ou seja, garantir a utilização sem constrangimentos deste espaço. Em consequência, surgiu a necessidade de ações que ultrapassassem as águas jurisdicionais ou de exploração econômica exclusiva brasileira, atingindo a costa atlântica da África.

Assim, a diversificação de parcerias e o interesse estratégico conduziram ao o aprofundamento das relações e o estabelecimento de arranjos com os países da costa oeste africana, nas mais diversas áreas, incluindo a segurança e a defesa, como forma de consolidar a zona de paz nessa área.

Nesse contexto se dá a cooperação Sul-Sul. Além dos campos do comércio, desenvolvimento tecnológico, educação e concessão de créditos e financiamentos para a reconstrução nacional de Estados recém saídos de conflitos armados, como os casos de Angola, Moçambique e Guiné Bissau, dentre outros, uma série de acordos foram firmados no campo da segurança e defesa.

Ao mesmo tempo, houve uma conjunção de interesses de dupla via entre o Brasil e os africanos. Para esses, a prioridade dada pelo Brasil para o aprofundamento das relações, e a disponibilidade de recursos dela advinda, foi plenamente absorvida. Primeiro, porque programas, projetos e recursos para o desenvolvimento são sempre bem vindos, especialmente no caso dos países mais pobres ou com graves problemas estruturais, alguns em razão dos processos de violência que atravessaram nas últimas décadas. Segundo que, a aproximação foi facilitada pelos vínculos históricos como antigas colônias portuguesas ou por conta do tráfico de escravos. Terceiro, o Brasil se apresentou como uma opção melhor para o desenvolvimento de projetos de cooperação que com as ex-metrópoles. Quarto, a cooperação brasileira representa uma ação que altera o eixo da dependência de ajuda, até então exclusiva dos países do Norte para os do Sul. Quinto, o conceito de cooperação praticado pelo Brasil implica na transferência de conhecimento e leva em consideração os interesses e prioridades dos países receptores, diferente da “cooperação impositiva” das relações Norte-Sul por conta da qual, normalmente, os países “doadores” indicam quais os projetos que desejam financiar, de acordo com seus interesses.

Esse parâmetro de transferência de conhecimento se mantém nos projetos e iniciativas na área de segurança com a América Latina e a África, regiões onde o conceito aplicado é o de segurança ampla, integrando políticas públicas e segurança alimentar ou ambiental, por exemplo.

Como a relação entre o Brasil e a maioria dos países africanos é assimétrica, a cooperação pouco acrescenta ao poder militar brasileiro, mas acrescenta muito ao poder dos que recebem os benefícios da relação. Por

exemplo, a parceria firmada com o Brasil pela Namíbia não significa um aumento de poder militar do Brasil, mas tem permitido a constituição da Marinha daquele país, incluindo fuzileiros navais, e o aumento significativo da capacidade de garantir a soberania do Estado. Nesses casos, a cooperação, sob o ponto de vista estrito da segurança e defesa, se assemelha à assistência militar.

Dessa forma, os acordos indicam o uso do poder brasileiro em favor dos países menos desenvolvidos africanos. A disponibilização de meios e recursos para auxiliar o fortalecimento das forças armadas de alguns desses países, indicam o destaque que os governos brasileiros, a partir da década de 1990, deram para as questões com aquele continente, especialmente os países do Atlântico Sul.

Percebe-se que, no campo da segurança e defesa, não há a intenção de criar um grande mecanismo coletivo de defesa capaz de atuar para garantir a utilização sem constrangimentos ou ameaças do Atlântico Sul, mas sim uma cooperação para que os países africanos lindeiros do Atlântico possam construir forças armadas e de segurança pública capazes de garantir a paz interna e, conseqüentemente, regional. Assim, o Brasil estaria colaborando para um mundo mais seguro, ao mesmo tempo que conseguiria uma melhor articulação com diversos atores do sistema internacional.

REFERÊNCIAS

- Aguilar, Sérgio Luiz Cruz. 2010. *Segurança e Defesa no Cone Sul: da rivalidade da Guerra Fria à cooperação atual*. São Paulo: Porto de Idéias.
- Aguilar, Sérgio. 2012. “Emerging powers, humanitarian assistance and foreign policy: the case of Brazil during the earthquake crisis in Haiti”. *International Journal of Humanities and Social Science* 2: 93-101.
- Amorim, Celso. 2012. “Defesa Nacional e Pensamento Estratégico Brasileiro”. Conferência do Ministro da Defesa na abertura do Seminário Estratégias de Defesa Nacional. Brasília, 27 de novembro.
- Arquivo Nacional. 1981a. Documento ACE 72494/89. SNI. Informação 481-EMA (Secreta). Brasília, 26 de maio.
- Arquivo Nacional. SNI. 1981b. “Apreciação n. 018/23/AC/81 (Secreto)”. Brasília, 23 de junho.
- Bastos, Expedito Carlos Stephani. 2011. “A Marinha do Brasil e sua projeção no Continente Africano.” Juiz de Fora: UFJF. Disponível em: <http://www.ecsbdefesa.com.br/defesa/fts/MBCA.pdf>. Acesso: 30 jul. 2012.
- Brasil. EB. s.d. “Militares das Forças Armadas participaram, no mês de março, do Exercício Felino, que ocorreu em Angola, na região de Cabo Ledo, na África”. Disponível em: http://www.exercito.gov.br/c/journal/view_article_content?groupId=13903&articleId=499772&version=1.0. Acesso em 20 março de 2013.
- Brasil. PR. 2005. “Decreto 5.484. Aprova a Política de Defesa Nacional e dá outras providências”. Brasília, 30 de junho.
- Brasil. PR. 2010. “Ministros da Defesa de países de língua portuguesa se reúnem para discutir segurança”. 08 de novembro. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2010/11/08/ministros-da-defesa-de-paises-de-lingua-portuguesa-se-reunem-para-discutir-seguranca>. Acesso em 20 de março de 2013.
- Bueno, Clodoaldo; e Amado Cervo. 2008. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: UnB.
- FKA. 2009. “Relatório sobre a VI Conferência do Forte de Copacabana”. Rio de Janeiro, 12/13 de novembro. Disponível em:

- http://www.kas.de/wf/doc/kas_18106-1522-5-30.pdf?091202194047. Acesso em 21 março de 2013.
- IBAS. 2012. Disponível em: <http://www.ibsa-trilateral.org>. Acesso em 21 de março de 2012.
- MD. 2006. “Países de língua portuguesa discutem assuntos de defesa na Guiné-Bissau”. Assessoria de Comunicação Social do MD. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/index.php/ultimas-noticias/1148-25-04-06---paises-de-lingua-portuguesa-discutem-assuntos-de-defesa-na-guine-bissau>. Acesso em 20 de março de 2013.
- MD. 2008. “END – Estratégia Nacional de Defesa”. Brasília.
- MD. MB. 2011. “Centro de Comunicação Social da Marinha”. Brasília. Disponível em: http://www.mar.mil.br/menu_h/noticias/ccsm/cooperacao_Brasil-Namibia.htm. Acesso em 16 de agosto de 2012.
- MRE. 1994a. “Acordo de Cooperação entre o Governo da República da Namíbia e o Governo da República Federativa do Brasil”. Windhoek, 04 de março.
- MRE. 1994b. “Acordo sobre Cooperação Técnica no Domínio Militar entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Cabo Verde”. Praia, 21 de dezembro.
- MRE. 2001. “Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Namíbia sobre Cooperação Naval”. Windhoek, 03 de dezembro.
- MRE. 2003. “Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da África do Sul sobre Cooperação em Assuntos Relativos à Defesa”. Cidade do Cabo, 04 de junho.
- MRE. 2004a. “Ajuste Complementar ao Acordo Geral de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Moçambique no Âmbito da Segurança Pública”. 31 de agosto.
- MRE. 2004b. “Comunicado Conjunto da Visita de Estado de sua Excelência o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva à República Gabonesa”. Libreville, 28 de julho.
- MRE. 2006. “Acordo sobre Cooperação no Domínio da Defesa entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Guiné-Bissau”. Brasília, 06 de junho.

- MRE. 2009a. “Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Namíbia sobre Cooperação no Domínio de Defesa”. Windhoek, 1º de junho.
- MRE. 2009b. “Acordo sobre Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Moçambique no Domínio da Defesa”. Maputo, 26 de março.
- MRE. 2009c. “Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Guiné-Bissau para Implementação do Projeto ‘Centro de Formação das Forças de Segurança da Guiné-Bissau’”. Brasília, 07 de dezembro.
- MRE. 2010a. “Acordo de Cooperação entre a República Federativa do Brasil e a República de Angola no Domínio da Defesa”. Brasília, 23 de junho.
- MRE. 2010b. “Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Guiné Equatorial sobre Cooperação em Matéria de Defesa”. Malabo, 05 de junho.
- MRE. 2010c. “Acordo sobre Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Federal da Nigéria no Domínio da Defesa”. Brasília, 22 de julho.
- MRE. 2010d. “Acordo sobre Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Senegal no Domínio da Defesa”. Brasília, 03 de agosto.
- MRE. 2010e. “Declaração Conjunta sobre o Estabelecimento de Parceria Estratégica entre a República Federativa do Brasil e o Governo da República de Angola”. Brasília, 23 de junho.
- MRE. ABC. 2011. Disponível em <http://www.abc.gov.br>. Acesso em 26 de maio de 2012.
- Murmel, Nicholle. 2013. “NPao Apa inicia viagem ao Brasil com foco na cooperação com a África”. *Poder Naval*. Disponível em: <http://www.naval.com.br/blog/tag/marinha-do-brasil/#ixzz2NjatQmUW>. Acesso em 20 de março de 2013.
- Nogueira, Ruy Nunes Pinto. 2010. “Cooperação Sul-Sul sob a perspectiva Brasileira”. II Seminário de Alto Nível sobre Política Externa. Brasília: FUNAG/IPRI.

- Prado, Alfredo. 2009. “Namíbia e Brasil apostam na cooperação militar e comercial”. *Revista África* 21. Disponível em: <http://www.africa21digital.com/noticia.kmf?cod=8311085&canal=40> Acesso em 16 de agosto de 2011.
- Rangel, Rogério. 2010. “Brasil e África do Sul: Desenvolvimento de novo míssil”. *Inovação em pauta* 9: 48-49. Brasília: Finep.
- Revista Forças Armadas. 2011. Disponível em: <http://www.revistaforcasarmadas.com.br/revista/estrutura/marinha-do-brasil-forma-primeira-turma-de-soldados-fuzileiros-navais-da-namibia>. Acesso em 16 de março de 2013.
- SDM (Serviço de Documentação da Marinha). 1997. Relatório Anual da Marinha (Conf.). Brasília.
- Silveira, Alexandre Prestes. 2002. “Cooperação Técnica: realidade e perspectivas no continente africano; um caso especial: cooperação com os PALOPS”. In *Relações Brasil – África: um colóquio*, organizado por Pedro Motta Pinto Coelho e Hélio Magalhães de Mendonça, 285-292. Brasília: MRE.
- Vigevani, Tullo; e Gabriel Cepaluni. 2012. *Brazilian Foreign Policy in Changing Times: the quest for autonomy from Sarney to Lula*. Maryland: Lexington Books.

RESUMO

A Cooperação Sul-Sul se conformou como um dos eixos da política externa brasileira, especialmente com a África. Além das áreas econômica, política e tecnológica, dentre outras, o governo brasileiro firmou uma série de acordos de cooperação no campo da segurança e defesa com diversos países africanos. O trabalho aborda o sentido e o alcance das ações de cooperação Sul-Sul entre o governo brasileiro e os países africanos, em especial os da África Atlântica, utilizando bibliografia que trata do assunto e fontes provenientes do Ministério de Relações Exteriores e do Ministério da Defesa.

PALAVRAS-CHAVE

Atlântico Sul; Brasil; Política Externa; Cooperação Sul-Sul; África.

*Recebido em 18 de julho 2013
Aprovado em 25 de julho de 2013*

O BANCO CENTRAL DO BRASIL COMO AGENTE DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Mauro Salvo¹

Introdução

A motivação para escrever este artigo me foi dada por um trecho do livro de Amado Cervo “O Desafio Internacional” que diz que os técnicos do BACEN e do Ministério da Fazenda tomaram o lugar do Itamaraty nas negociações econômicas no âmbito internacional, referindo-se a dicotomia entre tratamento político ou técnico a ser dado à questão da dívida externa brasileira.

“A Nação e com ela o nacionalismo foram afastados das negociações da dívida, uma vez que o Congresso e a Chancelaria nada tinham a dizer. O tratamento político que era reclamado internamente e alardeado pela diplomacia nos foros latino-americanos era uma farsa. A condução das negociações fora confiada aos economistas da Fazenda e do Banco Central e sempre se manteve em suas mãos, mesmo porque não se poderia dar a tão grave assunto dois tratamentos diferentes.” (Cervo 1994, 49)

Tendo como ponto de partida a assertiva acima resolvi testar a hipótese de que o BACEN é um agente das relações internacionais. Para atingir o objetivo serão encadeados no decorrer do texto fatos históricos e ilações teóricas. Inicialmente será abordado como os temas econômicos ampliaram seu espaço nas relações internacionais no período do pós II guerra e ainda mais no pós-guerra-fria em detrimento dos temas relativos a segurança nacional. Além disso,

¹ Banco Central do Brasil. Doutor em Economia (UFRGS). E-mail: msalvo@terra.com.br

muitos dos temas econômicos relevantes no cenário mundial contemporâneo referem-se a atribuições dos bancos centrais nacionais.

Os bancos centrais trabalham cada vez mais num contexto internacional e não apenas em bases bilaterais. Bancos centrais que atuam com independência tendem a desenvolver suas próprias posições, além de terem construído uma consistente e autônoma rede de relações. Neste caso, independência significa não ingerência de outras instituições domésticas no cumprimento das metas e missões dos bancos centrais. Nos últimos anos novos grupos, fóruns e organismos foram criados, nos quais os bancos centrais têm sido altamente presentes (por exemplo, G-20 e o Comitê de Estabilidade Financeira).

Quais são as questões pertinentes aos bancos centrais no plano internacional? É possível que questões relacionadas a um problema técnico aparentemente pequeno possam mascarar um debate fundamental até então não formulado, ou ser revelado por este. Temas importantes não necessariamente geram diferenças de opinião, por isso deve-se negociar para alcançar um consenso consistente, evitando bloquear soluções devido a princípios excessivamente rígidos. Todavia, os bancos centrais que atuam sem princípios que definam sua linha política correm o risco de não manter a coerência quanto aos pontos de vista expressos ou posições adotadas. Mesmo operando de forma independente, os bancos centrais devem manter a coerência com a posição nacional geral, incluindo as posições dos diversos ministérios e autarquias.

A legislação brasileira (principalmente a Constituição Federal e a Lei 4595/64) atribui ao BACEN as funções de atuar na política cambial e nas relações financeiras do Brasil com o exterior. Mais especificamente suas funções consistem em manter ativos de ouro e de moedas estrangeiras para atuação nos mercados de câmbio, de forma a contribuir para manter a paridade da moeda e para induzir desempenhos das transações internacionais do País, de acordo com as diretrizes da política econômica. Assim como atuar regulando o mercado de câmbio, buscando o equilíbrio do balanço de pagamentos, administrando as reservas cambiais do País, acompanhando e controlando os movimentos de capitais, negociando com as instituições financeiras e com os organismos financeiros estrangeiros e internacionais (Fundo Monetário Internacional - FMI, Bank for International Settlements - BIS etc.) e gerenciando convênios internacionais de créditos recíprocos (CCR). Quando surgem dificuldades no

balanço de pagamentos, cabe ao BACEN contratar no exterior as operações de regularização: os empréstimos compensatórios.

Todavia, pretende-se neste artigo levar a discussão além da evidência legal. Pretende-se demonstrar que a democratização, a globalização, a conscientização sobre a necessidade de aumentar a transparência nas relações financeiras, econômicas e políticas e o crescimento da cooperação internacional fortaleceram tanto as instituições internacionais como as domésticas ou aumentaram a necessidade de que os países que desejam inserir-se globalmente desenvolvam instituições fortes, entre elas, seus respectivos bancos centrais.

O artigo não seguirá uma corrente única de pensamento, nem no que tange a teoria econômica nem quanto à teoria das relações internacionais. Buscar-se-á agregar contribuições de diferentes linhas ideológicas que ajudem a sustentar um posicionamento coerente que se aproxime ao máximo de uma conclusão.

Do Realismo aproveitaremos a idéia de que o sistema internacional é essencialmente “anárquico”, ou seja, não há um governo mundial. De forma mais ampla, as relações internacionais são compreendidas tomando-se por base a distribuição de poder entre os Estados. Apesar da igualdade legal e formal, a distribuição de poder desigual indica que a arena das relações internacionais pressupõe uma “política de poder”. (Griffiths 2004, 11).

Ao contrário dos realistas, os liberais consideram as relações internacionais como um campo em potencial para o progresso e as mudanças vantajosas. Os liberais crêm que apesar das dificuldades em estender em termos internacionais as restrições dadas pela necessidade de respeito às exigências do mercado econômico e as regras de lei, essas últimas devem ser estabelecidas para promover a estabilidade entre os Estados. (Griffiths 2004, 83).

Os pensadores da teoria crítica mostram como as relações internacionais entre os Estados possibilitam as injustiças do sistema capitalista global. Os pesquisadores que abordam a organização internacional estudam como as relações entre Estados são regulamentadas pelas organizações e práticas de cooperação. (Griffiths 2004, 161, 255).

No cenário interno, os problemas enfrentados pelo Brasil nas últimas décadas, adicionados do acima exposto, contribuíram para evidenciar o papel e a importância de uma instituição forte como o BACEN. Cabe ressaltar que o

BACEN promoveu ajustes em sua forma de atuar ao longo destes anos a fim de manter-se em consonância com os desafios impostos pelas circunstâncias nacionais e internacionais.

Deve-se atentar para o fato de que a importância crescente do BACEN como agente das relações econômicas do Brasil com o resto do mundo fez-se por duas vias. Tanto de forma passiva por decorrência da evolução das relações internacionais, como ativa em decorrência de sua atuação.

O Crescente Poder da Economia nas Relações Internacionais

Para a teoria marxista a economia é o motor da história. No entanto, a Teoria das Relações Internacionais até meados do século XX concentrou as explicações do sistema internacional na questão da segurança nacional e conseqüentemente em aspectos ligados a guerra e a paz. Todavia com o fim da guerra fria, aumento da globalização e consolidação da democracia em diversos países, os interesses econômicos das empresas transnacionais, bem como a busca por melhora do bem estar por parte de governos democráticos, reforçou a intenção em manter a paz mundial e direcionar investimentos na produção de bens para o consumo em vez de bens voltados para a guerra.

Qual seria a configuração do mundo se três das assunções centrais do Realismo fossem invertidas? Estas assunções são as de que os estados são os únicos atores importantes, a força militar é o instrumento principal e a segurança é o fim dominante. Invertendo isto, podemos postular um tipo de política mundial bastante diferente:

- 1) os estados não são os únicos atores importantes – os atores transnacionais a operarem através das fronteiras são igualmente intervenientes importantes;
- 2) a força não é o único instrumento significativo – a manipulação econômica e a utilização de instituições internacionais são os instrumentos mais importantes;
- 3) a segurança não é o fim dominante – o bem-estar é o objetivo dominante. (Nye Jr. 2002a, 233).

Joseph Nye Jr., no livro intitulado “O Paradoxo do Poder Americano”, disserta sobre o poder econômico nas relações internacionais. No livro, Nye Jr.

define que Poder é a capacidade de obter os resultados desejados e, se necessário, mudar o comportamento dos outros para obtê-los. A capacidade de obter os resultados desejados freqüentemente vem associada à posse de certos recursos, por isso é comum simplificar a definição de poder como a posse de quantidades relativamente grandes de elementos tais como população, território, recursos naturais, vigor econômico, força militar e estabilidade política. (Nye Jr. 2002b, 30).

Tradicionalmente, o teste de uma grande potência costumava ser a força bélica. Hoje em dia, os fundamentos do poder têm se afastado da ênfase na força militar e na conquista. O poder econômico tornou-se mais importante que no passado, tanto em virtude do aumento relativo do custo da força quanto porque os objetivos econômicos passaram a ganhar vulto nos valores das sociedades pós-industriais. (Nye Jr. 2002b, 35).

Tanto o poder militar como o econômico são exemplos do duro poder de comando que se pode empregar a fim de induzir os demais a mudarem de posição. O poder bruto se apóia tanto em induções como em ameaças, mas existe um modo indireto de exercer o poder. Na política mundial, é possível que um país obtenha os resultados que quer porque os outros desejam acompanhá-lo, admirando os seus valores, imitando-lhe o exemplo, aspirando ao seu nível de prosperidade e liberdade. Neste sentido, é igualmente tão importante estabelecer a agenda na política mundial e atrair os outros, quanto forçá-los a mudar mediante a ameaça ou o uso das armas militares ou econômicas. A este aspecto do poder – levar os outros a querer o que você quer –, Nye Jr. dá o nome de “poder brando”. Ele coopta as pessoas em vez de coagi-las. (Nye Jr. 2002b, 36).

O crescimento econômico provê não só a energia do poder bruto como também lustra o prestígio e a autoconfiança do país, contribuindo igualmente com o poder brando. (idem, 206). O crescimento econômico sustentado e não inflacionário gera os recursos que serão investidos em poder bruto, assim como um modelo econômico atraente, capaz de crescer o nosso poder brando. A produtividade pode aumentar graças a novos investimentos em instrumentos ou a novas formas de organização. (Nye Jr. 2002b, 209).

As capacidades econômicas não podem ser separadas das outras capacidades dos estados. Os estados usam meios econômicos para fins militares e

políticos; e meios militares e políticos para alcançar interesses econômicos. (Waltz 2002, 133-4). Na mesma linha de raciocínio, Brzezinski afirma que a habilidade econômica e sua tradução em inovação tecnológica podem ser também critérios chave na determinação do poder. (Brzezinski 1998, 46).

Kindleberger (1970, 55-56) apresentou alguns conceitos de poder econômico ressaltando que uma abordagem econômica para a política internacional deve considerar os aspectos econômicos do poder nacional. Em seguida alerta que o poder econômico pode existir nas relações internacionais sem ter sido desenhado como meio para controlar outras nações. Desta forma, é importante distinguir entre força econômica e poder econômico. A força econômica é um meio que pode ou não ser utilizado como poder para afetar outros países; enquanto poder econômico pode ser definido como sendo a força econômica utilizada para dominar ou controlar. A capacidade de afetar as decisões de outros seria chamada de influência e força seria o uso de meios físicos para afetar tais decisões. Kindleberger ainda apresenta seu conceito de domínio que seria a condição de o país A afetar as decisões de B (um ou vários países) sem que B possa afetar aquelas de A.

Num mundo no qual a economia comanda e o uso do poder bruto é cada vez menos aceito, cresce o papel das instituições econômicas e da coerência de suas decisões. No caso do BACEN, os últimos anos confirmaram a importância de um modelo econômico eficaz. A persistência na busca pela estabilidade macroeconômica (iniciada com o advento do Plano Real – 1993) e a gestão da política econômica externa levou a economia brasileira a uma condição inédita. Nestes últimos quinze anos controlamos o processo inflacionário, acumulamos reservas internacionais, renegociamos a dívida externa, quitamos a parte da dívida com o FMI, reformamos o sistema financeiro nacional (PROER e PROES) e assim conquistamos a confiança do mercado financeiro internacional que aos poucos foi reconhecendo a solidez da economia brasileira e aumentando o ingresso de recursos no país.

Para o mercado internacional, o BACEN aumentou seu poder brando, pois tem provado sua capacidade de lidar com crises e manter-se no mesmo nível das autoridades monetárias das principais economias. Internamente, embora tenha melhorado sua imagem, ainda enfrenta resistências de alguns setores, principalmente por parte da indústria e pelo movimento sindical.

Governança sem Governo e a Globalização

Em dois séculos de globalização, as multinacionais, as nações, as sociedades e as regiões econômicas sofreram e continuarão sujeitas às mutações inerentes aos avanços tecnológicos das sociedades mais prósperas, mas certamente as prerrogativas do passado da teoria da dependência não servirão como método de análises, pois na globalização deste século haverá cada vez mais uma relação de interdependência entre países desenvolvidos e emergentes. (Lozardo 2007, 35).

Há novas dimensões na globalização, as quais estão causando transformações políticas e econômicas, principalmente entre as nações emergentes. Sem esse entendimento, torna-se difícil compreender o rumo das políticas comerciais, dos investimentos diretos internacionais, das referências do consumidor global, do papel das multinacionais, dos desafios dos empreendedores e dos governos de cada nação. Nesse sentido, as instituições internacionais do Ocidente, como a OMC, o Banco Mundial e o FMI, bem como as instituições regionais e os bancos centrais, estarão adotando políticas com o caráter da co-responsabilidade no tocante ao crescimento com maior abertura econômica, com a co-responsabilidade de cada governo no que diz respeito às políticas públicas, a transparências administrativas e das políticas de investimentos internacionais visando ao bem-estar de todos, à redução das discrepâncias e ao aumento de renda entre e intrapaíses. (Lozardo 2007, 35).

A globalização significa que existe um reconhecimento crescente de arenas cujos impactos são globais. É nessas arenas que é necessária uma ação coletiva global – e sistemas de governança global são essenciais. (Stiglitz 2002, 272).

Não existe um governo mundial, responsável pelos povos de todos os países e por supervisionar o processo de globalização. Em vez disso, temos um sistema que poderia ser chamado de governança global sem governo global, no qual algumas poucas instituições – o BM, o FMI, a OMC – e alguns participantes – os ministérios da fazenda (e bancos centrais) e do comércio, intimamente ligados a determinados interesses financeiros e comerciais – dominam a cena. É o momento de mudar algumas das regras que governam a ordem econômica mundial, de dar menos ênfase a ideologias e de prestar mais atenção naquilo que realmente funciona, de pensar mais uma vez a respeito da

maneira como as decisões são tomadas em nível internacional – e no interesse de quem. (Stiglitz 2002, 49).

O tema levantado por Stiglitz no parágrafo anterior introduz o problema da coordenação das ações globais, principalmente num ambiente de interdependência econômica. Tal problema ganhou importância na pauta dos assuntos internacionais quando as finanças internacionais tornaram o tema central das relações internacionais. Quando o assunto principal era a segurança nacional, o comportamento era mais previsível, pois tínhamos menos agentes (essencialmente Estados), menos variáveis e menor interdependência. Embora vivêssemos também numa sociedade anárquica, estava mais clara a condição de líder, seus aliados, as ameaças e havia uma melhor possibilidade de quantificar lucros e perdas decorrentes dos movimentos dos agentes. A coordenação do sistema internacional, mesmo não sendo formal, era tácita.

Continuamos numa sociedade anárquica, todavia sendo a economia o motor da política internacional, outros agentes não-estatais ganharam força (empresas, bancos, mercados emergentes, ONGs, organizações terroristas etc). Havendo mais agentes, há mais interesses em jogo, mais variáveis, aumenta a dificuldade de coordenação, pois o papel de liderança fica difuso, e diminui a previsibilidade. Os ganhos e perdas (pay-offs) das interações não são claros dificultando o estabelecimento da cooperação internacional.

Anteriormente, o jogo internacional podia ser comparado a um jogo de damas com um único tipo de peça (os Estados) fazendo somente um tipo de movimento (defender o interesse nacional). Atualmente o jogo mais apropriado para descrever as relações internacionais seria o xadrez com vários tipos de peças (agentes estatais e não estatais) fazendo movimentos diferentes (cada qual em defesa de seu interesse próprio).

Atualmente as bases para a cooperação financeira internacional são mais frágeis que nos anos 70 e 80. Se nos preocupa a estabilidade do SFI, é importante que compreendamos quais são os pontos frágeis de seus fundamentos e o porquê dos mesmos. O ritmo das inovações tecnológicas no mundo das finanças tem sido muito acelerado e a magnitude e relevância tem crescido ostensivamente no âmbito econômico; sem embargo, a capacidade política para ajustar-se a estas mudanças vem decrescendo. O principal problema das finanças internacionais é que ela é dirigida por muitas mãos (governos, organizações internacionais e autoridades nacionais). (Strange 1999, 57).

Em todos estes temas o sistema político internacional, baseado no princípio obsoleto da soberania dos Estados territoriais, se encontra num estado de lamentável atraso com respeito a uma economia de mercado mundial, de grande poder, porém com pouco sentido da responsabilidade social e moral (Strange 1999, 57-8).

No livro “Globalização” George Soros pondera sobre as vantagens e desvantagens da globalização. Para Soros, os mercados financeiros internacionais construíram um campo de jogo desnivelado, que se tornou insustentável em sua atual forma (Soros 2003, 29).

Não existe equivalente internacional ao processo político que ocorre no âmbito dos diferentes Estados. Enquanto os mercados se tornaram globais, a política manteve-se firmemente arraigada na soberania do Estado. Ainda que anacrônico, o conceito de soberania continua sendo a base de sustentação das relações internacionais. É preciso aceitá-lo como ponto de partida para a criação da sociedade aberta (Soros 2003, 50, 186).

O que é então soberania? Dizer que um estado é soberano significa que ele decide por si mesmo como irá enfrentar os seus problemas internos e externos, incluindo se quer ou não procurar a assistência de outros e ao fazê-lo limitar a sua liberdade chegando a compromissos com eles. Os estados desenvolvem as suas próprias estratégias, cartografam os seus próprios caminhos, tomam as suas próprias decisões sobre como responder a qualquer necessidade que tenham ou quaisquer desejos que desenvolvam. Não é mais contraditório dizer que os estados soberanos são sempre constrangidos e, muitas vezes, muito constrangidos do que dizer que indivíduos livres, muitas vezes, tomam decisões sob a imensa pressão dos acontecimentos (Waltz 2002, 136).

Reforma do Sistema Financeiro Internacional

Nesta seção apenas consideraremos a reforma do sistema financeiro internacional, restringindo o que foi tratado na seção anterior ao que concerne às organizações como FMI e BM. No entanto não se deve esquecer que as relações econômicas e financeiras internacionais ocorrem dentro e fora destas instituições, com ou sem governança, com cooperação ou não. Dentro deste panorama tem o BACEN um importante papel. Nas palavras do geógrafo Milton Santos: “São o Banco Central e o Ministério da Fazenda, em combinação

com as instituições financeiras internacionais, que orientam as grandes reformas ora em curso” (Santos 2001, 105).

José Antonio Ocampo no livro “La reforma del sistema financiero internacional: un debate en marcha” desenvolve seus argumentos sobre a reforma do sistema financeiro internacional. A controvérsia que surge em torno da discussão sobre a reforma do sistema financeiro internacional recai na possibilidade de contestar algumas das instituições financeiras nacionais em nível global, assim como aos efeitos do regulamento financeiro internacional sobre as políticas nacionais. Neste ponto que entra os bancos centrais nacionais e a medição de forças no sentido de se garantir maior espaço no cenário econômico mundial (Ocampo 1999, 31).

No que se refere à reforma do sistema financeiro internacional Ocampo ressalta que para ser relevante esta deve ser quatro pressupostos básicos. Em primeiro lugar, deve-se reconhecer que os problemas de informação que determinam a volatilidade financeira são de difícil solução, haja vista estarem associadas mais a volatilidade de opiniões e expectativas que a imperfeições dos fluxos de informação. Em segundo lugar, a reforma deve contar com o uso de medidas nacionais voltadas a reduzir a volatilidade para que não se corra o risco de adotar mecanismos que aprofundem os efeitos recessivos das crises financeiras. Em terceiro lugar, deve buscar a articulação, respeitando a soberania das políticas e instituições nacionais. Por último, deve-se ter presente que as distintas soluções não são neutras em termos dos equilíbrios nas relações econômicas internacionais, fato de especial importância para os países pequenos e em vias de desenvolvimento (Ocampo 1999, 33-39).

Há quase consenso de que a frequência cada vez maior das crises financeiras internacionais demonstra a existência de falhas nas instituições que regulam o mundo financeiro cada vez mais sofisticado, todavia instável. Em suma, tais instituições precisam estar mais adequadas à globalização financeira (Ocampo 1999, 31).

Seria irreal defender grandes mudanças na atual estrutura do sistema financeiro internacional. O poder relativo dos diferentes países talvez mude com o tempo, mas os EUA não abdicarão de sua posição, tampouco os demais países serão capazes de rebelar-se contra essa situação. Os países da periferia decerto sentem as dores infligidas pelo sistema, mas optar por sair talvez seja ainda mais doloroso. A atual arquitetura financeira sem dúvida é imperfeita e seu

aprimoramento beneficiaria todos os membros, inclusive os EUA. Deve-se promover maior equilíbrio entre prevenção de crises e intervenção nas crises e entre estímulos aos países que adotam políticas sadias e punição aos países que não fazem o dever de casa. (Soros 2003, 155-6).

Outro tema a tratar é como e por que o equilíbrio de poder entre a economia de mercado e a autoridade política conferida a estes Estados mudou tanto durante a segunda metade do século XX. Normalmente, esta mudança se definiu com o termo impreciso de globalização e constitui um tema de debate contínuo, especialmente entre os especialistas em relações internacionais, comércio internacional e economia política internacional. Quais são as relações políticas chaves que podem afetar o sistema financeiro internacional, para melhor ou para pior? Foi alterado nos últimos tempos? (Strange 1999, 58).

Existem duas razões para regular o comportamento dos operadores e dos mercados financeiros internacionais: moderar e conter a cobiça e moderar e conter o medo. Ou os operadores têm cobiça e tomam riscos em demasia ou têm medo dos riscos tomados no passado. (Strange 1999, 163).

Há basicamente duas escolas de pensamento sobre o que se deve fazer para assegurar maior estabilidade e segurança no sistema financeiro internacional. Em linhas gerais a idéia predominante no BIS é que os banqueiros e outros atores financeiros são suficientemente racionais para moderar sua própria cobiça e dominar seus medos, de tal maneira que seja possível confiar em que utilizem a informação técnica e os métodos de avaliação de risco de que dispõem para se autocontrolar. A escola mais ligada ao pensamento predominante no FMI acredita na cooperação intergovernamental para reproduzir em nível internacional o tipo de mecanismos reguladores desenvolvidos nos Estados e até então utilizados por eles para disciplinar os sistemas bancário e financeiro. (Strange 1999, 163).

Uma vez que os reguladores nacionais têm sido vencidos pelas forças da inovação e da integração financeiras que espaçaram de seus controles, o centro de atenção se desloca para as possibilidades de estabelecer sistemas de controles negociados em nível internacional. Dentre outros problemas globais, a regulação financeira é um dos mais urgentes e por isso que instituições internacionais como o BIS e o FMI têm se ocupado do tema já há alguns anos. (Strange 1999, 183).

Ethan Kapstein propõe que se poderia criar uma estrutura para governar as finanças internacionais de dois níveis combinando os sistemas reguladores nacionais num nível inferior com cooperação internacional num nível superior através do FMI e BIS. Strange mostra-se cética quanto à proposta de Kapstein, argumentando que a evidência é que os bancos se identificam com seus Estados quando necessitam apoio, porém evitam as autoridades reguladoras sempre que têm em vista algum benefício. No âmbito financeiro, a inovação, a liberalização e a feroz concorrência entre bancos e outras empresas privadas alteraram o delicado equilíbrio entre controles interestatais e nacionais. (Strange 1999, 203). No entanto, o posicionamento de Strange, antes de contrapor, parece reforçar a proposta de Kapstein, tendo em vista que se ambos se enfraqueceram resta pouca alternativa à cooperação entre os dois níveis.

Strange sintetiza suas idéias em cinco conclusões sobre a volatilidade financeira global. Para o fim deste trabalho citamos apenas duas. A primeira é que todas as atividades da economia real seguem o humor dos mercados financeiros. A segunda é que os governos têm menos controle sobre suas economias e sociedades do que tinham há 10, 20 ou 30 anos. (Strange 1999, 207-8).

Jogos em Dois Níveis: arena interna versus arena externa

Toda teoria das Relações Internacionais carece de uma definição do nível de análise (Estados ou regiões ou o próprio sistema internacional), juntamente com a definição ontológica da teoria (o que é a estrutura das relações internacionais?). A primeira questão refere-se a quem são os agentes das relações internacionais e, a segunda, à estrutura das relações internacionais. Após a definição de quem e o quê, deve-se definir qual a relação entre agente e estrutura.

As políticas internas e externas se tornaram inextricavelmente ligadas por um fio tênue. As interações dos grupos políticos internos podem revelar-se úteis dentro do exercício da diplomacia. Os governos aproveitam destas interações para fixar limites de concessões que podem fazer sob pena de sofrer rejeição popular. As interações internas se tornam instrumentos de política exterior que os negociadores utilizam para marcar suas posições. De maneira

paralela, as negociações internacionais constituem alavancas de política interna. Elas servem para justificar reformas impopulares. (Landau 1996, 169-170).

Cada Estado chega a políticas e decide sobre ações de acordo com os seus próprios processos internos, mas as suas decisões são moldadas pela presença de outros estados assim como pelas interações com eles. (Waltz 2002, 95).

Os Estados, ou aqueles que atuam por eles, tentam, de formas mais ou menos sensatas, usar os meios disponíveis de modo a alcançar os fins em vista. Waltz reconhece que a teoria de política internacional deve ser complementada por teoria de política doméstica. A configuração política interna oferece o filtro para a compreensão dos condicionantes estruturais e para a decisão da ação internacional. (Waltz 2002, 164).

Robert Putnam (1988) destaca que muitas vezes as decisões de políticas domésticas estão entrelaçadas às negociações internacionais. Putnam ainda ressalta que as políticas de muitas negociações internacionais podem ser concebidas como um jogo de dois níveis. No nível doméstico, grupos perseguem seus interesses pressionando o governo a adotar políticas favoráveis e políticos buscam poder construindo coalizões entre esses grupos. No nível internacional, governos nacionais buscam maximizar suas próprias habilidades para satisfazer as pressões domésticas enquanto minimizam as consequências dos desenvolvimentos externos. Nenhum dos dois jogos pode ser ignorado pelo tomador de decisões central, assim como seus países permanecem interdependentes, mesmo que soberanos.

Putnam descreveu os dirigentes políticos como situados entre duas mesas: 1) a da negociação internacional, tanto em situações de crise como fora delas; 2) a das pressões das forças políticas internas.

O trajeto diplomático a percorrer tem de ser adaptado àquilo que os demais Estados acharão aceitável, mas também àquilo que os diversos constituintes domésticos podem ser persuadidos a aceitar.

Stiglitz faz defesa da cooperação internacional e do multilateralismo afirmando que, em nível internacional, a teoria identifica por que governos individuais talvez deixem de servir ao bem-estar econômico global, e de que maneira a ação coletiva global – uma ação conjunta de vários governos

trabalhando unidos, geralmente por meio de instituições internacionais – melhoraria a situação. (Stiglitz 2002, 243).

Dougherty e Pflatzgraff (2003) relatam que muitos autores apresentam elementos comuns no que toca aos quadros mentais que utilizam para analisar os sistemas internacionais. Em primeiro lugar, a maioria deles demonstra interesse nos fatores que contribuem para a estabilidade ou instabilidade do sistema internacional. Em segundo lugar, existe uma preocupação comum com os mecanismos adaptativos que permitem ao sistema permanecer em equilíbrio e estabilidade. Em terceiro lugar, existe um interesse comum na avaliação do impacto sobre o sistema relativo à presença de unidades com diferentes capacidades de mobilizar recursos e de utilizar tecnologia avançada. Em quarto lugar, existem muitos autores que concordam acerca do fato de que as forças que se movem dentro das unidades políticas nacionais exercem uma grande influência no sistema internacional. Em quinto lugar, estes autores mostram-se interessados, até como parte do seu interesse pela natureza do equilíbrio, com a capacidade do sistema internacional de conter e tratar de forma eficaz os distúrbios que se desenvolvem no seu interior. Isto conduz a um interesse partilhado pelo papel dos atores nacionais e supranacionais enquanto reguladores, num sistema internacional caracterizado pela mudança dinâmica. (Dougherty e Pfaltzgraff Jr. 2003, 154).

O dilema de tomar decisões em duas arenas – interna e externa – é enfrentado pelo BACEN quando este regulamenta e fiscaliza o sistema bancário e creditício, quando negocia a dívida externa, quando administra as reservas internacionais, quando regulamenta e fiscaliza o mercado de câmbio, quando estabelece a taxa de juros básica da economia brasileira. Em todas essas decisões pesam a estrutura do sistema financeiro internacional e as demandas da sociedade brasileira.

Reformas Institucionais Domésticas

Um debate pertinente, que pode ser analisado pela ótica dos dois níveis, refere-se ao formato das instituições domésticas. Um país que opte pelo não isolacionismo deve desenvolver instituições condizentes não só com o meio e os fins desejados para seu próprio país, mas também estar em consonância com aquilo que se espera obter nas relações com o resto do mundo. Em outras

palavras, não se pode esperar obter vantagens das relações internacionais se suas instituições domésticas não estiverem preparadas para tanto.

As nações em desenvolvimento devem elas mesmas assumir responsabilidade por seu próprio bem-estar. Podem gerir seus orçamentos para que vivam dentro de suas possibilidades, por mais parcas que possam ser, e eliminar as barreiras protecionistas que embora possam gerar grandes lucros para alguns poucos, forcem consumidores a pagar preços mais altos. Podem implementar regulamentação rigorosa tanto para se protegerem de especuladores de fora quanto de mau comportamento corporativo interno. Mais importante: os países em desenvolvimento precisam de governos eficazes, com judiciários fortes e independentes, responsabilização democrática, abertura e transparência, bem como o fim da corrupção que vem sufocando a eficácia do setor público e o crescimento do setor privado. (Stiglitz 2002, 302).

Exatamente quais instituições hão de entrar no pacote da “boa governança” é coisa que varia de uma recomendação para outra, mesmo porque ainda não se conseguiu entender a relação entre determinadas instituições e o desenvolvimento econômico. Em todo caso, esse pacote de “instituições boas” geralmente inclui a democracia, uma burocracia e um Judiciário limpos e eficientes; a forte proteção ao direito de propriedade (privada), inclusive de propriedade intelectual; boas instituições de governança empresarial, sobre tudo as exigências de divulgação de informação e a Lei de Falência; e instituições financeiras bem desenvolvidas. (Chang 2003, 124).

Nem toda sociedade compartilha do entendimento de que a inserção em um mundo economicamente globalizado, integrado e interconectado, é o melhor caminho para acelerar o progresso material da nação. Essa inserção, particularmente para os países emergentes, requer, antes da fase de inserção na economia global, a feitura de reformas macro e microeconômicas que promulgam mudanças nas tradições de poder político- econômico de grupos de interesses. (Lozardo 2007, 42).

Por vezes, o desenvolvimento institucional foi adiado em virtude da interdependência de certas instituições, de modo que foi necessário que as instituições relacionadas se desenvolvessem simultaneamente. (Chang 2003, 200).

De certo modo ocorre atualmente no Brasil aquilo que Chang prevê. Talvez seja por isso que no caso do BACEN haja tantas críticas, pois este optou por preparar-se e integrar-se às relações econômicas internacionais. Pode-se discutir com qual representatividade foi tomada tal decisão, todavia fato é que o BACEN tem adotado políticas mais afeitas a estrutura vigente nas finanças internacionais.

Por que o BACEN se tornou um ator importante nas relações internacionais

O cenário internacional das últimas cinco décadas tanto resultou como foi resultado da solução de diversos conflitos em favor de uma maior institucionalização. Em linhas gerais, conflitos como democracia ou grupos de poder, transparência ou discurso falacioso, solução técnica ou política, estado ou governo, instituições ou conchavo, estabilidade ou crescimento foram sendo decididos em favor dos primeiros. Desta forma, as instituições que priorizaram ou passaram a priorizar, com o passar do tempo, as soluções técnicas, transparentes e democráticas ganharam evidência. Foi o caso do BACEN.

Desde que foi criado em 1964, as atividades do BACEN estiveram estreitamente ligadas à política exterior brasileira e em decorrência às relações internacionais. Sinteticamente podemos associar a própria criação do BACEN à decisão política de desenvolver a economia brasileira e à necessidade de romper com a relação centro-periferia da política internacional da época.

Na área econômica, o início dos anos 1960 foi marcado por uma queda dos investimentos e da taxa de crescimento da renda brasileira. Era praticamente consenso na época a necessidade de reformas institucionais que formassem um quadro favorável à retomada dos investimentos. Foi então lançado o PAEG (Plano de Ação Econômica do Governo) cujas principais reformas foram a tributária, a monetária e financeira e a do setor externo.

Dentre as várias medidas adotadas pelo PAEG destaca-se para o objetivo deste trabalho a reforma do setor externo que tinha por finalidade estimular o desenvolvimento econômico, evitando pressões sobre o Balanço de Pagamentos por meio da melhora do comércio externo e da atração de capital estrangeiro. No tocante ao comércio exterior, adotou-se uma série de incentivos fiscais para a exportação e o sistema de minidesvalorizações cambiais para manter competitividade externa. Quanto à atração de capital estrangeiro, buscou uma reaproximação com a política externa norte-americana, a chamada

Aliança para o Progresso². Em seguida, efetuou-se a renegociação da dívida externa e firmou-se um Acordo de Garantias (1965) para o capital estrangeiro. As ligações com o sistema financeiro internacional foram feitas através de dois mecanismos, ambos ficaram a cargo do BACEN: a Lei nº 4.131, que dava acesso direto das empresas ao sistema financeiro internacional, e a Resolução nº 63, que possibilitava a captação de recursos externos pelos bancos comerciais e de investimento para repasse interno. Esta última significava a colagem do sistema financeiro nacional ao internacional e o início do processo de internacionalização financeira no Brasil. (Gremaud 1999, 250-1).

Durante o governo Costa e Silva (1967-69), a Chancelaria tornava público que a finalidade era colocar a ação diplomática a serviço do desenvolvimento mediante o máximo aproveitamento das oportunidades. O setor externo torna-se estratégico em termos de comércio, capital e tecnologias, mas não se deveria alimentar ilusões. A ordem internacional do pós-guerra corresponde a um mecanismo de entorpecimento dos esforços de desenvolvimento das nações menos desenvolvidas e a distensão indica a distribuição do poder em esferas de influência sob domínio das duas superpotências. (Cervo 1994, 44).

O congelamento do poder mundial, que perpetua os mecanismos das relações internacionais, era visto como o elemento mais adverso aos interesses do Brasil, porque obstruía a abertura do sistema, impedindo a penetração e a construção de um espaço brasileiro. A nação emergente fazia o papel do intruso indesejado. O Brasil requisitava maior parcela de poder para usá-lo em favor de seu desenvolvimento. (Cervo 1994, 44-5).

Soberania e desenvolvimento foram proclamados como a essência da orientação diplomática. Ao captar a conjuntura mundial, constatava o ministro das Relações Exteriores o deslocamento da zona de tensão do centro para a periferia, o equilíbrio nuclear e o decorrente afastamento do risco de guerra mundial. No econômico, observava a oposição entre o Norte desenvolvido e o

² A Aliança para o Progresso foi o principal programa de política externa dos Estados Unidos no início da década de 1960. Ela representou o enfrentamento do 'perigo' comunista que teria se instalado na América Latina com a Revolução Cubana em 1959. Dada sua importância geopolítica, o Brasil foi o país latino-americano prioritário para a ação do programa.

Sul subdesenvolvido, numa bissegmentação cujo processo foi concomitante à dissolução do universo bipolar do pós-guerra. O interesse material e o bem-estar das populações dos respectivos Estados eram os critérios prevalentes na política mundial. A consciência dessa realidade levava a não aceitação de alinhamentos incondicionais ou oposições sistemáticas. (Bueno 1994, 92).

Na década de 1970 quando a política econômica foi baseada na idéia do “exportar é o que importa” a política cambial passa a ser de vital importância e por tratar-se de atribuição do BACEN cresce a importância deste órgão. A década também foi marcada pelo “milagre” econômico brasileiro seguido do primeiro choque do petróleo, aumento da dívida externa, segundo choque do petróleo e conseqüente cenário externo desfavorável.

A década de 1980 foi marcada pela crise da dívida externa com reflexos tão negativos para a economia brasileira que ficou conhecida como “a década perdida”. Destaca-se um dado básico que caracteriza o final do período militar: a condição de grande devedor assumida pelo País. Em razão do protecionismo dos países industrializados, dos problemas decorrentes da queda nos preços dos produtos de base nos anos anteriores e, principalmente, do aumento das taxas de juros, cresceu de maneira assustadora a dívida externa do Terceiro Mundo em geral e a do Brasil em particular, que promovera seu desenvolvimento na década anterior à base de maciço aporte de capitais externos. Na década de 1970, o conjunto da economia brasileira passou a depender, como até então não se observara, do seu setor externo. O afluxo de capitais (na forma de empréstimos de bancos particulares, bancos nacionais e instituições financeiras internacionais e de investimentos privados diretos) e o volume das exportações e das importações contribuíram para elevar o PNB do Brasil à oitava posição no Ocidente, mas provocaram, juntamente com a crise do petróleo, a acumulação de enorme dívida externa. O último governo militar descartou o recurso à moratória e encaminhou o assunto pelas vias e modos tradicionais e em separado dos demais credores. Embora advogasse pela via diplomática multilateral a necessidade de uma decisão política nas negociações, a política do País neste aspecto foi transferida para os ministérios do Planejamento e da Fazenda. (Bueno 1994, 94).

Nos anos 80 houve vários episódios que exigiram a ação do BACEN na arena internacional. A crise da dívida externa e o início do processo de sua renegociação, o recrudescimento da inflação e a implantação de vários planos de

estabilização, o início da globalização e o Acordo de Basiléia I. Os bancos centrais que aderiram ao acordo comprometeram-se a adotar as práticas de regulamentação financeira aceitas internacionalmente como as melhores. Embora não haja nenhum poder para forçar os países a aderirem ao acordo, ou mesmo a efetivamente praticarem os princípios previstos, a assinatura deste e sua implementação de fato confere ao sistema financeiro local um selo de garantia tácito que ajuda a receber recursos externos.

Na década de 1990, o processo de globalização se acentua com o fim da Guerra Fria, acordo sobre dívida externa, arrefecimento do processo inflacionário e o Acordo de Basiléia II. Na década de 2000, temos a adoção de sistema de metas de inflação, combate à lavagem de dinheiro e a discussão sobre adotar ou não controles de capitais. Como se pode observar o BACEN esteve atuante nos temas econômicos de maior relevância tanto interna como externamente (se é que é possível separá-los desta forma).

A tabela abaixo apresenta a evolução de alguns fluxos que mostram a crescente internacionalização da economia brasileira e, por conseguinte, do Banco Central do Brasil. Estes números em algumas ocasiões foram impactados pela ação do BACEN e em outras exigiu sua reação como órgão regulador.

Tabela 1: Evolução de alguns fluxos nas últimas décadas

Descrição dos fluxos	1980	1990	2000	2010
Exportação de bens	20.132,40	31.413,76	55.085,59	201.915,29
Importação de bens	22.955,17	20.661,36	55.783,34	181.768,43
Fluxo de comércio	43.087,57	52.075,12	110.868,94	383.683,71
Investimento brasileiro direto	366,50	624,60	2.281,59	11.587,57
Investimento estrangeiro direto	1.910,20	988,80	32.779,24	48.506,49
Investimento brasileiro em carteira	-----	106,60	1.695,72	4.783,92
Investimento estrangeiro em carteira	350,80	578,87	8.650,78	67.794,86
Reservas internacionais (estoque)	6.913,00	9.973,00	33.011,00	288.575,00
Empréstimos e financiamentos - Ingresso	12.049,00	2.797,20	15.925,96	34.556,11

Fonte: Banco Central do Brasil

Em todos os dados apresentados na tabela acima se pode notar um exponencial crescimento a partir da década de 90. Pode-se inferir que tal

comportamento seja resultado da inserção da economia brasileira num ambiente mais internacional através de mudanças institucionais.

Considerações Finais

Considerando-se os estados nacionais como os principais agentes das relações internacionais, mesmo reconhecendo-se não serem mais os únicos e exclusivos, e sendo o BACEN parte do Estado, não há como negar sua influência na política externa brasileira.

Além disso, o BACEN age no campo externo representando o país como um todo dentro dos organismos internacionais, perante empresas estrangeiras, tanto financeiras como não financeiras, e como consultor do Ministério das Relações Exteriores com voz e influência nas decisões do Estado brasileiro.

Portanto, difícil refutar a hipótese de que o BACEN seja um ator das relações internacionais do Brasil. Da mesma forma que é difícil, quiçá impossível, citar outra instituição mais inserida na problemática externa do país. Além disso, não há instituição estatal atuante no cenário internacional que esteja desconectada da realidade de seu Estado de origem, portanto estas sempre atuarão tanto no nível interno quanto no externo. Pode haver instituições meramente domésticas, mas é difícil imaginar uma instituição exclusivamente internacional.

REFERÊNCIAS

- Bueno, C. 1994. “A Política Multilateral Brasileira”. In *O Desafio Internacional*, editado por Amado Luiz Cervo. Brasília: Editora UnB.
- Brzezinski, Z. 1998. *El Gran Tablero Mundial: la supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.
- Cervo, A. 1994. “Relações Internacionais do Brasil”. In *O Desafio Internacional*, editado por Amado Luiz Cervo. Brasília: Editora UnB.
- Chang, H. 2003. *Chutando a Escada: a estratégia de desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Editora Unesp.
- Dougherty, J. E.; and R. L. Pfaltzgraff Jr. 2003. *Relações Internacionais: as teorias em Confronto*. Lisboa: Gradiva.
- Gremaud, A. et al. 1999. *Economia Brasileira Contemporânea*. São Paulo: Editora Atlas.
- Griffiths, M. 2004. *50 Grandes Estrategistas das Relações Internacionais*. São Paulo: Contexto.
- Keohane, R. O.; and J. Nye Jr. 1993. “Power and Interdependence”. *Survival* 15(4): 158-165.
- Kindleberger, C. 1970. *Power and Money: the economics of international politics and the politics of international economics*. Nova Iorque: Basic Books.
- Landau, A. 1996. *Conflits et Cooperation dans les Relations Economiques Internationales*. Paris: Bruylant.
- Lozardo, E. 2007. *Globalização: a certeza imprevisível das nações*. São Paulo: Editora do Autor.
- Nye Jr., J. S. 2002. *O Paradoxo do Poder Americano*. São Paulo: Editora Unesp.
- _____. 2002. *Comprender os Conflitos Internacionais: uma introdução à teoria e à História*. Lisboa: Gradiva..
- Ocampo, J. A. 1999. *La reforma del sistema financiero internacional: un debate en marcha*. Santiago: CEPAL.
- Putnam, R. D. 1998. “Diplomacy and domestic politics; the logic of two-level games”. *International Organization* 42.
- Santos, M. 2001. *Por Uma Outra Globalização*. São Paulo: Record.
- Sarfati, G. 2005. *Teoria das Relações Internacionais*. São Paulo: Editora Saraiva.
- Soros, G. 2003 *Globalização*. Rio de Janeiro: Editora Campus.

- Strange, S. 1988. *States and Markets: an introduction to international political economy*. Londres: Pinter.
- _____. 1996. *The Retreat of the State: the diffusion of power in the world economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. 1999. *Dinero Loco*. Buenos Aires: Ediciones Paidós.
- Waltz, K. 2002. *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Gradiva.

RESUMO

O artigo tem como objetivo caracterizar o Banco Central do Brasil como um agente das Relações Internacionais e que suas ações tanto internas quanto externas têm alguma conotação política dada a impossibilidade de separar o econômico do político. Pretende-se demonstrar que a democratização, a globalização e a conscientização sobre a necessidade de aumentar a transparência nas relações financeiras, econômicas e políticas e o crescimento da cooperação internacional fortaleceram tanto as instituições internacionais como as domésticas ou aumentaram a necessidade de que os países que desejam inserir-se globalmente desenvolvam instituições fortes, entre elas, seus respectivos bancos centrais.

PALAVRAS-CHAVE

Banco Central; Poder Econômico; Relações Internacionais

*Recebido em 18 de julho de 2013.
Aprovado em 25 de julho de 2013.*

FOME ZERO PARA O MUNDO – A DIFUSÃO GLOBAL BRASILEIRA DO PROGRAMA FOME ZERO

Markus Fraundorfer¹

Introdução

O ex-presidente do Brasil Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) recebeu alguns prestigiados prêmios internacionais² por suas atividades quanto à luta global contra a fome e a pobreza, muito devido aos resultados expressivos do Programa Fome Zero, criado por Lula da Silva em 2003, e que conseguiu reduziu consideravelmente o número de indivíduos vivendo na pobreza no Brasil.

Uma série de atores relevantes na governança global da segurança alimentar, entre eles organizações da sociedade civil (OSCs) e organizações internacionais, parabenizaram a ação brasileira ao enfrentar a fome e a pobreza. Em 2009, ActionAid, uma das mais influentes OSCs na luta contra a fome e a pobreza no mundo, iniciou sua campanha mundial HungerFREE, a qual incluiu a introdução de um placar³ com o objetivo de monitorar a performance dos países em desenvolvimento na luta contra a fome. Através dessas práticas de monitoramento, ActionAid confirmou que a abordagem brasileira na luta contra a fome, sob a forma do Programa Fome Zero de Lula, foi a mais bem-

¹ GIGA – German Institute of Global and Area Studies. E-mail: fraundorfer@giga-hamburg.de.

² Os mais prestigiados exemplos são os seguintes: Medalha Agrícola da FAO (2005), Prêmio pela Paz Felix Houphouët-Boigny da UNESCO (2009), Campeão Global da Luta Contra a Fome da PMA (2010) e Prêmio Mundial da Alimentação (2011).

³ Os indicadores de tal placar incluem os seguintes fatores: (1) compromisso legal com o direito à alimentação, (2) investimento em agricultura, (3) proteção social, e (4) a performance quanto à fome e à nutrição infantil (ActionAid 2009, 5)

sucedida estratégia no mundo em desenvolvimento. Brasil foi colocado em primeiro lugar pela ActionAid tanto em 2009 como em 2010 (ActionAid 2009, 35; ActionAid 2010, 37). A campanha mundial “Grow” contra a fome e a pobreza da Oxfam, inaugurada em 2011, foi profundamente inspirada pela corajosa liderança de Lula e pelo grande sucesso do Fome Zero (Entrevista, 12 de março de 2013).

Hoje, o Programa Fome Zero é reconhecido como um modelo pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, sigla em inglês) ou pelo Programa Mundial Alimentar (PMA) na questão da luta contra a fome e a pobreza, e o Brasil está engajado na difusão global do conhecimento do Fome Zero ao redor do mundo em desenvolvimento. Neste artigo analisarei os mecanismos criados pelo Brasil a fim de permitir que outros governos e organizações internacionais aprendam com as experiências do Programa Fome Zero.

Primeiramente, apresentarei ao leitor o conceito de governança nodal e explicarei o quão significativa a criação de nós pode ser para governos ao exercitarem a influência na atual rede de governança global. Depois, apresentarei quatro mecanismos que o Brasil veio a criar ao longo da última década a fim de difundir os conhecimentos adquiridos com o Fome Zero. São eles: o Centro Internacional de Políticas para Crescimento Inclusivo, o Centro de Excelência contra a Fome do PMA, o Fundo IBAS e o Fundo Brasil-FAO. Descreverei esses quatro mecanismos como laços essenciais para 1) a estratégia internacional do Brasil em combater a fome e a pobreza e 2) a governança global da segurança alimentar, argumentando que o Brasil tem obtido sucesso ao difundir a experiência do seu Programa Fome Zero através da governança nodal.

O Conceito de Governança Nodal

Burris et al apresentam o conceito de governança nodal como uma “elaboração da teoria contemporânea de rede” (Burris et al 2005, 33). Na governança global atual, redes são mais importantes do que nunca para que os governos exerçam sua influência. Ikenberry e Wright (2008) enfatizam o fato de que a condição “interligada” da governança global e “a complexidade e as características multifacetadas desse sistema aberto e institucionalizado proveem pontos de acesso múltiplo e caminhos para a integração.” (2008, II) Este é o

porquê de eu voltar minhas atenções aos nós como os mais importantes componentes dessas redes globais. Em sentido similar, Castells sublinhou que “[uma] rede não tem centros, apenas nós” (2004, 3), e especificou:

“Nós podem ser de variada relevância para a rede. Os nós aumentam suas respectivas importâncias para a rede ao absorverem informações mais relevantes e processando-as de forma mais eficiente. A importância relativa de um nó não se atém às suas características específicas, mas também abrange sua habilidade em contribuir para os objetivos da rede.” (Castells 2004, 3)

Nesse contexto, Hein, Burris e Shearing (2009) apresentam o conceito de governança nodal como um útil modelo conceitual que “fornece uma ferramenta para caracterizar a distribuição de poder em sistemas dinâmicos de governança policêntrica” (2009, 82). Os nós são lugares dentro da governança global onde são compartilhadas as seguintes quatro características (Burris et al 2005, 37-38):

- Um modo de pensar (mentalidades) sobre as questões que o nó acaba por governar;
- Um conjunto de métodos (tecnologias) para exercer influência sobre o curso de eventos em questão;
- Recursos para apoiar a operação do nó e o exercício da influência; e
- Uma estrutura que permita a mobilização direcionada de recursos, mentalidades e tecnologias ao longo do tempo (instituições).

Ao trazer em conjunto diversas redes, a performance generalizada de um nó pode variar, a depender do número de atores que dispõem de uma quantidade específica de recursos a fim de se engajarem na criação de um aparato institucional (2005, 38). Na mesma corrente, vários nós juntos podem estabelecer uma rede que pode vir a resultar no estabelecimento de outros nós (supraestruturais) ainda mais fortes em exercer influência, graças ao maior número de recursos e ao aparato institucional mais consolidado à disposição (2005, 38-39). Nesse sentido, os nós variam em força institucional, recursos, métodos e mentalidades, a depender das ações de seus atores e as ligações com outros nós ou redes (2005, 39).

Castells adiciona o aspecto do poder envolvido na coordenação nodal ao enfatizar que “um nó é capaz de concentrar poder na forma de recursos, discursos, instituições e métodos que então podem ser usados por um ou mais atores para alcançar resultados específicos ou impedir que outros atores atinjam resultados específicos.” (Castells 2004, 3).

Os esforços nodais de criação do Brasil na luta global contra a pobreza e a fome

3.1) O Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG)

Primeiros passos de um centro internacional de pesquisa para o estudo da pobreza

O Centro foi oficialmente lançado em 2002 como Centro Internacional de Pobreza (IPC), no Rio de Janeiro – transferiu-se para Brasília em 2004 – e tornou-se o primeiro órgão das Nações Unidas com um mandato global em solo brasileiro, como resultado de uma parceria entre o governo brasileiro e o UNDP (Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas) (MRE 2002; site do IPC-IG).

A parceria se focava no acordo de cooperação entre UNDP e o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), um *think tank* do governo brasileiro internacionalmente reconhecido por seus estudos científicos sobre pobreza e desigualdade (MRE 2002). Consequentemente, o principal objetivo do Centro consiste em avaliar políticas de combate a pobreza estabelecendo linhas de pobreza nacionais e buscando maneiras de mensurar crescimento (Entrevista, 27 de fevereiro de 2013). O Centro possuía uma função de natureza puramente técnica, garantindo pesquisa científica e estabelecendo redes de conhecimento sobre várias formas de medir-se pobreza e crescimento (MRE 2002; Entrevista, 27 de fevereiro de 2013).

Três anos depois, contudo, o significado do Centro mudou a partir de um projeto de pesquisa financiado pelo *Department for International Development* (DFID), do Reino Unido, sobre o impacto do Programa Bolsa Família nos níveis de pobreza e desigualdade no Brasil (IPC-IG 2008). Um dos

representantes do Centro envolvido neste estudo⁴ enfatizou que a evidência científica do sucesso do Bolsa Família na redução da pobreza e desigualdade atraiu a atenção de várias organizações internacionais, incluindo o Banco Mundial - o qual, no começo, criticava o Bolsa Família (Entrevista, 27 de Fevereiro de 2013). O resultado científico impressionante levou ao aumento do reconhecimento internacional do Centro e do programa Bolsa Família, o qual começou a envolver o Centro com o intuito de transferir o conhecimento do Bolsa Família para outros países na África, exemplificado pelo Programa África-Brasil de Cooperação em Desenvolvimento Social.

O Programa África-Brasil de Cooperação em Desenvolvimento Social foi oficialmente lançado em 2008, envolvendo o Centro, o Ministério Brasileiro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o DFID britânico. Todo o programa evoluiu a partir de uma antiga parceria entre o MDS e o DFID, cujo objetivo era familiarizar seis países africanos (Gana, Guiné-Bissau, Moçambique, Nigéria, África do Sul e Zâmbia) com o Programa Bolsa Família do Brasil (MDS 2008; IPC-IG 2008). Quando, neste processo, a parceria auxiliou Gana a desenvolver seu próprio programa de transferência de renda, conforme o modelo brasileiro do Bolsa Família, a parceria foi estendida para tornar-se o Programa África-Brasil de Cooperação e passar a responder à demanda de outros países africanos no desenvolvimento de programas de transferência de renda (IPC 2008).

Todo o programa se focou no benefício de compartilhar conhecimento complementado por cooperação técnica através da participação de representantes do governo brasileiro em encontros de especialistas regionais na África⁵, viagens de representantes de governos africanos ao Brasil e esforços de aprendizagem a distância de maneira a familiarizar ainda mais os participantes africanos com a experiência do Brasil em sua Estratégia Fome Zero, em esquemas de proteção social específicos e programas de transferência de renda

⁴ Ver o sumário do estudo publicado em 2007 em: Veras Soares, Fábio; Perez Ribas, Rafael; e Rafael Guerreiro Osório. 2007. "Evaluating the Impact of Brazil's Bolsa Família: Cash Transfer Programmes in Comparative Perspective". *IPC Evaluation Note 1*. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCEvaluationNote1.pdf>. Acesso em: 28 de fevereiro de 2013.

⁵O Centro era responsável por organizar a participação de oficiais do governo brasileiro nas reuniões de especialistas regionais (Entrevista, 27 de fevereiro de 2013).

(MDS 2008; IPC-IG 2008).

A expansão das responsabilidades do Centro – Aprendizado Sul-Sul

Até o momento as atividades do Centro haviam se focado meramente em países de baixa e média renda do mundo em desenvolvimento, particularmente a África. A nova reputação do Centro, baseada na força de suas próprias pesquisas, atraiu a atenção do governo brasileiro o qual, em 2009, assinou um segundo Memorando de Entendimento com o UNDP, expandindo ainda mais as responsabilidades do Centro. Tendo seu nome original modificado de Centro Internacional de Pobreza (IPC) para Centro Internacional de Políticas de Desenvolvimento Inclusivo (IPC-IG). O novo Memorando de Entendimento visava incrementar a estrutura institucional do Centro, expandindo seus tópicos e fortalecendo o aprendizado Sul-Sul, em particular com outros grandes países de economia emergente como Índia, Rússia e China (MoU 2009; Entrevista, 27 de fevereiro de 2013).

Os atores ligados ao governo brasileiro incluíam o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a Secretaria de Estudos Estratégicos da Presidência da República (SAE) e o Ministério das Relações Exteriores (MRE). No UNDP, o Grupo de Pobreza da UNDP, do Escritório de Políticas para o Desenvolvimento, é responsável pela colaboração com instituições brasileiras⁶.

Na área de Cooperação Sul-Sul o Centro estabeleceu uma plataforma online colaborativa chamado Portal de Aprendizado Sul-Sul sobre Proteção Social, de maneira a facilitar políticas de diálogo e compartilhamento de conhecimento⁷. Este portal conecta o Centro a outros parceiros incluindo centros de pesquisa, agências da ONU, agências de desenvolvimento e plataformas de comunicação⁸. Ainda, o Centro cria ligações com outras economias emergentes através do Diálogo IBAS e do BRIC(S)⁹. Dentro do contexto do IBAS, o Centro se liga intimamente ao Fórum de Diálogo IBAS

⁶ Ver o site do IPC-IG. Disponível em:

<http://www.ipcundp.org/pages/newsite/menu/about/introduction.jsp?active=0>. Acesso em: 24 de fevereiro de 2013.

⁷ Ver <http://south-south.ipc-undp.org/about-us>. Acesso em: 24 de fevereiro de 2013.

⁸ Ver <http://south-south.ipc-undp.org/partners>. Acesso em: 24 de fevereiro de 2013.

⁹ Quando a última reunião aconteceu no Brasil o BRIC ainda excluía a África do Sul. Apenas em 2011 a África do Sul uniu-se oficialmente ao Fórum formando o BRICS.

onde é responsável pela organização do Fórum Acadêmico do IBAS, uma plataforma especial engajada na troca de conhecimento e ideias entre acadêmicos e estudiosos dos três países participantes (Índia, Brasil e África do Sul) (IPC-IG 2010). O Centro organizou o Fórum Acadêmico do IBAS em 2010, quando o encontro do IBAS aconteceu em Brasília (IPC-IG 2010). No mesmo ano a reunião do BRIC acontecia em Brasília, enquanto o Centro organizava o *think tank* do BRIC¹⁰, uma plataforma para a troca de conhecimento entre *think tanks* e cientistas dos países do BRIC (CCTV 2010)¹¹. Durante os últimos anos, o Centro também se tornou parceiro do mecanismo institucional do G-20 dos países em desenvolvimento, contribuindo com sua experiência em pesquisa em proteção social e crescimento inclusivo para os grupos de trabalho do G-20 (IPC-IG 2012a, 9).

O IPC-IG como centro de pesquisa líder sobre política social no sul global

Conforme foi enfatizado, em 2012, pelo então diretor Rathin Roy, o Centro busca tornar-se o “principal centro de pensamento de política social relacionado ao Sul Global” (IPC-IG 2012a, 7). O sucesso internacional do Centro começou com sua própria pesquisa sobre o impacto do Programa Bolsa Família, o qual transformou o Centro em ponto de referência internacional para o compartilhamento de conhecimento sobre este programa (Entrevista, 27 de fevereiro de 2013).

Ao se engajar em atividades de compartilhamento de conhecimento com países africanos, americanos e asiáticos, o Centro tornou-se hábil a familiarizar-se com países de renda baixa e média do mundo em desenvolvimento através da história de sucesso brasileiro do Bolsa Família. Neste processo o Centro construiu forte experiência em pesquisa e a uma rede global sobre proteção social e transferência de renda com universidades, institutos de pesquisa, governos nacionais, mídia brasileira e internacional, organizações regionais na

¹⁰ Cada país do BRIC nomeia um de seus *think tanks* para organizar o seminário de *think tanks* como parte da reunião do BRIC. O governo brasileiro nomeou o IPEA, e como tal o IPC-IG, como o responsável pela organização do seminário durante a reunião do BRIC no Brasil (Entrevista, 27 de fevereiro de 2013).

¹¹ Neste seminário foram discutidos tópicos como o papel dos países do BRIC na governança de instituições globais, mudança climática e comércio internacional (Portal Brasil 2010).

África como a União Africana e organizações e agência internacionais através do seu Portal Aprendizado Sul-Sul de Proteção Social (IPC-IG 2012a; 2012b).

Desde 2009 o Centro tem expandido esta rede através de seu envolvimento no Fórum Acadêmico do IBAS, do seminário de *think tanks* do BRIC e dos grupos de trabalho do G-20. Baseando-se em sua função geral de plataforma de compartilhamento de conhecimento sobre esquemas de proteção social e transferência de renda e, dentro deste contexto, na disseminação global do sucesso do Programa Bolsa Família do Brasil. O Centro tornou-se importante instrumento no combate do Brasil à fome e pobreza, conforme um de seus representantes enfatizou:

“Nós [o Centro] temos sido um dos elementos. Eu não diria que o mais importante, mas nós temos trabalhado [...] no nível de atingir pessoas que não estariam tão dispostas a acreditar em discursos que não estivessem baseados em pesquisas acadêmicas fortes e robustas. Então, eu penso que isso faz o IPC [Centro Internacional de Política] diferente dos outros [institutos]. Mas, ao mesmo tempo, porque nós fazemos este tipo de trabalho, isso nos faz menos visíveis para políticos e para a grande política” (Entrevista, 27.Fev.2013).

A figura a seguir demonstra que o IPC evoluiu a um mecanismo internacional o qual estabeleceu importantes ligações com vários mecanismos de governança global relevantes para a estratégia internacional contra fome e pobreza do Brasil. Ironicamente, o governo brasileiro (na forma de Ministério das Relações Exteriores) não fez uso do Cento como instrumento para fortalecer ou legitimar o discurso oficial do governo quando o Centro foi estabelecido. Somente quando o Centro tornou-se influente por si próprio, como centro de pesquisa procurado por vários países latino-americanos e africanos, o governo começou a incorporá-lo na sua estratégia internacional para fome e pobreza, renovando o acordo de cooperação de 2009 e direcionando o foco da pesquisa além de países de baixa e média renda do mundo em desenvolvimento, em direção a outros países do BRIC.

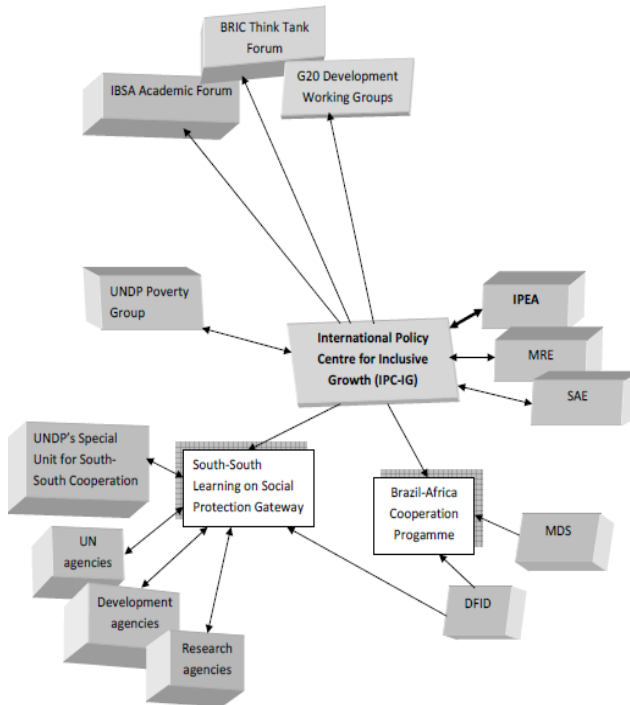


Figura 1: O Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG)

3.2) O Centro de Excelência contra a Fome do PMA

O papel do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)

O Centro de Excelência foi lançado oficialmente em novembro de 2011, em Brasília, seguindo o acordo de cooperação entre o governo brasileiro e o Programa Mundial de Alimentos (PMA ou WFP, sigla em inglês) (WFP 2013, p.6). O Centro busca tornar-se referência global e uma plataforma de conhecimento sobre alimentação escolar, nutrição e segurança alimentar.

O atual diretor do Centro, Daniel Balaban, foi um dos principais formuladores da Estratégia Fome Zero do Brasil tendo o Fundo Nacional de

Desenvolvimento da Educação (FNDE)¹² como responsável pela implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Entrevista, 01.Mar.2013). O principal ímpeto para o estabelecimento do Centro foi a experiência de Balaban como presidente do FNDE (2006-2011) e do sucesso da implementação do programa de alimentação escolar nas escolas brasileiras (Entrevista, 01.Mar.2013; FNE 2012):

A então diretora-executiva do PMA, Josette Sheeran, abraçou a ideia de Balaban e sugeriu que ele se tornasse o presidente do Centro devido sua própria experiência no âmago da implementação da Estratégia Fome Zero do Brasil (Entrevista, 1º de março de 2013). Josette Sheeran enfatizou que o Centro se encontrava em Brasília de maneira a beneficiar-se da experiência única do Brasil e seu sucesso como campeão global no combate à fome e pobreza:

“Como um campeão global no combate à fome, o Brasil tem uma rica experiência que pode ser compartilhada com governos sedentos para aprender como podem atingir este sucesso e adaptá-lo a seus próprios países [...]. O Centro de Excelência vai prover uma ponte Sul-Sul única para terminar com a fome. O Brasil levou o combate à fome a má-nutrição seriamente e está, agora, entre as nações que vencem a fome mais rápido do que qualquer outra na Terra. Vamos criar uma parceria para alavancar este sucesso a outras nações que buscam acabar com a fome e má-nutrição.” (WFP 2011)

O envolvimento do Centro no mundo em desenvolvimento

Desde o estabelecimento do Centro no final de 2011, o foco tem sido o de compartilhar conhecimento sobre os componentes do sucesso brasileiro do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Até o presente momento, dezoito países de todos os continentes do mundo em desenvolvimento têm pedido por auxílio do Centro, com muitos outros na longa lista de espera (Entrevista, 1º de março de 2013; WFP 2013). O Centro organiza uma reunião de alto nível de duas semanas com membros dos países interessados, em Brasília. Na primeira

¹² FNDE é uma agência autônoma ligada ao Ministério da Educação com a responsabilidade de melhorar a infraestrutura do sistema de educação do Brasil. Neste contexto, melhorando a qualidade das refeições escolares é uma de suas mais diversas tarefas.

semana estes membros são apresentados a representantes do Ministério das Relações Exteriores e de Ministérios envolvidos no Programa Nacional de Alimentação Escolar como o Ministério da Agricultura, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério do Desenvolvimento Agrário ou o Ministério da Educação. Na segunda semana, os oficiais estrangeiros são convidados a uma visita de campo para falarem com os atores diretamente envolvidos na experiência brasileira, incluindo pequenos agricultores e representantes das municipalidades (Entrevista, 1º de março de 2013).

Depois destas duas semanas o Centro convida a missão estrangeira a definir um Plano de Ação incluindo aqueles elementos que eles consideram relevante ao contexto social particular de seu país. Balaban ressalta que o Centro não se via na posição de pressionar alguém a aceitar ou copiar o sucesso nacional do Brasil ainda que a fascinação internacional por esta história de sucesso tenha atribuído ao Centro o poder de fazê-lo (Entrevista, 1º de março de 2013). Para Balaban, a única condicionalidade que o Centro aceita solicitações se refere ao alto envolvimento e claro engajamento dos níveis políticos mais altos de um país (Entrevista, 1º de março de 2013).

Quando as missões retornam a seus respectivos países, eles submetem o Plano de Ação a mais discussões e o adaptam de acordo com suas próprias necessidades. Durante o processo de implementação que se segue, o Centro garante assistência via o respectivo escritório da PMA do país e consultores técnicos brasileiros de universidades brasileiras e institutos de pesquisa, os quais servem como pontos locais focais do Centro em terra (Entrevista, 1º de março de 2013). Além dos países de baixa e média renda da África, Ásia e Caribe envolvidos até agora, o Centro tem também cultivado sessões de *brainstorm* e de diálogo político com outras potências continentais emergentes como China, Índia e Rússia.

Desde 2012, o Centro tem se envolvido em desenvolver um programa muito mais ambicioso chamado Programa *Purchase from Africans for África* (PAA África) o qual se baseia no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA Brasil), outro componente da Estratégia Fome Zero. Neste programa o Centro busca promover a aquisição local de alimentos e a agricultura familiar em dez países africanos, de maneira a fortalecer a agricultura familiar e pequenos

agricultores nestes países (Souza e Klug 2012, 16). Cinco países africanos – Etiópia, Malauí, Moçambique, Níger e Senegal – se beneficiarão da assistência humanitária, enquanto outros cinco países – Gana, Ruanda, Zimbábue, Quênia e Costa do Marfim – receberão assistência técnica. O Centro irá funcionar como principal coordenador do novo programa envolvendo a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e o departamento do Ministério das Relações Exteriores responsável por assistência humanitária (CGFome) em cooperação com a FAO e o Programa Compras para o Progresso (P4P) da PMA (Programa Mundial de Alimentação) (Souza e Klug 2012, 16).

Balaban destaca que, assim como no próprio Programa Fome Zero do Brasil, ambos os programas estão intimamente inter-relacionados e supostamente se complementam. A razão está na promoção da agricultura familiar para fortalecer a capacidade de pequenos agricultores de produzir produtos agrícolas para refeições escolares (Entrevista, 1º de março de 2013).

O Centro de Excelência Contra a Fome da PMA como novo mecanismo de governança global

Devido à assistência provida pelo Centro, vários países africano – Moçambique, Malauí, Mali e Ruanda – já estão no processo de implementação de programas de alimentação escolar baseados na experiência brasileira (WFP 2013, 16). O Centro já estabeleceu estreitas ligações com organizações internacionais chave na governança global de segurança alimentar e, além de ser um nó de passagem crucial no combate do Brasil à fome e pobreza, o Centro está também se tornando um significativo mecanismo de governança global para segurança alimentar.

Na figura a seguir, os parceiros-chave (↔) do Centro de Excelência do PMA são o PMA com seus Escritórios Nacionais (WFP COs), o britânico DFID e o os brasileiros FNDE e ABC. Dependendo dos projetos do Centro, outros parceiros (↔) são envolvidos, como a FAO ou outros ministérios brasileiros e agências, dos quais ao mais relevantes são Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o departamento do Ministério das Relações Exteriores responsável por ajuda humanitária (CGFome).

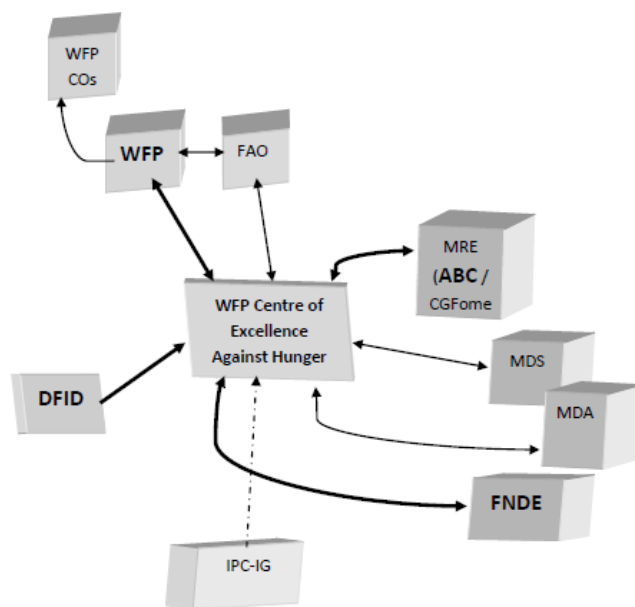


Figura 2:¹³ O Centro de Excelência Contra a Fome da PMA

Sua missão e razão são totalmente baseadas no sucesso da Estratégia Fome Zero, a qual tornou o Centro não só possível de início, mas também atrativo para países em desenvolvimento em todo mundo como uma plataforma para aprendizagem sobre o programa de alimentação escolar e de aquisição de alimentos. Balaban colocou nas seguintes palavras:

“Eu acho que essa ideia consolidada [Estratégia Fome Zero] criou um merchandising com o resultado que o Brasil tornou-se o centro [de atração], não menos importante por causa dos resultados [...]. Quando eles [outros governos] olharam os resultados, eles queriam entender a política pública por detrás.” (Entrevista, 1º de março de 2013)¹⁴.

¹³ Baseado no site da PMA internacional (WFP 2013).

¹⁴ Tradução do português pelo autor.

Assim, Balaban indiretamente destaca o importante papel do IPC-IG, o qual, em primeiro lugar, publicou os resultados de sucesso do Fome Zero e tornou o mundo consciente desta história de sucesso impressionante. Hoje, é também o IPC-IG que publica o possível impacto e resultados do programa realizado pelo Centro do PMA¹⁵. Ainda que não exista nenhum relacionamento oficial entre esses dois centros em Brasília, o Centro do PMA pode tirar vantagem do IPC-IG como uma saída para publicações baseadas em pesquisas sobre o desenvolvimento e sucesso de seus programas e se promover entre parceiros do IPC-IG no mundo (- - - ➔).

3.3) O Fundo IBAS para o Alívio da Fome e da Pobreza

O Fundo IBAS foi lançado em 2004, seguindo o anúncio de Lula da Silva na 58ª Assembleia Geral da ONU, em setembro de 2003, da criação de um fundo global para o combate à fome e pobreza (ABC 2012). O Fundo emergiu do Fórum de Diálogo IBAS, um mecanismo de Cooperação Sul-Sul de três países estabelecido em 2003, através da Declaração de Brasília (IBAS 2010). O Fundo¹⁶ une Índia, Brasil e África do Sul para reforçar a luta contra a fome e pobreza no mundo em desenvolvimento e fortalecer a Cooperação Sul-Sul nas áreas de desenvolvimento.

Já que o Fundo é oficialmente administrado pela UNDP, seu quadro institucional é localizado na ONU em Nova Iorque. A Unidade Especial para Cooperação Sul-Sul da UNDP atua tanto como administradora do Fundo, quanto secretaria do conselho de administração. O Conselho de Administração, compreendido pelos embaixadores da ONU de cada um dos três países, atua como órgão executivo do Fundo de acordo com a direção estratégica dos projetos selecionados.

O Fundo era percebido tanto como um sucesso que recebeu o Prêmio Parceira Sul-Sul da ONU, em 2006, e o Prêmio Metas de Desenvolvimento do Milênio por ter contribuído significativamente para a Cooperação Sul-Sul e para as metas de desenvolvimento do milênio (IBAS 2010; MRE 2010). Até agora,

¹⁵ IPC-IG publicou uma primeira análise do lançamento do Programa PAA em 2012 em sua publicação *Poverty in Focus* (Pobreza em Foco, em português) e está prestes a publicar uma análise adicional do desenvolvimento deste programa em 2013 (Entrevista, 26 de fevereiro de 2013).

¹⁶ Ver o site oficial: <http://tcde2.undp.org/IBSA/about/about.html>. Acesso em: 09 de março de 2013.

quinze projetos foram aceitos pelo Fundo, em uma base orientada pela demanda dos quais cinco já foram completados, quatro foram recentemente aprovados e mais seis ainda estão em andamento (IBSA 2011)¹⁷. O Fundo confronta a fome e a pobreza por ter aceitado projetos locais em uma variedade de áreas temáticas como agricultura, gerenciamento de lixo e saúde como as áreas mais importantes. A maioria dos projetos está localizada na África (45,4%) e América Latina (22,3%), enquanto o foco está particularmente em países menos desenvolvidos (73,7%) (IBAS 2011, 5).

3.4) O Fundo Brasil-FAO

Em 2005, Lula da Silva junto com os chefes de Estado e governo do Sistema de Integração Centro-americana – SICA – concordaram em propor a ONU, em Nova Iorque, e a FAO, em Roma, o lançamento de uma iniciativa para a América Latina sem fome (SICA 2005). O Escritório regional da FAO para América Latina e o Caribe assumiu o papel de coordenador da iniciativa que tem o objetivo de erradicar a fome na América Latina e no Caribe até 2025¹⁸. Esse objetivo geral é perseguido através da concentração em medidas de criação de capacidade, elevando o perfil da luta contra a fome e o direito a alimentação na agenda dos governos e das organizações internacionais nos níveis nacional, regional e global, e monitorando a situação da segurança alimentar nos países da América Latina auxiliados por governos nacionais, atores do setor privado e da sociedade civil (FAO 2007, 2).

De maneira a executar os objetivos definidos na agenda da iniciativa, a FAO, junto com o governo brasileiro – representado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o Ministério das Relações Exteriores (MRE), Ministério da Pesca e Agricultura (MPA) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) –, lançou em 2008 o Fundo Brasil-FAO, coordenado pelo escritório regional da FAO para América Latina e o Caribe (Marco Estratégico s.d.).

¹⁷ Para panorâmica detalhada dos projetos ver IBSA 2011.

¹⁸ Para mais informações ver: <http://www.rlc.fao.org/proyectoiniciativa/iniciativa.html>. Acesso em: 05 de março de 2013.

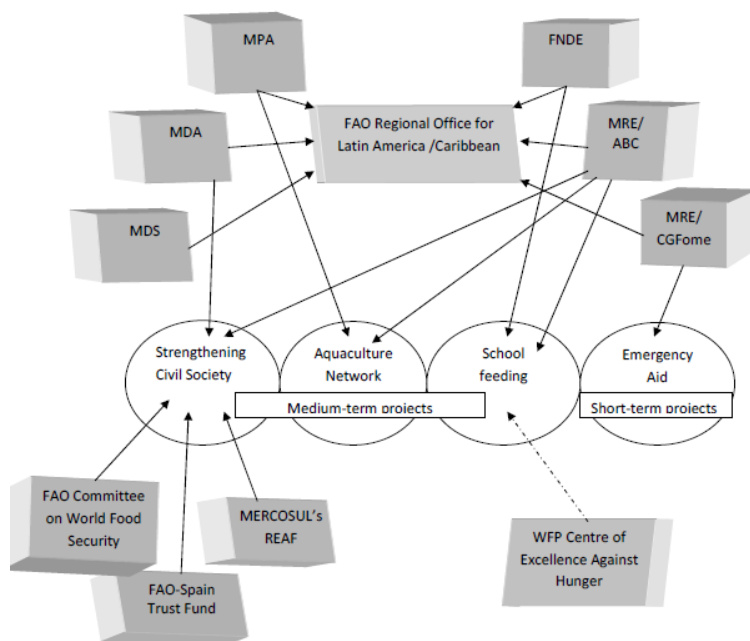


Figura 3: O Fundo Brasil-FAO¹⁹

Todo o Fundo é coordenado através do escritório regional da FAO para América Latina e Caribe, em Santiago do Chile, apoiado por um time de técnicos de consultores e coordenadores dos ministérios brasileiros participantes (Marco Estratégico s.d., 6-7). O escritório regional da FAO também recebe suporte do escritório sub-regional para América Central, no Panamá, se os projetos forem implementados em países da América Central, e do oficial para o Brasil e América Latina, na central da FAO, em Roma (Marco Estratégico s.d., 7).

Os projetos do fundo são implementados em quatro grandes áreas: assistência humanitária/ ajuda emergencial, alimentação escolar, fortalecimento da sociedade civil, e fortalecimento/ consolidação da rede de aquicultura nas

¹⁹ Modelo desenvolvido com ajuda do site oficial do Programa de Cooperação Brasil-FAO. Disponível em: <http://www.rlc.fao.org/es/programabrasilfao/>. Acesso em: 05 de março de 2013.

Américas. Representantes brasileiros dos ministérios participantes (MDS, MDA, MPA) e agências/departamentos (FNDE, ABC, CGFome) dão suporte tanto ao escritório regional da FAO, quanto ao processo de implementação dos projetos. Enquanto representantes do MRE/CGFome contribuem para projetos de curta duração em ajuda emergencial, representantes do MPA auxiliam nos projetos de fortalecimento da rede de aquicultura nas Américas, e representantes do MDA apoiam os projetos envolvendo o fortalecimento da sociedade civil. Os projetos na Área de alimentação escolar, fortalecimento da sociedade civil e aquicultura são apoiados financeiramente pela ABC, enquanto o FNDE contribui com fontes financeiras para a realização dos projetos de alimentação escolar. Através da implementação dos projetos os representantes brasileiros são também apoiados pelos representantes da FAO nos respectivos países, por oficiais dos governos locais, ONGs e organizações regionais. Projetos de curto prazo de dimensão humanitária têm acontecido em vários países da África e América Latina e o Caribe, enquanto os de média duração têm se concentrado na criação de capacidade, compartilhamento de conhecimento e política de diálogo nos países latino-americanos²⁰.

Em 2009, a FAO estabeleceu a iniciativa para a América Latina sem fome como enquadramento estratégico para todos os projetos da FAO, na América Latina, para o combate à fome e pobreza, ligando o Fundo Brasil-FAO ao Fundo Espanha-FAO, criado em 2006 entre a Espanha e a FAO na área de segurança alimentar, agricultura familiar e desenvolvimento rural²¹. Neste sentido, a iniciativa, iniciada por Lula da Silva, tornou-se uma ponte entre o Fundo Brasil-FAO e outros atores e órgãos importantes da FAO, reforçando o compromisso demandado por Lula da Silva e pelo papel ativo do Brasil no combate global à fome e pobreza.

Nos projetos de fortalecimento do diálogo entre FAO, governos e sociedade civil na América Latina²², o Brasil se envolve através de seu

²⁰Para maior informação sobre esses projetos ver: <http://www.rlc.fao.org/es/programabrasilfao/proyectos/>. Acesso em: 04 de maio de 2013.

²¹Para mais informações sobre o Fundo entre Espanha e FAO ver: <http://www.rlc.fao.org/fondo/>. Acesso em: 04 de maio de 2012.

²² Países beneficiários são: Argentina, Uruguai, Paraguai, Chile, Bolívia, Peru, Colômbia, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Costa Rica e República Dominicana (FAO 2012a).

Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Devido a importância do assunto para os atores da sociedade civil do Comitê da FAO de Segurança Alimentar Mundial, o programa é ligado a agenda do Comitê. O Fundo Espanha-FAO está envolvido em contribuir para os esforços de criação de capacidade das organizações rurais civis, e em assistir no estabelecimento de políticas públicas para agricultura familiar. O programa também coopera com o Mercosul através da REAF (Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul)²³, a reunião especial sobre agricultura família dos países membros do Mercosul.

O programa de alimentação escolar para os países latino-americanos²⁴ tem sido pesadamente apoiado pelo FNDE e seu então diretor, Daniel Balaban. Através do envolvimento de atores de todos os governos, do mais alto nível, e uma grande gama de atores da sociedade (OSCs, instituições de pesquisa, professores, educadores, etc.) do país beneficiário, o programa busca dividir o conhecimento brasileiro e construir uma rede de conhecimento e informação.

O Centro de Excelência Contra a Fome da PMA não tem nenhum tipo de relacionamento oficial com o Programa Brasil-FAO. Contudo, dado que Centro da PMA é automaticamente consultado pelo Ministério das Relações Exteriores em todas as relações do Brasil com outros países na questão da alimentação escolar (Entrevista, 1º de março de 2013), ele contribui com seu conhecimento para os projetos de alimentação escolar levados sob o guarda-chuva do programa de cooperação Brasil-FAO (- - - - - ▶).

Na Terceira área, ajuda emergencial, o departamento do Ministério das Relações Exteriores, CGFome, tem se envolvido ativamente em prover assistência humanitária a países da América Latina e Caribe e África²⁵. Através

²³ O REAF foi lançado em 2004 pelos Ministérios brasileiros das Relações Exteriores e do Desenvolvimento Agrário para servir os Estados-membro do Mercosul como plataforma para o fortalecimento da agricultura familiar na região do Mercosul. Como um de seus resultados mais recentes dessas reuniões, os países do Mercosul estabeleceram um fundo, em 2008, para financiar projetos e programas voltados a agricultura familiar. Dentro desse quadro, os Estados-membro do Mercosul começaram um programa de cooperação com a FAO, no início de 2013, com o objetivo de promover políticas públicas sobre agricultura familiar na área do Mercosul (FAO 2013; MRE 2008; REAF 2008a; REAF 2008b).

²⁴ Os países beneficiados são: Bolívia, Colômbia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Paraguai, Peru e a República Dominicana (FAO 2012b).

²⁵ Guatemala, Chile, Haiti, Congo, Moçambique, Guiné-Bissau, Angola, Paraguai, Bolívia e Nicarágua (FAO 2012c).

de contribuições para a reconstrução de infraestrutura (escolas, hospitais, centros comunitários, etc.) afetados por catástrofes ou cooperando para a aquisição de alimentos, água e outras necessidades básicas.

Na quarta área, o Ministério da Pesca e Agricultura (MPA) do Brasil está engajado em contribuir para a consolidação de uma rede de aquicultura das Américas. Fora essas quatro áreas principais, novas iniciativas brasileiras têm resultado em novos programas de cooperação com a FAO.

Em visita a Brasília, no final de 2012, o atual representante regional da FAO para América Latina e Caribe, Raúl Benítez, enfatizou que a razão chave para a cooperação entre FAO e Brasil está em dividir o sucesso da experiência do Brasil no combate à fome e pobreza, de maneira a ajudar o desenvolvimento de outros países na América Latina e no Caribe (FAO 2012d). Nem o Brasil, nem a FAO, contudo, tem a intenção de simplesmente copiar o modelo do Brasil. Hélder Muteia, o representante brasileiro na FAO entre 2010 e 2012, enfatizou que a FAO busca aprender da experiência brasileira de forma a adaptar os diferentes componentes da Estratégia Fome Zero a realidades que são bastante diferentes da brasileira (Savanachi 2010).

Conclusão

O Brasil se engajou na luta global contra a fome e a pobreza através da construção de quatro nós principais, em parceria com várias organizações internacionais (UNDP, PMA e FAO). Por um lado, o governo brasileiro lançou dois centros que difundiram globalmente o conhecimento brasileiro em diferentes planos.

O Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo, devido sua capacidade como centro de pesquisa sobre pobreza, tornou outros países e organizações conscientes dos impressionantes resultados dos vários programas da Estratégia Fome Zero do Brasil e contribuiu na legitimação deste modelo baseado em pesquisas sérias e competentes. O IPC-IG tem estabelecido uma rede vasta no mundo em desenvolvimento com governos nacionais, instituições de pesquisa e organizações regionais e internacionais.

O Centro de Excelência Contra a Fome do PMA representa um nó que se foca na divulgação do conhecimento de programas específicos da Estratégia Fome Zero, os quais são, até agora, o Programa de Alimentação Escolar e o

Programa de Aquisição Alimentar. Junto com a FAO, o PMA e outras instituições doadoras, o Centro vê seu diferencial na área de cooperação técnica através do engajamento direto de governos de países em desenvolvimento com estes programas e ajudando a lançar programas similares nos seus respectivos países. Ainda, o Centro do PMA não é apenas um nó importante para o Brasil, mas um nó essencial nos mecanismos de governança global para segurança alimentar, no caminho de tornar-se um ponto de referência mundial para soluções de longa duração e políticas públicas testadas com sucesso no combate à fome.

Por outro lado, o Brasil criou dois fundos que concentram uma considerável quantidade de recursos no engajamento em esforços de cooperação técnica baseado nos programas e na razão da Estratégia Fome Zero. O Fundo IBAS se concentra os recursos financeiros e institucionais da UNDP, Brasil, Índia e África do Sul, enquanto o Fundo FAO combina o conhecimento brasileiro com a infraestrutura institucional da FAO. Ambos difundem o conhecimento do Brasil através de projetos de curta e longa duração específicos, no mundo em desenvolvimento, em particular na América Latina e África.

Todos os quatro nós dividem uma maneira de pensar particular baseada na transferência de conhecimento em relação a Estratégia Fome Zero. Eles concentram um conjunto específico de métodos e tecnologias todos baseados nas experiências de sucesso do Brasil no seu combate nacional à fome e pobreza. Eles concentram os recursos financeiros do Brasil e outros atores na governança global de segurança alimentar comprometidos para a erradicação da pobreza e fome. E eles dependem de um quadro institucional – um centro de pesquisa, um centro de excelência contra a fome e dois fundos – o que permite que esses nós divulguem a Estratégia Fome Zero pelo mundo. Junto com essas quatro características principais, todos os quatro nós representam parcerias entre o Brasil e organizações internacionais que facilitam a integração profunda e rápida aos mecanismos de governança global de segurança alimentar.

REFERÊNCIAS

- Entrevista com um representante do Centro de Política Internacional para o Crescimento Inclusivo, 27 de fevereiro de 2013, Brasília.
- Entrevista com Daniel Balaban, 1º de março de 2013, Brasília.
- Entrevista com um representante da Oxfam Brazil, 12 de março de 2013, Brasília.
- ABC. 2012. “Cooperação Sul-Sul: IBAS”, Disponível em: http://sv51.dna.com.br/abc/webforms/interna.aspx?secao_id=86 Acesso em 03 de maio de 2012.
- ActionAid. 2009. “Who’s really fighting hunger? ActionAid’s HungerFREE scorecard investigates why a billion people are hungry”. Disponível em: <http://www.scribd.com/doc/22625152/Hunger-Free-Scorecard-Actionaid-2009-1>. Acesso em 02 de setembro de 2011.
- . 2010. “Who’s really fighting hunger? Why the world is going backwards on the goal to halve hunger and what can be done”. Disponível em: <http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/actionaid-scorecard-report-2010.pdf> Acesso em 02 de setembro de 2011.
- Balaban, Daniel. 2012. “Centro de Excelência contra el Hambre”. Disponível em: http://www.rlc.fao.org/fileadmin/templates/fondobrasil/documentos/Foro_expertos/Apresentaciones/PMA-Brasil_Centro_de_Excelencia_Contra_El_Hambre_-_11-09-2012.pdf. Acesso em 04 de março de 2013.
- Burris, Scott; Drahos, Peter; e Clifford Shearing. 2005. “Nodal Governance”, *Australian Journal of Legal Philosophy* 30: 30-58.
- Castells, Manuel (ed.). 2004. *The Network Society: A Cross-cultural Perspective*, Northampton: Edward Elgar.
- CCTV. 2010. “BRIC-think tank seminar begins in Brasilia”, 15 de abril. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/pressroom/pdf/IPCPressroom306.pdf>. Acesso em 28 de fevereiro de 2013.
- FAO. 2007. “Plan de Acción. Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre”, Disponível em: <http://www.rlc.fao.org/proyectoiniciativa/pdf/planaccion.pdf>. Acesso em 06 de março de 2013.
- . 2010. “Brasil y FAO apoyan el fortalecimiento de Fondos de alimentación escolar en América Latina”, 18 de novembro. Disponível

- em: <http://www.rlc.fao.org/pt/programabrasilfao/sala-de-imprensa/noticias/apoyo-fortalecimiento-fondos-alimentacion-escolar-alc/>. Acesso em 04 de março de 2013.
- _____. 2012a. “Programa de Cooperação Internacional Brasil-FAO: Fortalecimento do Diálogo entre FAO, Governos e Sociedade Civil”. Disponível em: <http://www.rlc.fao.org/pt/programabrasilfao/projetos/fortalecimiento-da-sociedade-civil/>. Acesso em 05 de março de 2013.
- _____. 2012b. “Programa de Cooperação Internacional Brasil-FAO: Fortalecimento dos programas de alimentação escolar no âmbito da Iniciativa América Latina e Caribe Sem Fome 2025”. Disponível em: <http://www.rlc.fao.org/pt/programabrasilfao/projetos/alimentacao-escolar/>. Acesso em 05 de março de 2013.
- _____. 2012c. “Programa de Cooperação Internacional Brasil-FAO: Cooperação Humanitária da Republica Federativa do Brasil”. Disponível em: <http://www.rlc.fao.org/pt/programabrasilfao/projetos/cooperacao-humanitaria/>. Acesso em 05 de março de 2012.
- _____. 2012f. “FAO: experiência brasileira na Cooperação Sul-Sul é estratégica na luta contra a fome na América Latina e Caribe”, 29 de outubro. Disponível em: <http://www.rlc.fao.org/pt/programabrasilfao/sala-de-imprensa/noticias/fao-experiencia-brasileira-na-cooperacao-sul-sul-e-estrategica-na-luta-contra-a-fome-na-america-latina-e-caribe/>. Acesso em 05 de março de 2013.
- _____. 2013. “Mercosur y FAO crean nueva alianza para apoyar a la agricultura familiar”, 28 de fevereiro. Disponível em: <http://www.rlc.fao.org/en/press/news/mercotur-y-fao-crean-nueva-alianza-para-apoyar-a-la-agricultura-familiar/>. Acesso em 05 de março de 2013.
- FNDE. 2012. “Presidentes”. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/institucional/quem-somos/presidentes>. Acesso em 03 de março de 2013.
- Hein, Wolfgang; Burris, Scott; e Clifford Shearing. 2009. “Conceptual Models for Global Health Governance”. In *Making Sense of Global Health Governance. A Policy Perspective*, editado por Kent Buse, Wolfgang Hein e Nick Drager. Nova Iorque: Palgrave MacMillan.
- IBSA Trust Fund. Official Website. Disponível em: <http://tedc2.undp.org/IBSA/about/about.htm>. Acesso em 03 de maio de 2012.

- IBSA. 2010. “The IBSA Fund”, 13 de janeiro. Disponível em: http://www.ibsa-trilateral.org/index.php?option=com_content&view=article&id=29&Itemid=79. Acesso em 03 de maio de 2012.
- _____. 2011. “2011 Annual Report. Project Portfolio Overview”. Disponível em: <http://tcdc2.undp.org/ibsa/Upload/IBSARepor.pdf>. Acesso em 19 de março de 2013.
- Ikenberry, John; e Thomas Wright. 2008. *Rising Powers and Global Institutions*, Nova Iorque: The Century Foundation.
- IPC-IG. Official Website. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/>. Acesso em: 05 de março de 2013.
- IPC-IG. 2008. “Africa-Brazil Cooperation Programme on Social Development”, Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/ipc/PageAfrica-Brazil.do?id=15>. Acesso em 28 de fevereiro de 2013.
- _____. 2010. “IBSA Academic Forum”. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/ipc/HomeIBSA.do>. Acesso em 28 de fevereiro de 2013.
- _____. 2012a. “The Social Policy Brand in the South: The Consolidation of IPC-IG’s Social Protection Portfolio”. Disponível em: <http://de.slideshare.net/ipcig/social-protection-ipc-igpresentation-itamaraty#btnPrevious>. Acesso em 28 de fevereiro de 2013.
- _____. 2012b. “Strengthening the Voices of the Global South on Development”. Disponível em: <http://de.slideshare.net/ipcig/inclusive-growth-the-voices-of-the-south-on-development>. Acesso em 28 de fevereiro de 2013.
- International Poverty Centre – IPC. 2008. “Brazil & Africa Newsletter”. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCNewsletter1.pdf>. Acesso em 28 de fevereiro de 2013.
- Marco Estratégico. s.d.. “Fondo de Cooperación Técnica Brasil-FAO. Marco Estratégico para la Acción”. Disponível em: http://www.fao.org/alc/file/media/proy/p_brasil/me_programa_brasil.pdf. Acesso em 10 de outubro de 2012.
- Memorandum of Understanding between UNDP and the Brazilian government. 2009. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/pressroom/files/ipc103.pdf>. Acesso em 28 de fevereiro de 2013.
- MDS. 2008. “The Brazilian Social Protection Policies and Experience, and the Developing South to South Cooperation”. Disponível em: http://www.ipc-undp.org/doc_africa_brazil/BRAZIL-MDS.pdf. Acesso em 28 de fevereiro de 2013.

- Ministério de Relações Exteriores – MRE. 2002. “Criação do Centro Internacional para Políticas de Redução da Pobreza (Acordo entre o Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento - PNUD e o Governo Brasileiro)”, Nota N° 197. Disponível em: <http://kitplone.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2002/02/criacao-do-centro-internacional-para-politicas-de>. Acesso em 28 de fevereiro de 2013.
- _____. 2008. “Fundo da Agricultura Familiar (FAF) do Mercosul”, CMC 45/08. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/fundo-da-agricultura-familiar-faf-do-mercosul-dec-cmc-no-45-08/>. Acesso em 05 de março de 2013.
- _____. 2010. “Fundo IBAS recebe o prêmio ‘Millennium Development Goals’/ IBSA Fund receives ‘Millennium Development Goals’ Award”, 21 de setembro. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/fundo-ibas-recebe-o-premio-201cmillennium-development-goals201d>. Acesso em 03 de maio de 2012.
- Portal Brasil. 2010. “Think-Tank Seminar to discuss BRIC role in the post-crisis”. Disponível em: http://www.brasil.gov.br/news/history/2010/04/14/think-tank-seminar-to-discuss-bric-role-in-the-post-crisis/newsitem_view?set_language=en. Acesso em 27 de fevereiro de 2013.
- REAF. 2008a. “Histórico”. Disponível em: <http://www.reafmercosul.org/reaf/sobre/historico>. Acesso em 05 de março de 2013.
- _____. 2008b. “Consolidação da REAF”. Disponível em: <http://www.reafmercosul.org/reaf/sobre/consolidacaoreaf>. Acesso em 05 de março de 2013.
- Savanachi, Eduardo. 2010. “Entrevista”. *Dinheiro Rural* 73. Disponível em: <http://revistadinheirorural.terra.com.br/secao/entrevista/193814-entrevista>. Acesso em 07 de março de 2013.
- SICA. 2005. “Reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno del Sistema de la Integración Centroamericana y la República Federativa de Brasil”, 13 de setembro. Disponível em: <http://www.sieca.int/site/VisorDocs.aspx?IDDOC=Cache/17990000000984/179900000000984.swf>. Acesso em 06 de março de 2013.
- Souza, Darana; e Israel Klug. 2012. “A Multidimensional Approach to Food Security: PAA Africa”. *Poverty in Focus – The Role of South-South*

Cooperation in Inclusive and Sustainable Agricultural Development 24: 16-18.

- UN Brazil. 2011. “Brasil e Programa Mundial de Alimentos inauguram Centro de Excelência Contra a Fome”, 07 de novembro. Disponível em: <http://www.onu.org.br/brasil-e-programa-mundial-de-alimentos-inauguram-centro-de-excelencia-contra-a-fome/>. Acesso em 20 de março de 2012.
- UNDP. 2012. “Rio+20 Legacy: World Centre for Sustainable Development launched by Brazil and UNDP”. Disponível em: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/presscenter/pressreleases/2012/06/22/rio-20-legacy-world-centre-for-sustainable-development-launched-by-brazil-and-undp.html>. Acesso em 28 de fevereiro de 2013.
- WFP. 2011. “Brazil and WFP launch The Centre of Excellence Against Hunger”, 07 de novembro. Disponível em: <http://www.wfp.org/news/news-release/brazil-and-wfp-launch-centre-excellence-against-hunger>. Acesso em 27 de abril de 2013.
- _____. 2013. “Centro de Excelência contra a Fome: Relatório Annual 2012”, Disponível em: <http://www.wfp.org/content/relat%C3%B3rio-anual-2012-do-centro-de-excel%C3%A2ncia>. Acesso em 04 de março de 2013.

RESUMO

O Programa Fome Zero do Brasil é hoje visto como um modelo internacional na luta global contra a fome e a pobreza. Analisarei os mecanismos criados pelo Brasil a fim de permitir que outros governos e organizações internacionais se beneficiem da experiência adquirida pelo Brasil durante o Programa Fome Zero. Baseado no conceito teórico de “governança nodal”, descreverei quatro desses mecanismos globais de governança (o Centro Internacional de Políticas para Crescimento Inclusivo, o Centro de Excelência contra a Fome do PMA, o Fundo IBAS e o Fundo Brasil-FAO) como laços essenciais que ajudaram 1) a reforçar o exercício da influência brasileira na sua luta internacional contra a fome e a pobreza e 2) a reforçar a governança global da segurança alimentar. Esta análise demonstra como o Brasil foi capaz de incrementar seu perfil como um líder do combate à fome e à pobreza no Sul Global.

PALAVRAS-CHAVE

Brasil; Governança Global; Sul Global.

Recebido em 1º de junho de 2013.

Aprovado em 30 de julho de 2013.

Traduzido por Luísa Calvete Barbosa

A COOPERAÇÃO TÉCNICA TRIANGULAR E O PAPEL DO INMETRO

Leonardo Pace Alves¹

Introdução

Na atualidade, a Cooperação Técnica Triangular aparece como uma promissora subárea de Cooperação para o Desenvolvimento, unindo os esforços de um país em desenvolvimento e de outro país desenvolvido (ou de uma organização multilateral) em favor de uma terceira nação mais carente de recursos. A Cooperação Técnica Triangular vai ao encontro da oitava meta da Declaração do Milênio das Nações Unidas de 2000, estabelecendo parceria para o desenvolvimento, a fim de reduzir as iniquidades mundiais.

Após permanecer durante duas décadas na condição de receptor do saber técnico das nações mais industrializadas, o Brasil assumiu aos poucos a dupla identidade de receptor e prestador do mesmo, acumulando quarenta anos de experiência na cooperação técnica internacional com os países de menor desenvolvimento relativo. Essa cooperação foi tecida tanto no âmbito bilateral como no trilateral.

Inicialmente, o Brasil fez uso da cooperação técnica triangular como um expediente para enfrentar as limitações orçamentárias em momento de grave dificuldade econômica. No presente, essa parceria triangular ganha características mais complexas, visto que os países em desenvolvimento tendem a desempenhar papel cada vez mais ativo na cooperação técnica à medida que

¹ Pesquisador do Inmetro. Mestre em Relações Internacionais pela PUC-RJ e em Estudos Internacionais pela Universidade de Uppsala. Agradeço a Vitor Galiza Xavier pela ajuda na produção do artigo. Este artigo foi escrito a título pessoal e não reflete necessariamente posições oficiais do Inmetro. E-mail: lpalves@inmetro.gov.br

ampliam seu próprio perfil na cena internacional. Nesse contexto, a transmissão do conhecimento técnico passa a ser concebida não só como um meio de cumprir meta onusiana, mas também como um recurso de poder brando (*soft power*), capaz de aumentar o prestígio desses países na política mundial.

Este artigo visa a analisar a cooperação técnica brasileira, com foco especial no caso da parceria triangular entre Moçambique, Brasil e Alemanha, na qual o Instituto de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) encontra-se fortemente envolvido. Assim, apresenta-se um exemplo de Cooperação Triangular não contemplado pela literatura especializada contemporânea. Para tanto, o texto abaixo está dividido em seis itens. No primeiro, descreve-se a evolução da Cooperação Técnica Internacional Norte-Sul; no segundo, examina-se a evolução da Cooperação Técnica Internacional Sul-Sul; no terceiro, discute-se a Cooperação Técnica Triangular; no quarto, avalia-se o histórico da Cooperação Técnica brasileira; no quinto, analisa-se o Projeto de Cooperação Técnica Triangular Moçambique – Brasil – Alemanha; e, finalmente, expõem-se as considerações finais.

Evolução da Cooperação Técnica Internacional Norte-Sul

Ao lado da cooperação financeira, da assistência humanitária, da cooperação científico-tecnológica e da ajuda alimentar, a Cooperação Técnica Internacional (CTI) insere-se na categoria abrangente de Cooperação para o Desenvolvimento. Essa cooperação tem como objetivo precípua superar ou, ao menos, mitigar as assimetrias econômico-sociais que ensejam a divisão entre países desenvolvidos, países em desenvolvimento e países menos desenvolvidos.

Consoante Puente, a CTI pode ser definida como:

“um processo multidisciplinar e multissetorial que envolve, normalmente, um país em desenvolvimento e outro(s) ator(es) internacionais (país ou organização multilateral), os quais trabalham juntos para promover, mediante programas, projetos ou atividades, a disseminação e transferência de conhecimentos, técnicas, experiências bem-sucedidas e tecnologias, com vistas à construção e desenvolvimento de capacidades humanas e institucionais do país em desenvolvimento, despertando-lhe, dessa forma, a necessária autoconfiança que contribua para o alcance do desenvolvimento sustentável, com inclusão social, por meio da gestão e funcionamento eficazes do Estado, do sistema produtivo, da economia e da sociedade em geral.” (Puente 2010)

A expressão CTI foi, contudo, precedida pelo termo “Assistência Técnica” (AT). Em 1948, mediante a Resolução nº. 200, a Assembleia Geral das Nações Unidas criou esse conceito, com base no qual, aos países desenvolvidos caberia assistir as nações mais desfavorecidas. A partir da década de 1970, no contexto em que os países do terceiro mundo passaram a reivindicar a construção de uma ordem econômica internacional mais igualitária, a AT foi substituída por CTI ou Cooperação Norte-Sul. Essa alteração não era meramente semântica, uma vez que a expressão AT poderia conter a ideia de passividade do receptor ante a caridade da parte do doador. Em contraste, o termo “cooperação técnica” abria a possibilidade de maior intercâmbio construtivo entre o provedor e o recebedor da mesma (Puente 2010). Essa característica da CTI será ainda abordada em mais detalhes no próximo item deste artigo.

Conquanto o discurso da CTI contenha alguns propósitos altruístas vinculados à ideia de promoção do desenvolvimento, existem outros elementos de ordem política, estratégica e econômica que não devem ser desconsiderados. Dessa forma, ao analisar a CTI prestada por um dado país, há que se avaliar não só os princípios e os valores explicitados, mas também os interesses nacionais subjacentes. Isso explica por que a CTI, inicialmente, não foi conduzida com base nas necessidades e nas preferências dos países receptores, mas sim, estribada nas percepções e nos interesses das nações doadoras. Em outras palavras, não raro, ocorreu a “fabricação da demanda” baseada nas prioridades estabelecidas pelos ofertantes da CTI.

Na década de 1980, em meio à grave crise econômica que acometeu as nações periféricas, notadamente na América Latina, alguns países doadores do Norte empreenderam a revisão dos mecanismos de CTI e diminuíram seu volume. Assim, durante a chamada década perdida, observou-se sensível refluxo da CTI, dificultando avanços direcionados para o desenvolvimento. No final dessa década e no início dos anos noventa, esse retrocesso foi acentuado pelo receituário neoliberal do “Consenso de Washington”. Dessa maneira, a CTI foi utilizada por algumas nações desenvolvidas como instrumento para estimular a implementação de reformas estruturais nos países periféricos, as quais visavam à diminuição e ao enfraquecimento do Estado. Consoante o credo neoliberal, com o fim da Guerra Fria, o progresso e o crescimento resultariam da livre

expressão das forças do mercado, em vez da execução de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento.

No final de 2008, com a eclosão da crise econômica nos Estados Unidos, a qual se espalhou para outras regiões, afetando atualmente, sobretudo, os países da zona do Euro, o credo do “Consenso de Washington” foi duramente abalado. A intervenção do Estado na economia, com intuito de promover a superação da crise, passou a ser vista como necessária não só nos países periféricos, mas também no epicentro do capitalismo globalizado: os EUA. Nesse contexto turbulento, a CTI ganhou impulso renovado, particularmente em virtude das inovações que já vinham sendo implementadas por alguns países emergentes do Sul no âmbito da cooperação horizontal.

Evolução da Cooperação Técnica Sul-Sul

A cooperação no eixo Sul-Sul, também denominada de cooperação horizontal, surge como alternativa à tradicional cooperação Norte-Sul ou à cooperação vertical. Nota-se que essa parceria entre os países periféricos não necessariamente deve ser pensada como uma contraposição, já que pode complementar os esforços realizados no eixo Norte-Sul. A cooperação trilateral (abordada no próximo item) ilustra a possibilidade de sinergia entre os dois eixos.

Acresce que, em princípio, a cooperação horizontal resulta de um processo histórico segundo o qual alguns países em desenvolvimento evoluíram, paulatinamente, da simples condição de receptores do conhecimento técnico das nações desenvolvidas para situação dual de prestadores da cooperação Sul-Sul sem, contudo, abdicar por completo dos benefícios advindos da cooperação Norte-Sul. Assim, países emergentes como Brasil, China, Índia passam a ofertar a cooperação técnica no eixo horizontal, ao mesmo tempo em que ainda recebem os dividendos provenientes da cooperação técnica com as nações centrais. Verifica-se, todavia, um gradual declínio do volume de conhecimentos técnicos transferido a esses países pelas nações mais industrializadas à medida que esses emergentes atingem maior grau de desenvolvimento socioeconômico.

Vale a pena aclarar que a cooperação sul-sul pode ser compreendida mediante duas linhas interpretativas, as quais, amiúde, se entrelaçam. De acordo com a concepção até agora descrita, a cooperação horizontal refere-se à

definição do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), segundo a qual se desenvolve a parceria técnica entre os países periféricos. Um segundo entendimento diz respeito à coordenação diplomática entre os países do Sul por intermédio da formação de coalizões políticas de geometria variável (*coalition building*), visando, entre outras coisas, ao incremento do poder de negociação conjunta em foros multilaterais (Lechini 2010). O Fórum IBAS (Índia, Brasil, África do Sul), o BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e o G-20 comercial na OMC avultam como exemplos de coalizões políticas, nas quais o Brasil encontra-se inserido.

Duas declarações internacionais são apontadas como alicerces da Cooperação Sul-Sul orientada para o desenvolvimento: a Declaração sobre a Promoção da Paz e da Cooperação Mundiais, acordada durante a Conferência de Bandung, na Indonésia, em 1955, bem como o Plano de Ação de Buenos Aires, formulado durante a Conferência das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, realizada em Buenos Aires, em 1978 (Zimmermann e Smith 2011).

A Conferência de Bandung foi uma iniciativa das nações afro-asiáticas que haviam logrado recentemente sua emancipação política. Esses países organizaram-se, a fim de opor-se ao neocolonialismo e ao imperialismo das grandes potências no contexto da Guerra Fria. A Declaração que resultou da Conferência ressaltava a necessidade de os países do terceiro mundo reduzirem a dependência econômica dos países centrais mediante a cooperação técnica mútua. Ademais, a Conferência representou um primeiro passo para o futuro lançamento do Movimento dos Países Não-Alinhados, o qual ocorreria na Conferência de Belgrado, em 1961.

Por sua vez, o Plano de Ação de Buenos Aires, advindo da Conferência das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, foi adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1978. Esse Plano concorreu efetivamente para o estabelecimento da cooperação técnica horizontal para o desenvolvimento, a qual seria aperfeiçoada nas décadas posteriores. Nesse sentido, designou-se o PNUD como órgão responsável pela coordenação das atividades de Cooperação técnica para o desenvolvimento (Puentes 2010).

É digno de destaque que o maior ativismo dos países periféricos, na década de 1970, ocorreu em um contexto de *Détente* na Guerra Fria. A

diminuição das tensões entre Estados Unidos e União Soviética facilitou a articulação entre os países do Sul em prol de uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI). Sombra Saraiva nomeia esse período de “Ilusões Igualitárias”. Segundo o autor, os países periféricos julgavam-se capazes de alterar os parâmetros da ordem internacional a seu favor sem, porém, deterem os recursos de poder necessários para alcançar esse desígnio. A grave crise econômica que sobreveio na década seguinte corroborou essa debilidade (Saraiva 2001).

Ainda conforme a visão dos países periféricos, o modelo tradicional de cooperação vertical caracteriza-se pelo assistencialismo permeado por interesses de natureza política, estratégica e comercial. Além disso, eivado de condicionalidades, esse assistencialismo deixa de contemplar as reais prioridades nacionais dos estados receptores, o que leva à perpetuação da dependência ante os países centrais (Puentes 2010).

Inversamente, com o intuito de conceder cooperação técnica, países como Brasil, China e Índia não estabelecem condicionalidades no que concerne a aspectos econômicos, ambientais, de governança e de direitos humanos, além de diminuïrem os requisitos processuais. Ciosos de sua soberania, em virtude de já haverem sido objeto de ingerências estrangeiras em passado relativamente recente, esses países respeitam o princípio da não interferência nos assuntos internos das demais nações.

Além da preservação da soberania, a ausência de condicionalidades apresenta outras duas vantagens. Em primeiro lugar, proporciona aos países receptores acesso mais rápido ao financiamento dos países emergentes. Em segundo lugar, aumenta o poder de barganha dos países receptores frente à cooperação ofertada pelos países desenvolvidos do Norte, cujas condições costumam ser muito mais severas e inflexíveis (Souza 2012).

Ademais, com base na crítica à nítida assimetria presente no eixo Norte-Sul, a cooperação técnica no eixo Sul-Sul privilegia os conceitos de parceria, de reciprocidade e de igualdade, os quais imprimem maior legitimidade à cooperação. Conforme a lógica de cooperação horizontal, o desenvolvimento é concebido como um empreendimento coletivo de caráter dialético. Assim, não se trata apenas de um Estado conceder assistência ao outro menos desenvolvido, uma vez que o país ofertante adquire novas experiências que podem ser aplicadas no aprofundamento do seu próprio desenvolvimento (Borges 2012).

Outro benefício que advém da dinâmica da cooperação horizontal é a diminuição dos custos existentes. Em geral, países como Brasil e China não contratam consultores externos para seus projetos de cooperação técnica em outros países. Ao contrário, esses países enviam quadros técnicos do próprio governo federal, com o escopo de executar os projetos. Esse procedimento também simplifica a prestação de contas e o monitoramento das atividades empreendidas. Uma vez que os proventos dos técnicos são pagos pelos diversos entes públicos, os gastos reais com a cooperação técnica muitas vezes não entram nos cálculos da agência responsável pela coordenação dos projetos.

Essa dinâmica de cooperação Sul-Sul não está, no entanto, isenta de algumas limitações. Com frequência, os técnicos dos vários entes públicos do governo federal não possuem treinamento específico para aplicar seus conhecimentos à realidade estrangeira em ambiente multicultural deveras distinto. Igualmente, esses técnicos não dispõem da mesma extensão e flexibilidade de tempo de que gozam os consultores independentes estrangeiros para implementar as atividades de cooperação, porquanto a estada no exterior implica a suspensão das tarefas cotidianas nas suas instituições de origem.

Outro ponto bastante sensível é a necessidade constante de responder às críticas internas quanto ao gasto de recursos públicos com a cooperação técnica horizontal. Em função dos graves problemas socioeconômicos ainda enfrentados pelo país doador, faz-se mister justificar por que o dinheiro público é investido na melhoria dos indicadores sociais de outros países desfavorecidos.

Além disso, outro aspecto vulnerável à crítica é o de que a oferta de cooperação técnica sem condicionalidades pode prolongar a permanência de dirigentes corruptos e autoritários que desrespeitam os direitos humanos e o meio ambiente. Essa preocupação é particularmente intensa com respeito às políticas adotadas pela China no continente africano.

A lógica da cooperação técnica horizontal igualmente pode ser relativizada, porquanto, mesmo que a parceria ocorra entre Estados do Sul, haverá uma clara assimetria entre o país ofertante e a nação receptora. Assim, observa-se, ainda, uma hierarquia de poder que matiza a ideia de horizontalidade. Nada obstante, é inegável que a cooperação Sul-Sul aproxima-se mais do ideal de igualdade entre os dois pólos da equação do que a cooperação Norte-Sul.

Em suma, malgrado algumas vicissitudes, a cooperação horizontal vem firmando-se como um elemento catalisador de importantes mudanças na ordem internacional pós-Guerra Fria. Em 03 de agosto de 2011, o Secretário Geral das Nações Unidas evidenciou essa constatação no relatório sobre a Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento:

“South-South interactions are leading to deep changes in the fabric of international relations and have begun to yield a proven development impact, with countries of the South now constituting a powerful force in the global economy.” (UN 2011)

A Cooperação Técnica Triangular

Como analisado anteriormente, a cooperação vertical e a cooperação horizontal não são fenômenos tão recentes. Esta tem suas raízes na década de 1970, ao passo que aquela remonta ao final da década de 1940. Em contraste, a cooperação técnica triangular apresenta-se como um arranjo novo, o qual começa a ganhar relevo na década de 1990.

Em termos gerais, a cooperação técnica triangular pode ser pensada como uma amálgama entre a cooperação vertical e a cooperação horizontal, envolvendo, por conseguinte, um país desenvolvido e uma nação em desenvolvimento, os quais atuam em conjunto, a fim de capacitar tecnicamente um terceiro país do Sul mais carente de recursos.

Ainda que predominante, essa não é o único tipo de dinâmica trilateral possível, já que existe também a cooperação entre dois países do Sul, com o fito de transferir recursos técnicos para outra nação periférica (cooperação apenas horizontal). Há, igualmente, a atuação conjunta entre um país e um organismo internacional em uma outra nação. De todo modo, nesta seção, será abordado apenas o primeiro tipo de cooperação triangular.

Essa modalidade de parceria para o desenvolvimento segue uma lógica de cooperação em cascata (Lechini 2010). Os países periféricos receberam e ainda recebem, embora em menor proporção, os conhecimentos técnicos dos países centrais. Havendo alcançado um nível razoável de desenvolvimento, mediante a adaptação da tecnologia dos países mais industrializados às suas necessidades, esses países periféricos passam a transferir os conhecimentos técnicos tropicalizados às outras nações do Sul.

Nesse sentido, os países periféricos possuem a experiência adequada e encontram-se mais bem posicionados do que os Estados centrais para atender às demandas dos seus congêneres do Sul, uma vez que enfrentaram, em passado recente, os mesmos desafios ao desenvolvimento, formulando soluções criativas para aprimorar suas condições socioeconômicas (Ecosoc 2008). Ademais, a cooperação técnica dos países do Sul tende a ser mais bem recebida pelos outros países periféricos, porquanto é desprovida de resquícios da antiga dominação metropolitana.

Com frequência, essa parceria Sul-Sul é marcada, todavia, por dificuldades financeiras do país em desenvolvimento prestador da cooperação. Dessa forma, o financiamento do projeto por um país central torna-se deveras relevante para que o mesmo possa ser realizado (Burges 2012). Daí advém uma das vantagens da cooperação trilateral, pois ao conhecimento técnico e à experiência dos países do Sul soma-se a maior capacidade de financiamento dos países centrais.

A cooperação triangular pode ser, portanto, vista como um arranjo intermediário entre a cooperação no âmbito bilateral e a cooperação no domínio multilateral, congregando, a um só tempo, os esforços de países desenvolvidos e em desenvolvimento em prol do aprimoramento das capacidades técnicas de um terceiro país do Sul (Abneur 2007). Um exemplo de cooperação trilateral da qual o Brasil participa será fornecido mais adiante.

O Histórico da Cooperação Técnica Brasileira

A cooperação técnica brasileira segue o padrão histórico supracitado com base no qual o país transita aos poucos da qualidade de receptor para a condição de receptor-prestador do conhecimento técnico. Essa evolução desdobrou-se entre as décadas de 1950 e 1970.

Na década de 1950, com o advento da Comissão Nacional de Assistência Técnica (CNAT), vinculada ao Itamaraty, o Brasil passa a planejar-se, a fim de receber a cooperação técnica dos países desenvolvidos. Fazia-se necessário coordenar as demandas das instituições brasileiras por conhecimento técnico, estabelecendo as prioridades, com o intuito de firmar parcerias com os países centrais e as agências das Nações Unidas (Puente 2010). Assim, nas duas décadas seguintes, o Brasil recebeu cooperação técnica principalmente da

Alemanha, do Canadá, da França, da Grã-Bretanha, da Itália e do Japão, bem como do PNUD (Cervo 2008).

Em 1968, o governo brasileiro criou um sistema de cooperação técnica envolvendo o Ministério do Planejamento e o Ministério das Relações Exteriores. Esse arranjo interministerial assentou as bases para que o Brasil desse os primeiros passos, a partir de 1973, no final do governo Médici, como prestador de cooperação técnica aos países latino-americanos e lusófonos da África (Puente 2010).

Essa orientação aprofundou-se com o Pragmatismo Responsável e Ecumênico do governo Geisel (1974-1979), segundo o qual a política externa foi concebida como instrumento para alavancar o desenvolvimento do país. Em contexto de grave crise do milagre econômico brasileiro, paralelamente ao relativo declínio do poder dos EUA na cena internacional, a presidência de Ernesto Geisel consolidou a tradição global-multilateral da diplomacia brasileira (Leite 2011; Pecequillo 2012). Ao Brasil caberia transpor as fronteiras ideológicas da Guerra Fria, ampliando sua inserção internacional mediante a aproximação com diversos países, notadamente daqueles do então chamado terceiro mundo. Nesse sentido, a cooperação técnica desempenhou relevante papel no adensamento das relações do Brasil com os países em desenvolvimento. O impulso na cooperação Sul-Sul coadunava-se com o Plano de Ação de Buenos Aires de 1978.

A despeito da séria crise econômica que marcou a década de 1980, o governo Sarney logrou dar prosseguimento aos esforços de cooperação técnica horizontal do país, por meio da reforma de sua estrutura institucional, consubstanciada na criação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), em 1987, vinculada ao MRE. Essa reforma emprestou maior dinamismo e flexibilidade à cooperação técnica, a qual favoreceu arranjos triangulares com o Banco Mundial, o BID e o PNUD, entre outras agências multilaterais, como forma de contornar as limitações orçamentárias (Puente 2010). Nota-se que, no ano seguinte, a “cooperação entre os povos para o progresso da humanidade” foi insculpida no artigo quarto da Constituição brasileira como um dos princípios que regem as relações internacionais do país. A cooperação técnica passou, pois, a esposar de maneira conspícua um objetivo de natureza teleológica.

O processo de expansão e de institucionalização da cooperação técnica internacional brasileira manteve-se durante a década de 1990. Em que pese a

adoção de políticas neoliberais pelo governo Collor e pelos dois governos Cardoso, as quais implicaram a redução do papel do Estado e a menor ênfase no desenvolvimento, a cooperação horizontal é pensada, cada vez mais, como um instrumento de política externa. Nesse sentido, a escolha dos países com os quais o Brasil cultivou parcerias, visando a transferir conhecimentos técnicos, esteve alinhada às diretrizes diplomáticas.

Assim, durante os dois governos do Presidente Cardoso (1995-2002), priorizou-se a cooperação técnica com os países da América do Sul, no contexto da crescente integração regional. Inversamente, a cooperação com os países africanos foi relegada ao segundo plano, embora alguns projetos hajam sido realizados com as nações lusófonas do continente no âmbito da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Sombra Saraiva chega mesmo a qualificar os anos noventa como um período de “longa sonolência” nas relações do Brasil com a África (Saraiva 2012).

Nos dois governos do Presidente Lula (2003-2010), a política externa volta a ser intensamente empregada como um instrumento a serviço do desenvolvimento (não só econômico, mas também social). A busca obstinada pela autonomia, mediante a diversificação das parcerias do país no tabuleiro internacional, enseja uma “diplomacia ativa e altiva” (Amorim 2010). Nesse contexto, a cooperação Sul-Sul (nas suas duas concepções) ganha maior proeminência. O incremento das relações com os países do Sul não ocorre, contudo, em detrimento das tradicionais parcerias com as nações do Norte. Ao contrário, esses contatos tendem a reforçar-se como resultado da maior projeção internacional alcançada pelo Brasil.

Além disso, a ênfase nas políticas de redução da pobreza via transferência de renda e a melhora dos indicadores sociais internos conferiu maior legitimidade à cooperação técnica internacional prestada pelo país. De fato, nota-se nítida congruência entre as políticas de inclusão social adotadas no âmbito doméstico e as políticas voltadas para desenvolvimento no plano internacional.

O aumento da cooperação técnica brasileira evidenciou-se, sobretudo, com os países africanos em virtude da alta prioridade atribuída à outra margem do Atlântico Sul pelo governo Lula. Dessa forma, 48 % dos projetos de cooperação técnica coordenados pela ABC foram direcionados para a África,

contemplando 36 países. Moçambique, Guiné- Bissau, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe e Angola foram as nações africanas que, nessa ordem, mais receberam a transmissão do saber técnico, o que demonstra o foco do Brasil nos países de língua portuguesa (MRE, 2010). Igualmente, Segundo Puente:

“as áreas de maior concentração da cooperação técnica são agropecuária, saúde, educação e formação profissional, meio ambiente e recursos naturais, administração pública, energia e biocombustíveis, desenvolvimento social, desenvolvimento empresarial, tecnologia da informação e governo eletrônico, transportes, indústria, normalização e metrologia, urbanismo, turismo, defesa civil, entre outros” (Puente 2010).

Acresce que, em oito anos, o Presidente Lula permaneceu 55 dias em solo africano e promoveu a abertura de 17 embaixadas brasileiras. Em termos comerciais, as exportações para o continente africano saltaram de US\$ 2,9 bilhões para US\$ 12,2 bilhões. A nova parceria entre Brasil e África conciliou, portanto, compromisso solidário (baseado em valores altruístas e percepção de uma identidade comum) com interesses econômicos pragmáticos (Saraiva 2012; Valor 2013).

Desde 2011, o atual governo Dilma Rousseff vem aprofundando os laços com o continente africano. Em fevereiro de 2013, a Presidenta participou da III Cúpula América do Sul – África, realizada em Malabo, Guiné Equatorial. A Declaração de Malabo reafirmou o compromisso conjunto de fortalecer os mecanismos de Cooperação Sul-Sul. Recentemente, em maio do mesmo ano, Rousseff esteve presente na Comemoração do Cinquentenário da União Africana, em Adis Abeba, Etiópia. Nessa ocasião, comunicou que seu governo pretende renegociar a dívida de 12 países africanos com o Brasil. Outrossim, anunciou a intenção de criar uma nova agência internacional de cooperação, de comércio e de investimento para a África e América Latina (Valor 2013).

Esse propósito de inaugurar nova agência explicita que a cooperação técnica brasileira não abarca apenas objetivos teleológicos condizentes com o preceito constitucional. Existem também interesses de ordem econômica e política (Puente 2010). Esses distintos objetivos não são excludentes e, na maioria das vezes, estão imbricados.

No âmbito econômico, o Brasil elevou consideravelmente o intercâmbio comercial com as demais nações do Sul, reduzindo a dependência com relação aos mercados dos países centrais. Em razão dessa mudança, o Brasil foi menos afetado pelos impactos da crise econômica que se abateu sobre os EUA e, mais adiante, sobre a Europa. Igualmente, ao fomentar a aproximação bilateral com os outros países do Sul, a cooperação técnica vem indiretamente concorrendo para a internacionalização das empresas brasileiras, em especial, na área de serviços.

Uma consequência adversa apontada por alguns críticos é de que a cooperação técnica levaria ao surgimento de competidores potenciais do Brasil em alguns domínios como, por exemplo, na agropecuária e nos biocombustíveis (Puentes 2010). Essa possibilidade parece, todavia, ser compensada pelos próprios benefícios oriundos, nas diferentes áreas, da parceria horizontal.

Na esfera política, mediante o adensamento dos laços com o Sul, o Brasil logrou aumentar seu perfil mundial, tornando-se ator imprescindível em diferentes fóruns internacionais. Essa “capacidade de concertação político-diplomática” afigura-se como um dos mais importantes ativos do país no convívio com as grandes potências, uma vez que, com base na Constituição e na assinatura do TNP, o Brasil abdicou de recorrer à alternativa nuclear como elemento de dissuasão estratégica (Lima 2010). Vale a pena sublinhar que o apoio advindo das parcerias tecidas com os países do Sul mostrou-se fundamental para que José Graziano fosse eleito diretor-geral da FAO, em 2011, e Roberto Azevedo, da OMC, em 2013. Ao ascender a essas duas organizações, é certo que os dois brasileiros continuarão a promover o desenvolvimento como um objetivo essencial a ser alcançado.

Percebe-se, assim, que a cooperação técnica sobressai como relevante instrumento da política externa brasileira, sendo os países africanos um dos principais beneficiários. Em geral, a literatura destaca a atuação da Embrapa, da Fiocruz e do SENAI, respectivamente, nas áreas da agricultura (com a abertura de um escritório em Gana), da saúde (na luta contra a epidemia da AIDS e da Malária) e da educação profissionalizante (Hist, Lima e Pinheiro 2010; Pino 2010; Saraiva 2012). Há, no entanto, outros atores governamentais que também desempenham importante papel na África.

Cooperação Técnica Triangular Moçambique-Brasil-Alemanha: Fortalecimento Técnico e Institucional do Instituto Nacional de Normalização e Qualidade de Moçambique (INNOQ)

Conforme mencionado acima, a cooperação triangular brasileira principia no final da década de 1980, mediante parceria com agências multilaterais, a fim de fazer frente às dificuldades financeiras domésticas. A partir da década de 1990, o Brasil começa a cooperar com nações desenvolvidas, com o fito de transmitir conhecimento técnico a um terceiro país mais despossuído. Ainda que o governo brasileiro priorize a cooperação bilateral Sul-Sul, a cooperação triangular é concebida como um arranjo complementar que agrega valor à lógica horizontal.

Uma das peculiaridades da cooperação trilateral brasileira é a de que o país amiúde estabelece parcerias com nações das quais já recebeu conhecimento técnico, a fim de fomentar o desenvolvimento de um terceiro país. Assim, nos últimos anos, o Brasil encetou cooperação triangular com o Japão, os Estados Unidos, a Espanha, a Alemanha, a França, a Itália, a Noruega, a Suíça e o Canadá, com o escopo de atuar conjuntamente na América Latina e na África. Ao lado da Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Japão destaca-se como o principal parceiro do Brasil na cooperação trilateral (Pino 2012; Souza 2012).

Não obstante os arranjos triangulares envolverem a parceria com países desenvolvidos em prol de uma terceira nação, o Brasil busca manter as características de horizontalidade. Nesse sentido, a cooperação é guiada pela demanda (*demand-driven*); não são impostas condicionalidades e procura-se transferir boas práticas, adaptando-as à realidade do país receptor.

Consoante Saraiva, na África atual, Moçambique distingue-se como “um caso modelar de inserção internacional altaneira” (Saraiva 2012). Localizado na porção índica do continente africano, o país conquistou sua emancipação política em 1975, mergulhando, no ano seguinte, em uma guerra civil que durou até 1992. Com a democratização, Moçambique iniciou gradual processo de estabilização que engendrou desempenho político satisfatório e equilíbrio macroeconômico. Em 2011, o país atingiu um crescimento do PIB de 7%, apresentando, assim, uma das maiores taxas de crescimento na cena internacional, em um momento de grave crise econômica mundial.

Em benefício de Moçambique, a cooperação trilateral voltada para o fortalecimento do INNOQ insere-se no contexto da tradicional parceria entre Brasil e Alemanha na esfera da metrologia. Criado em 1973, o então Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro) – autarquia federal vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - recebeu transferência do saber técnico do Instituto Nacional de Metrologia da Alemanha (PTB). Ao longo das décadas de 1970 e 1980, quinze técnicos do Inmetro foram enviados à Alemanha para aprender o idioma e fazer capacitação nos laboratórios do PTB, permanecendo no país em torno de um ano. Durante esse período, tiveram a oportunidade em instruir-se no que havia de mais moderno no domínio da metrologia. Assim, seguindo a dinâmica descrita anteriormente, o Inmetro foi receptor da cooperação técnica antes de passar à condição de prestador da mesma. Com esse objetivo, em 2000, foi criada a Divisão de Cooperação Técnica Internacional (Dicoi), a qual integra a Coordenação-Geral de Articulação Internacional (Caint) do Inmetro.

Por sua vez, a transmissão do conhecimento técnico a Moçambique situa-se no contexto do adensamento das relações do Brasil com a África a partir do governo Lula, particularmente com os países de língua portuguesa. Nota-se que, ainda em 1975, o Brasil foi um dos primeiros países a reconhecer a independência de Moçambique, abrindo uma embaixada em Maputo, no ano seguinte. Em 2003, no início do seu governo, o Presidente Lula visitou o país, assinando onze instrumentos de cooperação técnica.

As bases do intercâmbio entre o Inmetro e o INNOQ são estabelecidas com a assinatura do Acordo de Cooperação e Assistência Técnica de 2007. Conforme o mesmo, as Partes concordaram em cooperar nos campos da Metrologia Legal e Industrial, da Avaliação da Conformidade e da implementação do Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio. Esse acordo entre os dois países permaneceu em vigor durante três anos.

Paralelamente, a cooperação trilateral começa a ser esboçada em 2007, por ocasião da missão de prospecção ao Inmetro de dois dirigentes do INNOQ, acompanhados por técnicos da ABC e da GTZ (agência de cooperação internacional alemã). Essa missão visava a identificar a expertise brasileira de interesse do INNOQ para a elaboração de um projeto-piloto de cooperação trilateral. No mesmo ano, foi realizada missão de técnicos do Inmetro, da ABC,

da GTZ e do PTB ao INNOQ, em Maputo, com objetivo de avaliar as necessidades do Instituto moçambicano.

Com base nessas duas missões, foi elaborado um projeto-piloto, a fim de capacitar institucional e tecnicamente o INNOQ, tornando-o apto a implementar padrões de qualidade nos produtos fabricados e vendidos em Moçambique. Essa qualidade garante a competitividade dos produtos nos mercados interno e externo, além de proporcionar segurança aos consumidores. O projeto foi executado em nove meses com a participação dos cinco atores supracitados. Entre as atividades desenvolvidas, destacam-se:

- I. Revisão do Plano Operacional Anual do INNOQ;
- II. Apoio ao INNOQ na elaboração de um plano de carreiras;
- III. Revisão do Plano estratégico do INNOQ;
- IV. Realização de seminário com vistas a divulgar os serviços do INNOQ;
- V. Realização de cursos sobre Medição de Massa; Produtos Pré-Medidos; Elaboração de Regulamentos e Estruturação de Mecanismos para Implantação da Metrologia Legal; Medição de Volume; Incerteza de Medição Aplicada à Metrologia Legal; Funcionamento da Avaliação da Conformidade.

O projeto-piloto apresentou três resultados deveras relevantes:

- I. Fortalecimento Institucional e Técnico do INNOQ. A estrutura organizacional do Instituto foi atualizada, o que aumentou sua capacidade de ação política e seu reconhecimento dentro do governo e da sociedade moçambicanos. Ademais, a Metrologia Legal principiou a ser implantada nas áreas de massa e de volume (balanças, pesos e bombas medidoras de combustíveis). Foi também elaborado um projeto de legislação para regular a atividade metrológica em Moçambique. A lei de Metrologia foi finalmente aprovada pela Assembleia Nacional em 21 de maio de 2010;
- II. Aprendizagem mútua da parte do Brasil e da Alemanha quanto à dinâmica e às potencialidades da parceria entre os dois países, envolvendo a ABC, o Inmetro, a GTZ e o PTB, com objetivo de transmitir conhecimentos técnicos a um terceiro país. Em agosto de 2010, Brasil e Alemanha assinaram Memorando de Entendimento sobre a Cooperação Triangular. Definiram-se os seguintes princípios comuns: apropriação pelo terceiro país (*ownership*), com base na qual este lidera o processo de implementação do projeto triangular;

padrões comuns no planejamento, execução e avaliação dos projetos, bem como divisão igualitária dos custos;

III. Em virtude da avaliação positiva dos três países em relação aos avanços conquistados, foi acordada a continuação da cooperação trilateral em Moçambique, mediante a elaboração de um novo projeto mais ambicioso e abrangente.

Em 2010, Moçambique, Brasil e Alemanha prepararam novo projeto triangular, visando ao “Fortalecimento Técnico e Institucional do INNOQ”, com a duração de três anos.

Os três países definiram objetivos específicos em seis domínios:

I. Metrologia: a) serviços de metrologia legal nas áreas de peso, de massa e de volume em âmbito nacional e junto aos Conselhos Municipais; b) serviços de metrologia industrial (temperatura, massa, volume, comprimento, eletricidade, vazão, pressão ou força);

II. Avaliação da conformidade: serviços de certificação de produtos e de sistemas;

III. Normalização: informações às comissões setoriais, de sorte que sejam fixados critérios mínimos de qualidade para produtos nacionais, particularmente quanto a produtos dos setores de alimentos, de agroindústria, de eletrônicos e de construção civil;

IV. Comunicação: plano de comunicação interna e externa (empresas, governo, comunidades e mídia), orientado às metas do plano de negócios;

V. Superação de Barreiras Técnicas ao Comércio: facilitação do acesso dos produtos moçambicanos ao mercado internacional.

VI. Gestão interna.

No que concerne aos atores envolvidos, aos cinco participantes do projeto-piloto (INNOQ, ABC, Inmetro, GTZ e PTB) somaram-se ainda duas outras entidades brasileiras: a ABNT e o INT. Dessa forma, a distribuição das responsabilidades ficou assim definida:

- INNOQ – contrapartida local, provendo o pessoal técnico e o apoio logístico para a execução do projeto;

- ABC – coordenação físico-financeira do aporte técnico brasileiro ao projeto triangular.
- Inmetro – execução da contrapartida brasileira no que se refere às metrologias legal e industrial; avaliação da conformidade; certificação de sistemas de gestão bem como superação de barreiras técnicas.
- ABNT – execução da contrapartida brasileira no que diz respeito à normalização.
- INT – execução da contrapartida brasileira no que concerne à certificação de produtos.
- GTZ e PTB – financiamento e execução do aporte técnico alemão nas áreas de Metrologia Industrial, Avaliação da Conformidade, Normalização, Comunicação e Fortalecimento Institucional.

Quadro Sinóptico Áreas da Cooperação Triangular		Contraparte Responsável
Metrologia	Metrologia Legal (peso, volume e comprimento)	Inmetro
	Metrologia Industrial (temperatura, massa, volume, comprimento, eletricidade, vazão, pressão ou força)	Inmetro PTB
Certificação	Avaliação da Conformidade – Sistemas da Gestão da Qualidade	PTB + ABNT
	Certificação de Produtos	INT + ABNT
Normalização	Normalização	ABNT + PTB
Comunicação	Comunicação Institucional e Marketing	GTZ
	Comunicação Interna	GTZ
Superação de Barreiras Técnicas	Acompanhamento junto à OMC	Inmetro
Fortalecimento Institucional – Gestão Interna	Apoio à adequação da Infraestrutura Física	PTB
	Apoio ao processo de acreditação	ABNT
	Rede de comunicação com Conselhos Municipais	GTZ + Inmetro
	Plano de Negócios e Plano de Mercado	PTB
	Planejamento, monitoramento e avaliação	GTZ + PTB + Inmetro + ABC

Nota-se que, na atualidade, o projeto encontra-se ainda em execução. À guisa de exemplo, serão fornecidos alguns detalhes sobre a implementação, já concluída, na área de Superação de Barreiras Técnicas.

Essa área já estava contemplada pelo supracitado Acordo de Cooperação e Assistência Técnica entre Inmetro e INNOQ. No período de 2007 a 2011, foram realizadas duas missões de técnicos do Inmetro a Moçambique e uma missão de técnicos do INNOQ ao Brasil. Nessas missões, os técnicos dos dois Institutos trocaram informações sobre o funcionamento e as principais atribuições do Ponto Focal (*Enquiry Point*) do Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio da OMC (Acordo TBT). Ressalta-se que tanto o Inmetro como o INNOQ são os Pontos Focais desse acordo, respectivamente, no governo brasileiro e no governo moçambicano. Assim, o Inmetro transmitiu ao INNOQ sua experiência acumulada como Ponto Focal desde 1996.

Vale a pena mencionar que a cada Ponto Focal do Acordo TBT compete precipuamente fornecer informações sobre regulamentos técnicos e procedimentos de avaliação da conformidade de seu país. Em outras palavras, o Ponto Focal atua como centro de referência sobre exigências técnicas do seu país. Desse modo, as informações sobre mudanças nas exigências técnicas de produtos são disseminadas, a fim de evitar potenciais barreiras não tarifárias ao comércio internacional.

Em maio de 2011, dois técnicos da Divisão de Superação de Barreiras Técnicas do Inmetro (Disbt), a qual faz parte da Caint, fizeram uma missão de cinco dias ao INNOQ, em Maputo. Durante esse período, cooperaram com o Instituto para o estabelecimento efetivo do Ponto Focal moçambicano. Para tanto, os técnicos do Inmetro apresentaram os serviços mais atualizados oferecidos pelo Ponto Focal brasileiro (especialmente o “Alerta Exportador!”) e firmaram estreita parceria entre os dois Pontos Focais.

Ademais, o Inmetro trabalhou junto com o INNOQ para que fossem identificados os principais órgãos regulamentadores do governo moçambicano, bem como as principais empresas moçambicanas para as quais os serviços do Ponto Focal seriam disponibilizados. Essas iniciativas resultaram na realização de uma reunião com os regulamentadores e de outra com a Associação das Indústrias de Moçambique (AIMO). Deve-se sublinhar que essa articulação com os regulamentadores e o setor privado é fundamental para que o INNOQ possa

notificar os regulamentos técnicos e procedimentos de avaliação da conformidade à OMC e estar apto a responder às consultas de interessados nacionais sobre exigências técnicas estrangeiras.

Como resultado mais imediato da missão a Moçambique, o Inmetro ajudou ao INNOQ a dirimir as dúvidas sobre o processo de notificação à OMC, com base nas regras do Acordo TBT. Nesse sentido, os técnicos dos dois institutos revisaram conjuntamente as primeiras notificações do INNOQ, as quais foram enviadas à OMC, em 2012. A cooperação na área de Barreiras Técnicas entre Inmetro e INNOQ redundou, portanto, na participação plena de Moçambique no Comitê de Barreiras Técnicas da OMC na condição de Ponto Focal do Acordo TBT.

Conforme resumido nesta parte, a dinâmica atual da cooperação triangular entre Moçambique, Brasil e Alemanha é bastante complexa, abarcando sete atores e seis áreas de atuação. A descrição da parceria no domínio da superação das Barreiras Técnica ilustrou o relevante papel desempenhado pelo Inmetro em apenas uma das cinco áreas nas quais a autarquia brasileira está envolvida.

Considerações Finais

A construção de parcerias triangulares deve ser pensada como relevante instrumento, a fim de fomentar a Cooperação para o Desenvolvimento em um período de instabilidade econômica mundial. Ao congregiar os esforços de três países com níveis distintos de desenvolvimento, a cooperação triangular potencializa a transferência do conhecimento técnico, reduzindo os custos.

O Brasil vem destacando-se como uma das potências emergentes no campo da cooperação técnica internacional, com o crescente envolvimento de diferentes agências governamentais, o que espelha o grau de excelência alcançado pelas mesmas em diferentes domínios. A presença ativa do país na cooperação técnica tende a aumentar seu poder brando na arena internacional. Como consequência da maior visibilidade desfrutada na política mundial, o Brasil é cada vez mais demandado como ofertante do saber técnico.

O Inmetro insere-se no rol dos atores públicos que têm contribuído para majorar o alcance e o impacto da cooperação técnica brasileira. Com foco no avanço da metrologia bem como na melhoria da qualidade dos produtos e dos

serviços, o Instituto provê maior confiança aos consumidores, facilitando o comércio internacional.

O caso da Cooperação entre Moçambique, Brasil e Alemanha demonstra que nesse arranjo triangular não existe uma divisão simplória das tarefas em que um país em desenvolvimento oferta o saber técnico enquanto que outro país desenvolvido apenas financia a iniciativa. Ao contrário, Brasil e Alemanha dividem em igualdade de condições as responsabilidades técnicas, orçamentárias e gerenciais, conferindo a Moçambique a liderança na execução do projeto conforme suas necessidades. Ao fazê-lo, preserva-se a essência da horizontalidade na cooperação técnica, princípio caro às relações internacionais do Brasil.

REFERÊNCIAS

- Abdneur, Adriana. 2007. “The Strategic Triad: Form and Content in Brazil’s Triangular Cooperation Practices”. *International Affairs Working Paper*.
- Amorim, Celso. 2010. “Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview”. *Revista Brasileira de Política Internacional*.
- Burges, Sean. 2012. “Desenvolvendo a partir do sul: Cooperação Sul-Sul no Jogo de Desenvolvimento Global”. *AUSTRAL: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, 237-263.
- Cervo, Amado Luiz. 2008. *Inserção Internacional: Formação dos Conceitos Brasileiros*. São Paulo: Editora Saraiva.
- Ecosoc. 2008. *Background study for the development cooperation forum: trends in southsouthand triangular development cooperation*. Nova Iorque.
- Hirst, Mônica; Lima, Maria Regina Soares; e Letícia Pinheiro. 2010. “A Política Externa Brasileira em tempos de novos horizontes e desafios”. *Observatório Político Sul-Americano: Análise de Conjuntura*.
- Lechini, Gladys. 2010. “La Cooperación Sur Sur. Teoría y Práctica. Los casos de Argentina y Brasil en África”. *Revista Latinoamericana Surmanía*, 57-79.
- Leite, Patrícia Soares. 2011. *O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em três momentos: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- Lima, Maria Regina Soares. 2010. “Brasil e polos emergentes do poder mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul”. In *Brasil e os demais Brics – Comércio e Política*, organizado por Renato Baumann. Brasília: Ipea.
- Ministério das Relações Exteriores. 2010. *Balanço da Política Externa Brasileira (2003-2010)*. Brasília.
- Pecequillo, Cristina Soreanu. 2012. *As Relações Brasil – Estados Unidos*. Belo Horizonte: Editora Fino Traço.
- Pino Ayllón, Bruno. 2012. “Contribuciones de Brasil al desarrollo internacional: coaliciones emergentes y cooperación Sur-Sur”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*.
- _____. 2010. *La Cooperación de Brasil: un modelo en construcción para una potencia emergente*. Madri: Real Instituto Elcano.

- Puente, C. A. I. 2010. *A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- Saraiva, J. F. S. 2001. *Relações Internacionais: dois séculos de história*. Brasília: IBRI.
- _____. 2012. *África Parceira do Brasil Atlântico: Relações Internacionais do Brasil e da África no Início do Século XXI*. Belo Horizonte: Editora Fino Traço.
- Souza, André de Mello. 2012. “A cooperação para o desenvolvimento Sul-Sul: os casos do Brasil, da Índia e da China”. *Cadernos Adenauer*.
- United Nations General Assembly 66/229. 2011. *Report of the Secretary-General: The State of South-South Cooperation*. Nova Iorque.
- Valor Econômico. 2013. “Em visita, Dilma anuncia nova agência de cooperação para a África”. 25 de maio.
- _____. 2013. “Sem companhia Sul-americana, Brasil dobra presença diplomática na África”. 27 de maio.
- Zimmermann, F., e K. Smith. 2011. “More actors, more money, more ideas for international development co-operation”. *Journal of International Development*.

Websites:

Cooperação Triangular:

<<<http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul/CooperacaoTriangular>>>

Acesso em 02 de junho de 2013.

RESUMO

O Brasil destaca-se como uma das potências emergentes no campo da cooperação técnica internacional, com o crescente envolvimento de diferentes agências governamentais. Este artigo analisa a cooperação técnica brasileira, com foco especial no caso da parceria triangular entre Moçambique, Brasil e Alemanha, na qual o Inmetro encontra-se fortemente envolvido.

PALAVRAS-CHAVE

Relações Sul-Sul; Cooperação Técnica Triangular; Inmetro.

*Recebido em 15 de junho de 2013.
Aprovado em 26 de julho de 2013.*

EN LAS ENTRAÑAS DE LOS BRIC: ANÁLISIS DE LA NATURALEZA SEMIPERIFÉRICA DE BRASIL, RUSIA, INDIA Y CHINA

Daniel Efrén Morales Ruvalcaba¹

Introducción

Todos los planteamientos y desarrollos de la teoría de los sistemas-mundo se enmarcan en un *continuum* tiempo-espacio estructurado. En lo que se refiere a la espacialidad, esta teoría entiende el mundo de manera estratificada y jerarquizada en tres áreas: centro, semiperiferia y periferia². Dicha división “no es meramente funcional – es decir, ocupacional – sino geográfica” (Wallerstein 2003a, 492). Bien entendido, las áreas que se observan en el sistema-mundo no son sólo un constructo teórico para comprender la división internacional del trabajo sino que son áreas geográficas reales, auténticas, históricamente construidas y espacialmente establecidas, cuyas diferencias – abruptas o no – existen, “como lo indican los criterios de los precios, los salarios, los niveles de vida, el producto nacional, la renta *per capita* y los balances comerciales” (Braudel 1984, 22). Como lo explica David Harvey, estas áreas “son perpetuamente reproducidas, sostenidas, socavadas y reconfiguradas por los

¹ Doctorando en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara. E-mail: demgdl@gmail.com.

² A muy grandes rasgos, la periferia del sistema-mundo se caracteriza por “tener los más bajos niveles salariales y escasos o nulos desarrollos tecnológicos propios, desplegando las formas más brutales, descarnadas y extenuantes de explotación del trabajo, junto a los mayores niveles de pobreza y hasta miseria relativa y absoluta, y a la escasez general de bienes disponible.” (Aguirre Rojas 2003, 45)

procesos político-económicos y socio-ecológicos que tienen lugar en el presente” (Harvey 2000, 98). Esto indica que los espacios no son inherentes a un área, sino que son los procesos “los que estructuran el espacio” (Taylor y Flint 2002, 21) de manera incesante y perpetua.

Immanuel Wallerstein sostiene que la semiperiferia “no es un artificio de puntos de corte estadístico, ni tampoco una categoría residual. La semiperiferia es un elemento estructural necesario en la economía-mundo” (Wallerstein 2003a, 493). Así, el concepto de semiperiferia viene a ser una categoría analítica imprescindible para cubrir el dicotómico vacío teórico existente en el modelo centro-periferia.

No obstante, de manera inicial, la semiperiferia pudiera verse simple y llanamente como una zona definida a partir de la negación del centro y la periferia, es decir, como un concepto cargado de indeterminación y ambigüedad. Y efectivamente, la semiperiferia y los Estados semiperiféricos conforman un grupo amorfo. Frente a esto, ¿cómo identificar a la semiperiferia y los Estados semiperiféricos en el contexto internacional actual de Posguerra Fría? ¿Cuáles son las características particulares de las áreas? ¿En qué radica su potencialidad para transformar el sistema-mundial? ¿Qué países pueden considerarse como Estados semiperiféricos? ¿Qué especificidades muestran dichos Estados al interior de sus sociedades nacionales?

El cometido de la presente investigación es hacer una amplia revisión y reedificación del concepto de semiperiferia, en donde se articulen los aportes originales de Immanuel Wallerstein con los desarrollos de otros teóricos contemporáneos de los sistemas-mundiales. Una vez logrado esto, se avanzará en el estudio de la naturaleza semiperiférica – tanto interna como sistémica – de los países denominados “BRIC” (Brasil, Rusia, India y China) en el contexto internacional de Posguerra Fría.

1. Características teóricas de la noción de semiperiferia

Las características y roles de la semiperiferia en el sistema-mundo van a ser expuestas por Immanuel Wallerstein primeramente a lo largo de su obra “El moderno sistema mundial” y, luego, en otros libros, ensayos y materiales suplementarios. Esta empresa ha sido complementada, debatida y retroalimentada por otros autores – como Fernand Braudel, André Gunder Frank, Janet Abu-Lughod, Giovanni Arrighi y Jessica Drangel, Christopher

Chase-Dunn, Peter Taylor y Colin Flint, Kees Terlouw, Ben Deurdder, José Mauricio Domingues, Carlos Antonio Aguirre, y Peter Wilkin, entre los más destacados – que han dotado a la noción de semiperiferia un alcance teórico mucho más amplio que el originalmente propuesto.

1.1. Situación intermedia entre el centro y periferia

En el primer tomo de “El moderno sistema mundial” – que lleva por título “La agricultura capitalista y los orígenes de la economía europea en el siglo XVI” y fuera publicado por primera vez en idioma inglés, en el año de 1974 – Immanuel Wallerstein aborda las condiciones prevalecientes en los orígenes del sistema mundial entre 1450-1640. Aquí caracteriza la semiperiferia como áreas que lograron diferenciarse de la periferia por razones tales como la presencia previa de numerosos y relativamente poderosos comerciantes, la existencia de una fuerte burguesía indígena, la práctica de *aparcería*³, el elevado índice tierra/mano de obra y la aproximación parcial a la autosuficiencia agrícola, aunque con un distanciamiento y rezago respecto de las actividades industriales.

Antes de concluir este libro, Immanuel Wallerstein presenta un repaso teórico y desvela su marco referencial para la sistematización del material empírico acumulado. Es en esta sección donde se expone en su definición y anota que las áreas semiperiféricas

“juegan un papel paralelo al representado, *mutatis mutandis*, por los grupos comerciantes intermedios en un imperio. Son puntos de recopilación de cualificaciones vitales, a menudo políticamente impopulares. Estas áreas intermedias (como los grupos intermedios de un imperio) desvían parcialmente las presiones políticas que los grupos localizados primariamente en las áreas periféricas podrían en otro caso dirigir contra los Estados del centro y los grupos que operan en el seno y a través de sus aparatos de Estado. Por otra parte, los intereses localizados primariamente en la semiperiferia se hallan en el exterior de la arena política de los

³ Que si bien puede ser entendido como la capacidad de los campesinos locales para negociar con los dueños de las tierras los beneficios resultantes de los cultivos, también puede ser visto como el favor de los terratenientes para garantizarse protección contra el hambre y el estatus social que representaba la posición de tierras.

Estados del centro, y encuentran difícil perseguir sus fines a través de coaliciones políticas que podrían estar abiertas para ellos si estuvieran en la misma areana política.” (Wallerstein 2003a, 492-493)

En el sistema interestatal-internacional la semiperiferia se entiende como “un número significativo de Estados que parecen estar permanentemente en una posición intermedia entre la ‘madurez’ y el ‘retrazo’, como dirían los teóricos de la modernización, o entre el ‘centro’ y la ‘periferia’, como dirían los teóricos de la dependencia” (Arrighi y Drangel 1986, 9). Esta situación intermedia, no tiene que ver exclusivamente con la división internacional del trabajo⁴, sino también con una función geoeconómica y geopolítica y en el sistema interestatal-internacional, ya que “la geografía del sistema mundial interviene ciertamente de una manera decisiva.” (Amin 1998, 215)

1.2. Economías nacionales en vías de industrialización

La economía-mundo capitalista ha sido forjada, a lo largo de la historia,

“sobre una división del trabajo a nivel mundial en la que varias zonas de esta economía (lo que hemos llamado centro, semiperiferia y periferia) tenían asignados papeles económicos específicos, desarrollando diferentes estructuras de clase, utilizando consiguientemente diferentes modos de control de la mano de obra y beneficiándose desigualmente del funcionamiento del sistema.” (Wallerstein 2003a, 229)

Si bien existe una división geográfico-funcional en la economía-mundo, Giovanni Arrighi y Jessica Drangel aclaran que

“ninguna actividad en particular (si se define en términos de su producto o de la técnica usada) es inherentemente de centro o de periferia. Cualquier actividad puede convertirse en un punto particular de centro o de periferia, aunque puede tener dichas características por un período limitado.” (Arrighi y Drangel 1986, 18)

⁴ Desde la teoría de los sistemas-mundo se asume que el trabajo se encuentra integrado internacionalmente en una serie de cadenas de producción. Aquí se pone el énfasis “en la distribución del producto total, no entre factores de producción, sino entre los diversos nodos de la cadena de producción” (Arrighi y Drangel 1986, 16).

Al tratarse las situaciones de centro-semiperiferia-periferia de realidades cambiantes y transitorias, lo que interesará observar en la economía-mundo no es concretamente el tipo de actividades que se realizan, sino la vanguardia/rezago que pudiera haber en la creación y desarrollo de los procesos de industrialización.

Los economías semiperiféricas se caracterizaran por la introducción de nuevas mercancías, nuevas fuentes de energía, nuevos métodos de producción y organización, aunque no de forma innovadora sino reproduciendo y adaptando lo que ya había sido desarrollado, patentado e incluso perfeccionado con antelación por las economías centrales. No obstante, al interior de la semiperiferia –al tratarse de un área espacialmente localizada entre el centro y la periferia- existirá una mezcla de actividades productivas sumamente diferenciadas, a tal grado, que Christopher Chase-Dunn identifica “dos tipos de áreas semiperiféricas. En el Tipo 1 existe un balance entre tipos de producción de centro y periferia al interior de las fronteras de un simple Estado. En el Tipo 2 existe la preponderancia de niveles intermedios de producción intensiva en capital.” (Chase-Dunn 1990, 2)

Durante el siglo XX, las economías semiperiféricas han estado en proceso de dominación de la segunda revolución industrial, iniciada durante la segunda mitad del siglo XIX en el centro de la economía-mundo y que se caracterizó por el descubrimiento y la utilización masiva de formas de energía nunca antes vistas (como el gas o el petróleo); el surgimiento de nuevas y mejoradas técnicas de producción, gracias a avances en electricidad y mecánica (especialmente, en lo que se refiere al motor de combustión interna y la refrigeración mecánica); por el surgimiento de nuevas industrias como la química, la metalurgia o la automovilística; por la electrificación; por la invención del teléfono y la ampliación del telégrafo; así como, por la producción en masa de bienes de consumo. En el contexto actual, además de dominar la segunda revolución industrial, las economías semiperiféricas han emprendido el camino hacia la tercera revolución industrial (Rifkin 2012), que es actualmente liderada por las economías centrales.

Ahora bien, en lo que se refiere a las cadenas globales de producción, las economías semiperiféricas tienen acceso, forman parte de ellas y gozan de su usufructo, pero no han logrado dominar el acceso a las rentas más lucrativas.

Son los Estados centrales y sus empresas los que controlan las cadenas más rentables y los puntos nodales estratégicos⁵ de toda la economía-mundo, a través de una política mercantilista agresiva y de expansión. A diferencia de ellos, los Estados semiperiféricos implementan políticas económicas de autoafirmación, para mantenerse en la semiperiferia, y de defensa, para conservar los mercados conquistados y evitar ser marginados hacia la periferia.

Respecto de sus economías nacionales, Giovanni Arrighi y Jessica Drangel agregan que los Estados semiperiféricos “(1) exportan el más diverso tipo de productos, (2) se caracterizan por los más diversos niveles salariales (y, en la medida de lo que podemos decir, márgenes de ganancia), y (3) aplican las más diversas políticas hacia los mercados interno y mundial” (Arrighi y Drangel 1986, 14). En este sentido es posible puntualizar, primero, que en las economías de la semiperiferia no se caracterizan por las exportaciones bienes primarios, secundarios o terciarios, sino por la incursión en todo tipo de industrias pero sin mantenerse a la vanguardia en ninguna de ellas ni controlar los nodos de las cadenas productivas que rinden mayores ganancias; segundo, que los ingresos de la población son, en promedio, de nivel medio –de forma que “tendría un PNB per cápita más o menos intermedio en su distribución en comparación con otros países” (Chase-Dunn 1990, 19) – y los niveles de consumo son igualmente de nivel medio, aunque todo ello con grandes desigualdades en su distribución; tercero, que no existe un modelo de desarrollo en la semiperiferia, sino que hay una muy distinta gama estrategias, opciones y caminos.

Para Edward Kick y Byron Davis, la situación intermedia de la semiperiferia en la economía-mundo estaría así perpetuada por “(a) su dominación económica sobre la periferia, la cual incluye el intercambio de bienes terminados por materias primas, y (b) su dependencia económica con el centro a través de inversiones extranjeras.” (Kick y Davis 2001, 1563) De ahí que las economías semiperiféricas están sometidas a mucho estrés y competencia, más

⁵ Immanuel Wallerstein explica que “las actividades de los nodos que rinden más ganancias, han tendido a concentrarse geográficamente en unas cuantas zonas relativamente pequeñas en la economía-mundo, a las que podemos llamar colectivamente la zona del centro. Los nodos que rinden menos ganancias tienden a que sus unidades de actividad económica se localicen de un modo más disperso geográficamente, y muchas de estas unidades están en un zona mucho más amplia que podemos llamar zona periférica” (Wallerstein 2008, 104).

que en cualquier otra área de la economía-mundo. En términos de Kees Terlouw, “la semiperiferia maximiza la necesidad y falta de desarrollo” (Terlouw 2003, 77), de tal forma que resulta sumamente viable y plausible, que “nuevas formas de organización, actividades con muy diferentes lógicas de operación, es probable que emerjan primero en áreas semiperiféricas donde formas de centro y periferia están combinadas y el desarrollo está sujeto a muy contradictorias fuerzas.” (Chase-Dunn 1988, 34)

1.3. Aparatos estatales en proceso de modernización

Immanuel Wallerstein identifica claramente dos elementos constituyentes del sistema-mundo moderno: por una parte, la economía-mundo donde cada zona tiene roles específicos asignados; y, por otra parte, la actividad política que “se daba primariamente en el marco de Estados que, como consecuencia de sus diferentes papeles en la economía-mundo, estaban estructurados de forma diferente.” (Wallerstein 2003a, 229)

La razón de ser del Estado ha sido y es asegurar la supervivencia de su sociedad nacional (argumento que ha sido consagrado en la idea de soberanía). No obstante, en las últimas décadas, la seguridad ha sido vista de manera cada vez más amplia hasta entrelazarse con la idea del desarrollo humano. Ciertamente, “cuando se plantean problemas como el bienestar o el progreso, se nos remite a las políticas del desarrollo” (Barkin y Lemus 2011, 112) y, en ese sentido, resulta obligación del Estado ya no sólo garantizar la seguridad sino también todos los medios para que su sociedad pueda disfrutar de una vida prolongada, saludable y decente.

Así, un aparato estatal capacitado y eficaz, resulta indispensable para el desarrollo de la sociedad. Al respecto Immanuel Wallerstein anota que “los ingresos fiscales capacitan al Estado para tener una burocracia civil y un ejército más numerosos y eficientes, lo que su vez lleva a obtener mayores ingresos fiscales” (Wallerstein 2003a, 500) en un proceso que continúa *in crescendo*; aunque también se puede observar dicho fenómeno en sentido inverso, es decir,

“en aquellos Estados en los que el aparato de Estado es débil, los administradores del Estado no juegan el papel de coordinar un complejo mecanismo industrial-comercial-agrícola. Más bien se convierten simplemente en un grupo de

terraténientes entre los otros, con poco derecho a afirmar su legítima autoridad sobre la totalidad.” (Wallerstein 2003a, 501)

Un Estado semiperiférico mostraría así aspectos burocráticos y gubernamentales intermedios entre fortaleza y debilidad, al tiempo que “experimenta transiciones colosales en las instituciones nacionales y los resultados del capital humano” (Kick y Davis 2001, 1563).

Para el caso de los aparatos estatales que se encuentran en la semiperiferia, el directo e inmediato interés es el control económico y social, incluso de forma mucho más acentuada que en el centro, donde hay aparatos estatales fuertes e históricamente consolidados, o en la periferia, prácticamente carente de éstos. Christopher Chase-Dunn explica que “ya sean derechistas o izquierdistas, el movimiento ascendente de los países semiperiféricos tiende a emplear políticas de desarrollo más dirigidas y movilizadas por el Estado que en los países centrales” (Chase-Dunn 1990, 5). Esto significa que, debido a la mixtura de actividades capitalistas en la semiperiferia, surgen en dichos Estados políticas de desarrollo y gobierno con intereses muy opuestos, aunque – en su mayoría – caracterizadas por el control del Estado.

A pesar de dicha vocación controladora, los aparatos estatales semiperiféricos son ineficientes en la captación de ingresos fiscales, lo que trae como consecuencia la falta de liquidez al momento para garantizar bienestar a sus sociedades. Además, siendo las instituciones⁶ fundamentales para brindar legalidad y legitimidad a las acciones emprendidas por los Estados, la insolvencia de los aparatos gubernamentales semiperiféricos restringe y relaja el proceso de modernización de sus instituciones nacionales, lo que abre la puerta a corrupción, impunidad y la ilegalidad. Cabe anotar que un Estado que ejerce arbitrariamente su autoridad y viola sistemáticamente los derechos de su sociedad nacional no sólo germina volatilidad e inestabilidad interna, sino que

⁶ De acuerdo con Martín Krause, por instituciones se entiende “a las normas que nos permiten coordinar las acciones de los individuos en la sociedad, las que nos dan previsibilidad respecto a las acciones de los demás. Costumbres y prácticas dan origen a expectativas, que a su vez guían las acciones de la gente, por lo que esas prácticas que la gente espera observar es lo que, a menudo, se conoce como ley. La autoridad de (o el apoyo a) un sistema legal deriva en última instancia de un sentimiento de que es ‘correcto’ debido a que verifica las expectativas” (Krause 2007, 7).

además su imagen ante el mundo se ve deteriorada, pudiendo llegar a ser sujeto de injerencias y presiones internacionales.

Como advierte Peter Taylor y Colin Flint, las oportunidades de cambio que se producen en el sistema “están ligadas a los procesos políticos que son muy importantes a la hora de triunfar o fracasar en la economía-mundo” (Taylor y Flint 2002, 22). Así, los Estados semiperiféricos se encuentran en un punto donde se bifurcan dos caminos: avanzar en sus procesos de democratización, en el perfeccionamiento de sus instituciones gubernamentales, en la protección de los derechos humanos y en el desarrollo social, es decir, encaminarse hacia la conformación de aparatos estatales similares a los centrales; o, verse incapacitado para mantener el estado de derecho, retroceder hacia el ejercicio arbitrario de la autoridad y violaciones de derechos humanos, disminuir su calidad institucional, en fin, subsumir en los procesos de periferización.

Respecto a la protección de sus recursos, Kees Terlouw agregará que la “combinación de regulación laxa y fuertes presiones para el desarrollo hacen la semiperiferia vulnerable a la destrucción ecológica” (Terlouw 2003, 77).

1.4. Desigualdad socioeconómica y disparidad interna

En las sociedades semiperiféricas coexisten niveles de bienestar comparables al de las sociedades centrales, con situaciones de precariedad y rezago de tipo periférico. Amplia desigualdad socioeconómica es en definitivo una de las características, pero también uno de los principales problemas que aqueja a las sociedades de la semiperiferia.

No obstante, la desigualdad que exhiben estos países no se trata solamente de una fuerte desigualdad en ingresos entre clases sociales, sino también de la existencia de abismales disparidades de desarrollo y bienestar entre determinadas zonas espaciales intranacionales: entre la ciudad y el campo, entre centros comerciales/financieros y suburbios sin urbanizar, entre zonas residenciales y chabolas, etc. Y es que a pesar de que el Estado-nación es la entidad más importante en el momento de estudiar fenómenos de alcance internacional y global, Kees Terlouw subraya que “el sistema-mundial está caracterizado por desarrollos semiperiféricos a diferentes escalas, períodos y tipos de espacio social” (Terlouw 2003, 72). Los Estados semiperiféricos suelen

ser tratados como “un todo”, es por ello que, para comprender mejor las especificidades y dinámicas de la semiperiferia, resulta importante penetrar analíticamente en las escalas subnacionales de los Estados.

La Red de Investigación GaWC se distancia de la tradicional perspectiva estatocéntrica de las relaciones internacionales para concentrarse en un análisis del mundo enfocado en las ciudades. Para GaWC,

“las ciudades son evaluadas en términos de sus servicios avanzados de producción utilizando el modelo de redes entrelazadas. Las medidas indirectas de los flujos se derivan de calcular la conectividad de una ciudad a la red – esto mide la integración de una ciudad con la red mundial de ciudades del mundo. Las medidas de conectividad también son usadas para clasificar las ciudades en niveles.” (Globalization and World Cities Research Network s.f.)

De esta forma, la Red de Investigación GaWC encuentra que las metrópolis muestran distintos alcances y repercusiones en los procesos de globalización. Así, cada ciudad del mundo recibe un puntaje que las clasifica como ciudad Alfa (Alfa ++, Alfa +, Alfa y Alfa-), Beta (Beta+, Beta y Beta-) y Gamma (Gamma+, Gamma y Gamma-).

Los Estados semiperiféricos han logrado proyectar y posicionar un puñado de ciudades en el nivel Alfa, manteniendo con ello una fuerte interconexión con las grandes metrópolis y capitales del centro; aunque, por otro lado, dichas ciudades Alfa de la semiperiferia muestran relativos rezagos de infraestructura, así como marcados contrastes socioeconómicos tanto al interior como con las zonas geográficas más próximas.

Todas estas fuertes disparidades y desigualdades convierten a la semiperiferia en zonas geográficas de mucho estrés social y espacios naturales para el surgimiento de movimientos altermundistas y antisistémicos. Para Christopher Chase-Dunn, en:

“las semiperiferias más estratificadas es probable que se produzcan revoluciones sociales que desafíen la lógica del capitalismo, mientras que semiperiferias relativamente menos estratificadas y políticamente liberales pueden alcanzar un grado de armonía de clase necesario para ascender en la economía-mundo capitalista” (Chase-Dunn 1990, 9)

1.5. Geocultura atractiva e influente, no dominante

¿Qué se entiende por geocultura? En respuesta, Immanuel Wallerstein escribe:

“Algunos describen la geocultura como la superestructura de dicha economía mundial. Personalmente, prefiero pensar en ello como en su trastienda, la parte más oculta a la vista y, por tanto, la más difícil de valorar, pero sin la cual no subsistiría. La denomino ‘geocultura’ por analogía con la geopolítica, no porque se trate de un aspecto supralocal o supranacional, sino porque representa el marco cultural dentro del que opera el sistema mundial.” (Wallerstein 2007, 23)

La geocultura dominante ha se caracterizado por la difusión de los ideales liberales como valores universales y la promoción del mercado con alcances planetarios. No obstante, dicha geocultura se encuentra –desde las revoluciones del ’68 – cuestionada, debilitada y actualmente en crisis.

Así como la modernidad permitió pensar la emancipación conjunta de las tradiciones o ideologías heredadas y no problematizadas de la Edad Media, el ocaso de la era moderna – que se irá desarrollando y profundizando durante la segunda mitad del Siglo XX – se distingue por: una apuesta por el progreso individual, donde la única revolución posible será la interior; el surgimiento de grandes críticas y cambios en torno a las religiones; búsqueda de la inmediatez y desaparición de idealismos; cuestionamiento a las ciencias modernas y el positivismo como generadores de conocimiento verdadero; surge un culto a la tecnología y el “informacionalismo” (Castells 2005a, 27-53); una desacralización de la política y pérdida de fe en los líderes; el capitalismo pasa de una economía de producción, hacia una de consumo; en la comunicación deja de importar el contenido del mensaje, para valorizar la forma de transmisión; los medios masivos de comunicación se convierten en transmisores de la “verdad” y en importantes instrumentos de poder; hay una revaloración de la naturaleza y el medio ambiente. Estos son algunos rasgos significativos. Pero es en este contexto, donde cobra significativa importancia los valores geoculturales, sobre todo porque “cuando los estratos dominantes locales se ven amenazados por cualquier conciencia de clase incipiente de los estratos inferiores, hacer hincapié en la cultura local es muy útil para desviar los conflictos locales internos, creando su lugar solidaridad local contra el exterior. Si por añadidura, estos

estratos dominantes locales se sienten oprimidos por estratos superiores del sistema, se ven doblemente motivados para perseguir la creación de una identidad local.” (Wallerstein 2003a, 497)

Ahora, ¿cómo se difunde y propaga determinada geocultura? Hay medios que escapan al Estado, como por ejemplo, la producción cinematográfica o televisiva que realizan las industrias del entretenimiento; no obstante, hay otros medios que dependen directamente de los fondos del Estado y forman parte de las políticas públicas. De esta forma, la geocultura dominante ha sido desarrollada casi de manera exclusiva por los Estados centrales que cuentan con dichos medios.

Sin embargo, los grandes y más avanzados Estados de la semiperiferia han logrado, con el transcurrir de las décadas, proyectar valores geoculturales alternativos que resultan sumamente atractivos –tanto para sociedades centrales como periféricas- pero que no alcanzan a ser dominantes en el sistema-mundial.

1.6. Fuerzas sociales discordantes

Las sociedades semiperiféricas se caracterizan por ser puntos de encuentro y discordancia entre fuerzas sociales centralizantes y periféricas.

Desde el punto de vista del desarrollo social y humano, las sociedades semiperiféricas se encuentran en un punto intermedio entre el centro y la periferia: en comparación con la periferia, gran parte de la semiperiferia está mejor educada, más salubre y tecnológicamente más avanzada; no obstante, con respecto del centro, la semiperiferia muestra carencias significativas y rezagos notables en el nivel de bienestar y desarrollo.

Para Fernand Braudel, uno de los criterios más simples para identificar la importancia entre las distintas zonas de la economía-mundo, es “la presencia o ausencia, en tal o cual región, de colonias mercantiles *extranjeras*. Si tiene un papel importante en una ciudad determinada, en un país determinado, el comerciante extranjero pone de relieve, por sí solo, la inferioridad de la ciudad o del país con respecto a la economía de la que él es representante o emisario” (Braudel 1984, 22-23). Las zonas semiperiféricas, al encontrarse una situación intermedia tanto desde el punto de vista geográfico como en la división internacional del trabajo, operan como espacios naturales de atracción de migrantes tanto del centro como de la periferia. En este mismo tenor, Matthew

Mahutga y David Smith sugieren que “los países semiperiféricos son sitios más atractivos para la migración industrial que los países centrales y periféricos” (Mahutga y Smith 2011, 258).

Los agentes del centro que se migran hacia la semiperiferia contribuyen con la descentralización y el desplazamiento de recursos hacia áreas más lucrativas. Dicha movilización va aparejada de voluntad por el control – por parte de los agentes del centro – sobre las sociedades y las decisiones gubernamentales que, sin embargo, no llega a ser cabal como en la periferia debido a en la semiperiferia existe una fuerte burguesía autóctona que es secundada por gobiernos controladores.

Por su parte, los agentes de la periferia que migran hacia el semiperiferia van con el objetivo de llegar hacia las zonas centrales de la economía-mundo. Sin embargo, las barreras físicas y policiales que erigen los Estados centrales terminan por refrenar los flujos migratorios, haciendo que se estanquen en las zonas semiperiféricas y, luego, sean finalmente absorbidos por éstas. Este proceso – aunado a otros varios – a que la semiperiferia crezca “mucho más rápido que el centro y la periferia en el largo plazo durante fases particulares de expansión y contracción de la economía-mundo en los ciclos de Kondratieff” (Mahutga y Smith 2011, 258).

1.7. Actores complementarios en la gobernanza del sistema-mundial

Para Peter Taylor y Colin Flint, el posicionamiento de la semiperiferia entre el centro y la periferia es, “más político que económico, ya que es la zona intermedia crucial en la estructura espacial” (Taylor y Flint 2002, 22), de ahí que “la posición estructural de la semiperiferia necesariamente implica la presencia de vínculos globales más fuertes que los de la periferia” (Kick y Davis 2001, 1563).

Samuel Pinheiro Guimarães considera que el objetivo de los Estados del centro con respecto de la semiperiferia es “garantizar que su desarrollo político, militar y económico no afecte sus intereses locales, regionales y mundiales” (Pinheiro Guimarães 2004, 17). Ciertamente, los Estados centrales –de forma simultánea – compiten y coadyuvan entre sí por el control geopolítico y la explotación geoeconómica en el sistema mundial. Para ello, se apoyan en los Estados semiperiféricos, entidades se encuentran geográficamente intermedias,

para que operen como impopulares espacios en la contención de presiones provenientes de la periferia hacia el centro. Empero, esto no opaca la importancia de la semiperiferia la gobernanza del sistema-mundial.

A diferencia de los Estados centrales, los Estados semiperiféricos carecen de altos niveles de bienestar y desarrollo socioeconómico, lo que les impide –al menos en el corto y mediano plazo – garantizar bienes públicos globales y determinar un clima político totalmente favorable para sus intereses a nivel global.

No obstante, los Estados semiperiféricos cuentan con mercados nacionales amplios y dinámicos, extensiones territoriales suficientes, ejércitos populosos y niveles de intercambio comercial considerables. Esto les permite – además de garantizar su inexpugnabilidad territorial y evitar intentos de derrocamiento- trazar proyectos de articulación de infraestructura dentro y fuera de sus fronteras, esbozar idearios socio-culturales en espacios regionales, ejercer liderazgo y eventualmente supremacía entre sus vecinos, impulsar sistemas de integración y desplegar una política exterior proactiva en defensa de los intereses regionales.

Cabe advertir que, si bien no se encuentran en posibilidad de competir política y militarmente por la supremacía del sistema-mundial, la rápida ascendencia en la estructura internacional de algunos Estados semiperiféricos y su actitud revisionista ha estimulado a algunos Estados centrales “a instituir amplias programas de ayuda económica y asistencia militar al tiempo que proveen armas convencionales y no convencionales a regímenes con inclinación al centro” (Kick y Davis 2001, 1564), en un intento de coaptarlos y reducir su creciente influencia regional y global.

1.8 Signitativo potencial transformador

En cuanto al potencial de transformación, es la semiperiferia el área más relevante y crucial porque “los Estados del centro pueden convertirse en semiperiféricos y los semiperiféricos en periféricos” (Wallerstein 2003a, 493), de tal forma que esta área “juega un importante rol en la movilidad del sistema-mundo” (Terlouw 2003, 72). Más aún, para Christopher Chase-Dunn, los Estados y las regiones semiperiféricas “son desproporcionadamente el locus de agentes de grandes transformaciones sociales” (Chase-Dunn 1988, 57) y el

espacio donde “interesantes movimientos políticos es más probable que emerjan” (Chase-Dunn 1990, 9).

Para explicar el surgimiento de dichas áreas semiperiféricas, Immanuel Wallerstein brinda dos respuestas en su primer tomo de “El moderno sistema mundial”: que puede tratarse de zonas que “eran áreas centrales en versiones anteriores de una cierta economía-mundo” (Wallerstein 2003a, 492), es decir, “antiguas áreas centrales en evolución hacia estructuras periféricas” (Wallerstein 2003a, 144); o, bien, pudieron ser “áreas periféricas, promocionadas más adelante, por así decirlo, como resultado de la geopolítica cambiante de la economía-mundo en expansión” (Wallerstein 2003a, 492).

Lo anterior es continuado y ampliado por Immanuel Wallerstein en el segundo tomo de la misma obra – publicado por primera vez en 1980 con el título “El mercantilismo y la consolidación de la economía-mundo europea 1600-1750” – donde su objetivo es estudiar el proceso de consolidación del sistema mundial. Aquí, se explica que los cambios en la fuerza económica relativa “pueden ser consideradas (y de hecho lo son muy a menudo) como una especie de ‘movilidad’ ascendente o descendente del Estado como entidad, movimiento que se mide en relación con los demás Estados dentro del marco del sistema interestatal” (Wallerstein 2003b, 247). Así, “la semiperiferia no sería una posición fija, sino más bien un punto de ascenso/descenso de los países” (Domingues 2012, 18), ya que “no hay procesos semiperiféricos; más bien, el término de ‘semiperiferia’ se aplica directamente a zonas, regiones o Estados en los que no predominan ni los procesos de centro ni los de periferia” (Taylor y Flint 2002, 22).

Aquí, se confirman entonces dos fuerzas polarizantes que arrastran a las zonas semiperiféricas en distintas direcciones: por un lado, dinámicas de periferización que subordinan dichas zonas a las necesidades de los Estados centrales; y, por otro lado, los esfuerzos estatales por mantenerse en un punto intermedio del continuo jerárquico y – eventualmente – llegar a disputar la centralidad en el sistema. Evidentemente, las posiciones estructurales en el sistema-mundo son transitorias y temporales y, aunque pueden lograrse cambios significativos de ascenso/descenso, estos sólo son observados desde los tiempos de *moyenne durée* y *longue durée*.

Al tratarse de la zona más dinámica de tránsito, interconexión y flujo en el sistema-mundo, la semiperiferia se ve determinada e influida por procesos centrales, de la misma forma en que se ve afectada e intervenida por procesos periféricos; es por ello que algunos Estados semiperiféricos –y sólo unos pocos– pueden ser impulsados hacia el centro, o bien pueden ser frenados y arrastrados hacia la periferia. Como apuntan Peter Taylor y Colin Flint, “las oportunidades de cambio se producen en los períodos de recesión, pero son muy limitadas, porque no toda la semiperiferia puede convertirse en centro” (Taylor y Flint 2002, 22). Y es en los cambios de fase de los ciclos de Kondratieff cuando se presentan más claramente dichos períodos de recesión y posible cambio estructural (Kondratieff 1946).

2. Naturaleza semiperiférica de Brasil, Rusia, India y China (BRIC)

Paralelamente a la evolución de la teoría de los sistemas-mundo ha habido esfuerzo por diferenciar e identificar empíricamente las zonas y países del modelo centro-semiperiferia-periferia. Entre dichos ensayos, es preciso destacar los trabajos de David Snyder y Edward Kick, como el primer intento por brindar sustento empírico –con base en los flujos comerciales, las intervenciones militares, los intercambios diplomáticos y membresía en tratados internacionales– a las posiciones estructurales propuestas teóricamente (Snyder y Kick 1979); de Roger Nemeth y David Smith, quienes en oposición a la ortodoxa división tripartita proponen cuatro distintas posiciones estructurales –centro, semiperiferia fuerte, semiperiferia débil y periferia – en la economía-mundo (Nemeth y Smith 1985); de Edward Kick y Byron Davis que, además de las categorías de centro y periferia, hablan igualmente de una alta semiperiferia – o lo que ellos nombran como semicentro – y una baja semiperiferia (Kick y Davis 2001); y, más recientemente, de Matthew Mahutga y David Smith quienes sugieren otras categorías como centro, contendientes centrales, semiperiferia de nivel superior, periferia fuerte, periferia débil y la periferia más débil (Mahutga y Smith 2011).

Como se puede observar, es la parte “media” del sistema-mundo, la que causa más problemas y dificultades a la hora de identificar empíricamente. Más aún, siendo que en el siglo XX el conjunto de Estados identificados típicamente como semiperiféricos “han experimentado transformaciones sociales y económicas de largo alcance, frecuentemente asociadas a convulsiones políticas”

(Arrighi y Drangel 1986, 10), es más complicado precisar hasta que punto se han sobrepasado, mantenido o disminuido en su *status* intermedio.

A pesar de ello, existe un consenso amplio en la academia respecto de la situación semiperiférica de países como Arabia Saudita, Argentina, Brasil, China, India, México, Rusia, Sudáfrica y Turquía, es decir, Estados que también han sido caracterizados como potencias regionales (Rocha Valencia y Morales Ruvalcaba 2011).

Del conjunto de Estados semiperiféricos y potencias regionales, son los llamados países BRIC los que han desarrollado los procesos de ascendencia estructural más acelerados y profundos en las últimas dos décadas. Bien entendido, recuperando los rasgos teóricos anteriormente presentados, se avanzará a continuación en el estudio de la naturaleza semiperiférica cada uno de estos países.

2.1. Brasil

Brasil puede ser catalogado un Estado-nación semiperiférico y una potencia regional *par excellence*. Ya desde la década de los 70's André Gunder Frank escribía: “el más espectacular y ampliamente considerado intermedio, semiperiférico, y de desarrollo ‘asociado’ o ‘subimperialista’ en el Tercer Mundo durante la crisis mundial contemporánea ha sido por mucho Brasil” (Gunder Frank 1979, 290).

Brasil se encuentra atravesado, al mismo tiempo, por profundas dinámicas centralizantes y periferezantes ya que, por un lado, ha estado históricamente vinculado con los grandes centros de poder político y económico europeos gracias a su enorme dotación de recursos naturales y territorio; pero, al mismo tiempo, se encuentra incrustado geográficamente en la periferia de la economía-mundo. De tal forma, Brasil es uno de los casos más representativos de semiperiferia.

En palabras de Maurício Domingues,

“de todos los países latinoamericanos Brasil fue él que llegó más lejos en su proceso de industrialización. Desde inicios del siglo XX, alrededor de los centros exportadores de *commodities* más dinámicos (café sobre todo) se desarrolló una industria liviana, se estableció un Departamento II de la economía, y con el acuerdo de Vargas con Estados Unidos se logró importar, y de a poco dominar, la tecnología

del acero ya en los años treinta. Junto con India fue el único país de la periferia en desarrollar un sector de *machines tool*, es decir, máquinas que producen máquinas, aunque a un nivel de baja sofisticación. Brasil, aunque muy desigual internamente, parecía en algún momento acercarse al control de las tecnologías básicas de la segunda fase de la modernidad y su segunda revolución industrial.” (Domingues 2012, 28-29)

Eso desde el punto de vista económico e industrial. Sin embargo, desde el punto de vista político la promulgación de la Constitución de 1988 significó para Brasil un momento emblemático en su proceso de tránsito a la democratización y a la consolidación de sus instituciones gubernamentales. El nuevo ordenamiento constitucional fue instituido gracias fuerte al momento de frustración nacional surgido por el desfase entre el proyecto de gobierno articulado por la dictadura militar (1964-1985) y las aspiraciones de la sociedad, de modo que la Constitución de 1988 adquirió fundamental importancia en la redefinición de las relaciones entre Estado, el mercado y la sociedad civil.

El año de 1987 se caracterizó por la puesta en funcionamiento de la Asamblea Constituyente. La Asamblea presentó, a *grosso modo*, un perfil conservador en cuestiones morales y progresista en cuestiones económicas (es de mencionar que, aún en minoría, los partidos progresistas consiguieron aprobar varias de sus demandas gracias al apoyo de los movimientos sociales, las universidades, las asociaciones profesionales y los sindicatos). El resultado conclusivo fue, por un lado, una Constitución que incorporó las garantías de los derechos humanos y los derechos sociales, combinadamente con la igualdad socio-política formal; y, por otro lado, una demostración de madurez institucional del país en el período de redemocratización y una experiencia histórica que representó un hito en la historia política brasileña⁷.

⁷ Además, la Constitución de 1988 buscó superar el movimiento pendular entre el centralismo y el federalismo, la cual finalmente transformó el municipio en ente federativo con autonomía, pero sólo en asuntos de interés local. A partir de 1988, el Estado brasileño se ha encontrado edificado sobre: un sistema presidencial cuyo titular goza de importantes facultades, un sistema Legislativo bicameral con poderes simétricos (los Diputados son elegidos por un sistema de representación proporcional, mientras que los Senadores por mayoría simple), una federación robusta (cuyos niveles –Federación, Estados y Municipios– gozan de considerable autonomía) y una Constitución detallada y moderna con procedimientos claros para su enmienda. Este sistema político tiende, por un lado, a dispersar considerablemente el poder institucional entre varias fuerzas políticas; pero, por otro lado, a concentrar el poder político en las manos del jefe del Ejecutivo y acentuar el carácter presidencialista del Estado.

Desde entonces, Brasil ha logrado proyectar internacionalmente atributos como los valores políticos, una altiva política externa y sus atractivos culturales. Como parte de la geocultura del gigante suramericano se puede mencionar además “la alegría del carnaval brasileño y de su deporte predilecto, el fútbol, son medio y mensaje de las empresas y del gobierno en su estrategia de convencimiento” (Branco Luiz y Heleno 2011, 43).

A pesar de estos logros, Brasil enfrenta internamente enormes desafíos socio-económicos que precisan ser encarados para mejorar su posicionamiento estructural en el sistema internacional. A diferencia de China, India e incluso Sudáfrica, que han crecido vigorosamente en los últimos años, el desarrollo de Brasil ha sido intermitente, de modo que su desempeño económico se ha caracterizado más por el discontinuo crecimiento de su producto interno bruto y de su intercambio comercial con el mundo.

Además, Brasil sigue padeciendo – desde hace varias décadas – de gran corrupción, desigualdad y exclusión socioeconómica, deforestación, racismo, violencia e inseguridad. Actualmente, Brasil se mantiene como uno de los países más desiguales del mundo y casi una tercera parte de su población vive en la pobreza. No obstante, en la solución de dichos problemas y el consiguiente protagonismo de Brasil en el mundo, históricamente han chocado y combatido, según Samuel Pinheiro Guimarães, dos corrientes de pensamiento y fuerzas sociales discordantes: una, representada por el Barão do Rio Branco, Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek, Celso Furtado, Ernesto Geisel, Lula da Silva, Celso Amorim

“y los patriotas que comprendieron la necesidad de promover la industrialización del país, de construir, expandir e integrar su mercado interno, de desarrollar su capacidad tecnológica, de diversificar sus relaciones con el exterior y de reducir su vulnerabilidad y dependencia en relación con las llamadas grandes potencias, ex metrópolis coloniales o metrópolis neocoloniales” (Pinheiro Guimarães 2004, 15)

Y la otra corriente –que tiene como exponentes al Visconde de Mauá, Gaspar Dutra, Collor de Mello y Fernando Henrique Cardoso – aboga que “la inserción de Brasil debería hacerse a través de sus ventajas comparativas de suelo y clima; del privilegio al capital, la empresa y la tecnología de los extranjeros; de una súper valorización de la estabilidad monetaria y de la

libertad cambiaria, de la visión de que Brasil debe conformarse con un papel secundario y respetuoso de las grandes potencias, un país desarmado y discreto, consciente de escasez de poder y de su inferioridad cultural” (Pinheiro Guimarães 2004, 15).

Estas corrientes de pensamiento han tenido una influencia directa en la definición de los modelos de desarrollo interno y en la formulación de estrategias en la política exterior brasileña, primando en la última década la corriente nacionalista y desarrollista. Así, en los últimos años, Brasil ha venido jugando un rol de mediación⁸ relativamente más autónomo gracias a su estrategia de integración y consolidación subregional: primero al fundar una alianza estratégica con Argentina con la firma del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo; segundo, promoviendo la constitución del Mercosur; tercero, impulsando la conformación del Área de Libre Comercio de Sudamérica; y, finalmente, trabajando en la conformación de la actual Unión de Naciones Sudamericanas. Los esfuerzos de esta política exterior han estado orientados para incrementar su poder de negociación como portavoz de la subregión, obtener el reconocimiento internacional de potencia regional e inclinar sutilmente la balanza de poder hacia América Latina.

Para que Brasil continúe en un proceso de ascenso estructural en el sistema mundial es preciso que este coloso sudamericano sea capaz de desplegar y defender intereses globales, así como de asumir posiciones y agendas diversificadas sin supeditarse a un único socio.

⁸ Uno de los ejemplos de mediación, se puede encontrar en “el papel desempeñado por la política exterior brasileña con la creación del ‘Grupo de Países Amigos de Venezuela’ y en la desarticulación del proceso golpista iniciado para derrocar al presidente Hugo Chávez a principios de 2003” (Fernandes 2004, 7), que mitigó el riesgo de una guerra civil y coadyuvó a realización del referéndum popular al mandato del régimen chavista. Otro ejemplo más reciente se observa cuando Brasil –junto un grupo de Estados-nacionales semiperiféricos– conforma una fuerza multilateral de estabilización en Haití (denominada MINUSTAH) a través de la Resolución 1542 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Frente a esta inédita composición de Estados mediadores, Ricardo Seitenfus ha considerado histórico el hecho de que pudiéramos encontrarnos en el umbral de una nueva etapa de mediación y que, en caso de que la diplomacia solidaria brasileña “consiga coger frutos en Haití, surgirá un nuevo modelo de mediación y de intervención. Será una opción *meridional* capaz de crear una nueva alternativa a los conflictos envolviendo a los Estados en vías de desarrollo” (Seitenfus 2007, 14).

2.2. Rusia

Rusia ha sido considerada históricamente como un Estado semiperiférico. Incluso, Immanuel Wallerstein –en su primer tomo de “El moderno sistema mundial”– escribe: “cuando Rusia fuera absorbida más adelante en la economía-mundo, entrara en ella como un Estado semiperiférico (como la España de los siglos XVII y XVIII) en vez de hacerlo como un Estado periférico” (Wallerstein 2003a, 445).

Es quizá en los momentos de existencia de la Unión Soviética (1922-1991) que se logró desarrollar una industria nacional importante, una vinculación comercial con el mundo, difundir una vía de desarrollo alternativa al capitalismo y acercarse así al centro del sistema mundial. Sin embargo, problemas como el crecimiento del déficit público, la falta de competitividad de las estructuras económicas nacionales, la coerción de masas y la supresión de algunos derechos políticos, la corrupción generalizada, la inseguridad, las dificultades para “asimilar el informacionalismo” (Castells 2005c, 407) y, finalmente, la dependencia económica de recursos naturales como el gas y el petróleo, impidieron que la Unión Soviética consolidara su posición en el centro del sistema-mundial. En este proceso, Christopher Chase-Dunn acierta al anotar que la formación de Estados semiperiféricos “ha sido frecuentemente reconocido como un fenómeno relacionado al auge y caída de imperios y al cambio de hegemonía en sistemas interestatales” (Chase-Dunn 1988, 36). Para Carlos Aguirre, la URSS sólo logró, de forma pasajera, “mejorar su ubicación en el sistema-mundo, aumentando su presencia internacional y su propia autonomía relativa, y creando provisionalmente un espacio propio para su desarrollo” (Aguirre Rojas 2003, 59), más nunca presentarse como serio contendiente ante Estados Unidos por la hegemonía mundial.

La desintegración de la Unión Soviética en 1991 dio pie a la fundación de la Federación Rusia, un Estado que desde sus orígenes quedó reducido económica, política y militarmente, y que fue en descenso estructural hacia la periferia hasta finales de la década de los años 90. Con la llegada de Vladímir Putin a la presidencia en el año 2000, Rusia entró en un proceso de reestructuración política – nombrado “vertical de poder” – que contribuyó a que el Estado adquiriera un rol protagónico en la conducción y dinamización de la economía nacional. Desde entonces y hasta la crisis de 2009, la economía rusa

ha crecido sostenidamente a razón de 6,95% y 7.31% en su PIB y PIB *per capita*, respectivamente.

El dinamismo económico ruso ha coadyuvado al fomento de la progresiva presencia de Rusia con sus vecinos y Europa, especialmente en el sector energético; a atraer una creciente migración laboral proveniente de los países ex-soviéticos; a la propagación geocultural, a través de la promoción del idioma y de la penetración de los medios de comunicación rusos; y, finalmente, al liderazgo político y la creación de instituciones regionales, como la Organización de Cooperación de Shanghái (en 2001) en coordinación con China, el Espacio Económico Común (en 2003) con Bielorrusia, Kazajistán y Ucrania y la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (también en 2003) con Bielorrusia, Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán y Armenia.

2.3. India

Después del 11 de septiembre, ninguna región del mundo ha cobrado tanta importancia como Asia del Sur⁹. Para India, este nuevo contexto internacional –aunado a cambios domésticos como el crecimiento militar y las transformaciones en la cultura política- le ha permitido “dar forma a una serie de relaciones estratégicas triangulares envolviendo a una serie tanto de potencias tradicionales como no tradicionales” (Kapur 2006, 203), proyectándose como una de las mayores potencias pan-asiáticas en los últimos años.

No obstante, todavía unas décadas atrás, India formó parte de la periferia del sistema-mundo. Desde el siglo XVI, portugueses, holandeses, franceses y finalmente británicos, sometieron a India a procesos de periferización. No ha sido sino hasta la década de los 90’s cuando “India se abrió al exterior, permitiendo la instalación más libre de empresas transnacionales, mientras el sector financiero siguió, desde la nacionalización de los ochenta, en manos del Estados. El país, sobre todo contando con sus recursos en C&T, apostó en microelectrónica, que no funcionó, y en informática, que

⁹ Sudasia o Asia Meridional. Aunque nunca ha sido una región geopolítica coherente, desde el punto de vista geográfico se trata de la suma de la meseta iraní y del subcontinente indio. Comprende a los países de Afganistán, Bangladés, Bután, India, Irán, Maldivas, Nepal, Pakistán y Sri Lanka.

finalmente se transformó en el orgullo nacional, como aquella área en que la ascensión del país al rango de los emergentes es comprobada, además de tasas de crecimiento altas que atraviesan toda la economía. India pudo, de hecho, debido al proyecto y giro modernizador desplegado por Nehru, alcanzar una posición semiperiférica global, con sectores industriales importantes (autos, farmacéuticos, siderurgia), y penetrar el área de *software* como pocos otros países en el mundo” (Domingues 2012, 41).

Actualmente, India ha sido inscrita en las categorías de *monster country* (Kennan 1994, 143) o de “país elefante” (Fossaert 1994, 336-341) por su extensión territorial y población, y proyectada como una de las principales potencias económicas para el siglo XXI gracias al vertiginoso desarrollo mostrado en las últimas décadas. Sin embargo, el crecimiento de India no se limita exclusivamente a lo económico-comercial, sino también desborda a lo político y lo cultural. Para André Gunder Frank, India “tiene quizá la más sofisticada e independiente burguesía en el Tercer Mundo” (Gunder Frank 1979, 312).

Con sus más de 1.200 millones de habitantes y tratándose de una democracia parlamentaria, India ha sido catalogada como la democracia más grande del mundo. Esta imagen, aunada a su cultura ancestral, ha contribuido a que India ejerza una significativa influencia en Asia y el resto del mundo. En términos de Shashi Tharoor, antiguo Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas y actual miembro del Parlamento indio,

“India es una civilización que, por milenios, ha ofrecido refugio y, aún más importante, libertad religiosa y cultural a judíos, parsis, diversas variedades de cristianos y musulmanes. [...] Además la mentalidad india ha sido moldeada por fuerzas muy diversas: la antigua tradición, mito y escrituras hindús; el impacto del Islam y la Cristiandad; y dos siglos de dominio colonial británico. El resultado es único. Aunque hay algunos que piensan y hablan de India como un país hindú, hoy la civilización india es un híbrido evolucionado. No podemos hablar de la cultura india hoy en día sin la qawwali, el poeta Ghalib o el juego del cricket, nuestro deporte nacional de facto. Cuando un indio se pone la ‘vestimenta nacional’ para un evento formal, el viste una variante de sherwani, el cual no existía antes de las invasiones musulmanas a India. Cuando los hindús indios votaron recientemente en la cínica y controvertida competencia para elegir las ‘siete nuevas maravillas’ del mundo moderno, ellos votaron por el Taj Mahal construido por un rey Mughal, no

por Angkor Wat, el producto arquitectónico más espléndido de su religión. En lo amplio (y no sólo en lo profundo) de su patrimonio cultural se encuentra el poder suave de India.” (Tharoor 2009)

La geocultura de India continúa expandiéndose en lo amplio y lo profundo, especialmente sobre los países del Sur y el Sureste de Asia gracias a su gran diáspora, a que no tiene disputas fronterizas con ellos y, sobre todo, a sus productos y valores culturales (música, cine, series de televisión, yoga, tecnología, gastronomía, etc.) que son muy apreciados.

Sin embargo, a pesar del creciente peso de India en el sistema-mundial, su situación sigue siendo semiperiférica. Al interior de dicha nación prevalecen la discriminación, violaciones a los derechos humanos por parte del Estado (específicamente, por parte de la policía y la armada) e impunidad, el uso de tortura y la pena de muerte, la pobreza y la desigualdad social, la falta de infraestructura, la corrupción generalizada y disputas étnicas, todos ellos problemas que difícilmente podrán ser resueltos en el corto y/o mediano plazo. De ahí que resulte arriesgado “pensar que India será capaz de sobrepasar su ubicación claramente semiperiférica en los próximos años” (Domingues 2012, 41).

2.4. China

La posibilidad real y latente de que algunos Estados semiperiféricos pudieran colocarse en el centro del sistema-mundo y, eventualmente, disputar la hegemonía estadounidense en el siglo XXI ha despertado mucho interés y especulación, siendo China la comidilla de toda discusión al respecto. No obstante, desde una perspectiva de *longue durée*, pudiera encontrarse que China no escala para ocupar un posición destacada en el sistema-mundial, sino que más bien “re-emerge” y reconquista el puesto que le correspondió siglos atrás.

Janet Abu-Lughod – quien reconstruye la forma del sistema-mundial en el siglo XIII- sostiene que dicho período fue conocido por los importantes desarrollos económicos de China:

“la disolución de las haciendas, el crecimiento del comercio capitalista con el estado, las significativas invenciones tecnológicas y sociales que marcaron el inicio una nueva fase industrial con metalurgia altamente desarrollada y una nueva fase de

comercio a larga distancia completado con la banca, instrumentos de crédito e, incluso, papel moneda” (Abu-Lughod 1987-1988, 16).

El desarrollo socio-económico, político y militar de China en estos momentos era destacable, incluso adelantado al de Europa.

No obstante, las derrotas de China en las Guerras del Opio (entre 1839-1842 y 1856-1860) y en la primera Guerra Sino-Japonesa (1894-1895), el ocaso de la dinastía Qing –que concluye con la abdicación del Emperador Xuantong en 1912-, el posterior ensayo de la infructuosa República de China (1912-1949) y, finalmente, el estallido de la Guerra Civil en 1927 y su prolongación hasta 1950, llevó a que China descendiera del centro a la semiperiferia y, luego, a la periferia del sistema mundial. Fue gracias a su cultura milenaria, su recio nacionalismo e inextinguible vocación de gran potencia, que China pudo mantenerse cohesionada y logró sobrevivir a las más despiadadas fuerzas periferizantes. En este sentido, Christopher Chase-Dunn argumenta que China

“nunca estuvo completamente periferizada, aunque algunas áreas dentro de China sí. La fortaleza civilizacional de China permitió resistir a la colonización de Occidente y reconstruir su unidad política y fortaleza militar en un sistema interestatal Euro-centrado. China fue también uno de los más comercializados de los imperios-mundo antes de su incorporación en la economía-mundo. Estas características contribuyeron de manera similar al desarrollo del socialismo en China y en la movilidad ascendente de China en la economía-mundo capitalista.” (Chase-Dunn 1990, 27)

Desde el arribo de Deng Xiaoping al poder y el emprendimiento de reformas económicas a finales de los años 1970, China ha logrado crecer sostenidamente entre 1978 y 2011 a una tasa promedio de 9.97% en su PIB y de 8.84% en su PIB per cápita, llegando ser considerada esta nación como todo un paradigma de desarrollo. Incluso, China ha encarnado un modelo de desarrollo propio que ha sido nombrado como Consenso de Beijing, el cual – en contraposición al programa neoliberal promovido por el Consenso de Washington – se ha caracterizado, según Joshua Cooper Ramo, por su

“despiadada voluntad de innovar y experimentar, por una defensa animada de las fronteras y los intereses nacionales, y por la acumulación cada vez más razonada de

herramientas en la proyección asimétrica del poder. Es pragmático e ideológico al mismo tiempo, una consideración de la antigua perspectiva filosófica china que hace poca distinción entre la teoría y la práctica.” (Cooper Ramo 2004, 4)

Aunado a crecimiento económico y al modelo de desarrollo mismo, la influencia geocultura de China ha aumentado también de forma significativa. Ya en el año 2005 Joseph Nye escribía:

“China siempre ha tenido una atractiva tradición cultural, pero ahora está entrando también en la esfera de la cultura popular global. El novelista chino Gao Xingjian ganó el primer Premio Nobel de China en Literatura en el 2000 y el filme chino “El tigre y el dragón” se convirtió en la más alta recaudación de un filme no inglés. Yao Ming, la estrella china de los Rockets de Houston de la Asociación Nacional de Básquetbol de los Estados Unidos, se está convirtiendo rápidamente en un nombre familiar y China está lista para albergar las Olimpiadas de 2008. La matrícula de los estudiantes extranjeros en China se ha triplicado a 110,000 de 36,000 en la última década y el número de turistas extranjeros también ha incrementado dramáticamente hasta 17 millones el año pasado. China ha creado 26 Institutos Confucianos alrededor del mundo para enseñar su lengua y cultura, y mientras la Voz de América estuvo cortando sus emisiones chinas a 14 de 19 horas al día, China Radio Internacional estuvo incrementando sus emisiones en inglés hasta las 24 horas al día.” (Nye 2005b)

Sin embargo, a pesar de verse hoy como uno de los principales contendientes por la hegemonía mundial, China es de hecho, varios países: uno desarrollado y cosmopolita que se concentra en torno al Mar de China, en provincias como Shandong, Jiangsu, Zhejiang y Guandong o las municipalidades de Shanghái, Beijing y Tianjin; contra otro marginado y pobre que localiza al interior, en provincias como Guizhou, Gansu, Yunnan o la región autónoma del Tíbet. Ben Derudder encuentra que en China

“las tres articulaciones zonales de la inherente inequidad espacial de la economía-mundo parecen estar representadas: una afluyente región cerca de Hong Kong (la cual podría ser considerada central), regiones ‘en desarrollo’ cerca de Beijing y Shanghái (las cuales podrían ser consideradas semiperiferia), y regiones ‘subdesarrolladas’ en partes centrales y occidentales del país (las cuales podrían ser consideradas periferias).” (Derudder 2003, 92)

Además de la enorme desigualdad social interna, el desarrollo de China ha estado permeado de brutales represiones políticas, enriquecimiento ilícito en los cuadros del Partido Comunista en todos sus niveles, polarización social y depredación del medio ambiente, entre otros aspectos. Por todo ello, sigue siendo muy discutible hasta que punto China sólo haya alcanzado “los escalones más elevados de la semiperiferia” (Domingues 2012, 39) o verdaderamente se haya aproximado al centro del sistema mundial.

Conclusiones

Pareciera que la llamada globalización ha llevado a la humanidad entera a una situación de crisis. No obstante, como sugieren Elmar Altvater y Birgit Manhkopf, sólo “equipados con la escala de la teoría del sistema mundial, es más fácil comprender la tendencia de la globalización cuando se estudia la historia del sistema mundial, puesto que la globalización se inscribe en ella” (Altvater y Mahnkopf 2002, 14). Si se observa la globalización como una dinámica del sistema mundial se encontrará que efectivamente la globalización no es fenómeno reciente y de *courte durée*, sino que es resultante de procesos de *moyenne y longue durée*, pero –al mismo tiempo– productivo de nuevas transformaciones. De esta forma, es el moderno sistema mundial lo que se encuentra en un momento histórico de crisis y cambio estimulado, ciertamente, por la globalización.

Con la crisis económico-financiera de 2008/2009 el orden geoeconómico mundial, que hasta ese entonces se encontraba comandado por el Grupo de los 7 (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido), ha comenzado a cambiar sustancialmente. La crisis puso en evidencia las limitaciones de viejo club de “economías más grandes e industrializadas del mundo” para resolver los problemas energéticos, ambientales, alimentarios y, sobre todo, financieros. El G7 – que por motivos estratégicos ya había invitado participar a Rusia desde 2002 – consideró, desde la Cumbre de Gleneagles de 2005, convocar a cinco Estados semiperiféricos destacados: Brasil, China, India, México y Sudáfrica. El G8+5 derivó, finalmente, en el Grupo de los 20, mecanismo de gobernanza global que ha venido celebrando reuniones desde 2008.

No obstante, más que una fusión de políticas y voluntades, en el G20 lo que prevaleció fue la existencia de dos bloques: por un lado, el G7 y otras

potencias medias coadyuvadoras (Rocha Valencia y Morales Ruvalcaba 2008), “defensores del consenso neoliberal de Washington [los cuales] destacan que las intervenciones gubernamentales son el origen del problema” (Stiglitz 2011, 16); y, por otro lado, los llamados BRIC (acrónimo formado por las iniciales de Brasil, Rusia, India y China), que – bajo la etiqueta de economías emergentes y en vías de desarrollo – han insistido en la necesidad de reformar las instituciones liberales surgidas de Bretton Woods “para que puedan reflejar más adecuadamente los cambios de peso económico en la economía mundial con el fin de incrementar su legitimidad y efectividad” (G20 2008, 3).

En los últimos años, el BRICS (ya con la incorporación de Sudáfrica) se ha institucionalizado en un foro internacional que celebra cumbres presidenciales y reuniones ministeriales periódicamente. Desde este espacio, sus integrantes están avanzando en distintos frentes hacia la construcción de un orden más multipolar y equitativo, emancipado de la potestad del G7: en diciembre de 2010, alcanzaron concretar las reformas exigidas en las cuotas y estructura de gobierno del Fondo Monetario Internacional, de tal forma que “los 10 países miembros más grandes del FMI serían ahora Estados Unidos, Japón, los países del grupo BRIC (Brasil, China, India y Rusia), y las cuatro mayores economías de Europa (Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido)” (Fondo Monetario Internacional 2011, 39); en 2011, participaron activamente en el Consejo de Seguridad, ya sea como miembro permanente (China y Rusia) o bajo el estatus de miembro no permanente (Brasil en el período 2010/2011 e India y Sudáfrica en el período 2011/2012); en 2012, consideraron “la posibilidad del establecimiento de un nuevo Banco de Desarrollo” (BRICS 2012, punto 13), órgano de financiamiento suplementario a las instituciones financieras dirigidas por G7. Finalmente, en 2012-2013, modificaron sus contribuciones al presupuesto de las Naciones Unidas: China incrementó su cuota en 61% por lo que se convirtió en el sexto mayor contribuyente, para pasar del 3.2 al 5.1% del presupuesto global de la organización; Brasil fue el socio que, en términos porcentuales, asumió el mayor compromiso elevando sus cuotas en 82% y pasando, con ello, del 1.6 al 2.9%; e India también acrecentó sus pagos aunque tan sólo en 24%, lo que se tradujo en una modesta ampliación del 0.5 a 0.66%.

Quizá con la excepción de China – que en fechas recientes ha ido alcanzando niveles de posicionamiento estructural sumamente destacables – la naturaleza de los BRICS sigue siendo semiperiférica. No obstante sus

limitaciones, el Foro BRICS abre una ventana dinámica en varios sentidos: puede ser que al margen se consoliden otras asociaciones, grupos o acuerdos, o que el mismo foro se amplíe dando cabida a otras potencias regionales que pueden competir a nivel mundial, o bien, de manera conjunta hacer un contrapeso a los actuales bloques y potencias mundiales como es la Unión Europea, y a los propios Estados Unidos.

Definitivamente, el Siglo XXI seguirá siendo un escenario cambiante y es de esperar que las transformaciones más profundas provengan de la semiperiferia.

REFERENCIAS

- Abu-Lughod, Janet. 1987-1988. "The shape of the world system in the thirteenth century". *Studies in Comparative International Developments* 22(4): 3-25.
- Aguirre Rojas, Carlos Antonio. 2003. *Immanuel Wallerstein: Crítica del Sistema-Mundo Capitalista*. México, D.F.: Ediciones Era.
- Altwater, Elmar; e Birgit Mahnkopf. 2002. *Las Limitaciones de la Globalización*. México, D.F.: Siglo XXI/UNAM.
- Amin, Samir. 1998. "La Russie dans le Système Mondial. Géographie ou Histoire?" *Review* XXI(2): 207-219.
- Arrighi, Giovanni; e Jessica Drangel. 1986. "The Stratification of the World-Economy: an Exploration of the Semiperipheral Zone". *Review* X(1): 9-74.
- Babones, Salvatore. 2011. "Mitos y Realidades del Auge de China". *Foreign Affairs Latinoamérica* 11(4), 53-61.
- Barkin, David; and Blanca Lemus. 2011. "Enfoque Heterodoxo para Entender el Progreso en el Siglo XXI". In *La Medición del Progreso y del Bienestar*, de Mariano Rojas, 111-117. México, D. F.: Foro Consultivo Científico y Tecnológico, A. C..
- Branco Luiz, Edson Medeiros; e Eduardo Heleno. 2011. "O Soft Power Brasileiro em Busca de uma Identidade Sul-americana". *Poder, Estratégia e Sociedade* 1: 41-52.
- Braudel, Fernand. 1984. *Civilización Material, Economía y Capitalismo, Siglos XV-XVIII. Tomo II: el Tiempo del Mundo*. Madrid: Alianza Editorial.
- _____. 2010a. *El Mediterráneo y el mundo mediterráneo en la época de Felipe II. Tomo I*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- _____. 2010b. *El Mediterráneo y el mundo mediterráneo en la época de Felipe II. Tomo II*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- BRICS. 2012. "Declaração de Nova Delhi". *Ministério das Relações Exteriores*. March 29, 2012. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/quarta-cupula-dos-brics-nova-delhi-29-de-marco-de-2012-parceria-dos-brics-para-a-estabilidade-seguranca-e-prosperidade-declaracao-de-nova-delhi/>. Acesso em abril de 2012.

- Castells, Manuel. 2005a. *La Era de la Información: Economía, Sociedad y Cultura. Vol. I: La Sociedad Red*. México, D. F.: Siglo XXI Editores.
- _____. 2005b. *La Era de la Información: Economía, Sociedad y Cultura. Vol. II: El Poder de la Identidad*. México, D. F.: Siglo XXI Editores.
- _____. 2005c. *La Era de la Información: Economía, Sociedad y Cultura. Vol. III: Fin de Milenio*. México, D. F.: Siglo XXI Editores.
- Chase-Dunn, Christopher. 1988. "Comparing world-systems: towards a theory of semiperipheral development". *Comparative Civilizations Review* 19: 29-66.
- _____. 1990. "Resistance to imperialism: semiperipheral actors". *Review* XIII (1): 1-31.
- Cohen, Stephen Philip. 2001. *India: Emerging Power*. Washington, D. C.: Brookings Institution Press.
- Cooper Ramo, Joshua. 2004. *The Beijing Consensus*. Londres: The Foreign Policy Centre.
- Derudder, Ben. 2003. "Beyond the state: mapping the semiperiphery through urban networks". *Capitalism, Nature, Socialism* 14 (4): 91-119.
- Domingues, José Maurício. 2012. *Desarrollo, Periferia y Semiperiferia en la Tercera Fase de la Modernidad Global*. Buenos Aires: CLACSO.
- Fernandes, Luis. 2004. "Fundamentos y Desafíos de la Política Exterior del Gobierno Lula". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 65: 87-94.
- Fernández de Castro, Rafael; e María Soares de Lima. 2005. "Las Aspiraciones Internacionales de Brasil y México". In *Brasil y México: Encuentros y Desencuentros*, edited by Antonio Ortiz Mena; Octavio Amorim Neto; and Rafael Fernández de Castro, 111-199. México, D. F.: Instituto Matías Romero/Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Ferrer, Aldo. 1979. "La América Latina y los Países Capitalistas Desarrollados: Una Perspectiva del Modelo Centro-Periferia". In *Economía Internacional II. Teorías del Imperialismo, la Dependencia y su Evidencia Histórica*, editado por René Villareal, Vol. 30, 227-272. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Fondo Monetario Internacional. 2011. *Informe anual 2011. Buscando un crecimiento equitativo y equilibrado*. Washington, D. C.: International Monetary Fund.

- Fossaert, Robert. 1994. *El Mundo del Siglo XXI*. México, D. F.: Siglo XXI.
- G20. 2008. "Declaration. Summit on Financial Markets and the World-Economy". G20, November 15, 2008. Disponível em: <http://www.g20.org/images/stories/docs/eng/washington.pdf>. Acesso em abril de 2012.
- Globalization and World Cities Research Network. [s.d]. *The world according to GaWC*. Disponível em: <http://www.lboro.ac.uk/gawc/gawcworlds.html>. Acesso em dezembro de 2012.
- Gunder Frank, André. 1979. "Unequal Accumulation: Intermediate, Semi-Peripheral, and Sub-Imperialist Economies". *Review* II (3): 281-350.
- Harvey, David. 2000. *Espacios de Esperanza*. Madrid: Akal.
- Kapur, Ashok. 2006. *India – from regional to world power*. Nueva York: Routledge.
- Kennan, George F. 1994. *Around the Cragged Hill: a Personal and Political Philosophy*. Nova Iorque: W.W. Norton & Co.
- Kick, Edward; e Byron Davis. 2001. "World-system structure and change. An analysis of global networks and economic growth across two time periods". *American Behavioral Scientist* 44(10): 1561-1578.
- Kondratieff, Nikolai. 1946. "Los Grandes Ciclos de la Vida Económica". In *Ensayos sobre El Ciclo Económico*, de Gottfried Haberler, 35-56. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Krause, Martín. 2007. *Calidad de las Instituciones y Competencia Institucional*. Londres: International Policy Network.
- Mahutga, Matthew; e David Smith. 2011. "Globalization, the structure of world economy and economic development". *Social Science Research* 40: 257-272.
- Nemeth, Roger; e David Smith. 1985. "International trade and world-system structure: a multiple network analysis". *Review* VIII(4): 517-560.
- Nielsen, Lynge. 2011. "Classifications of countries based on their level of development: how it is done and how could be done". *International Monetary Fund*. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp1131.pdf>. Acesso em dezembro de 2012.

- Nye, Joseph S. 2005. "The Rise of China's Soft Power". *Belfer Center*. Disponível em: http://belfercenter.ksg.harvard.edu/publication/1499/rise_of_chinas_soft_power.html?breadcrumb=%2Fpublication%2Fby_type%2Fop_ed%3Fgroupby%3D2%26filter%3D81%26page%3D8. Acesso em janeiro de 2012.
- O'Neill, Jim. 2001. "Building Better Global Economic BRICs". *Goldman Sachs*, 30 de novembro. Disponível em: <http://www.goldmansachs.com/our-thinking/brics/brics-reports-pdfs/build-better-brics.pdf>. Acesso em abril de 2012.
- O'Neill, Jim; Wilson, Dominic; Purushothaman, Roopa; e Anna Stupnytska. 2005. "How Solid are the BRICs?" *Goldman Sachs*. 1º de dezembro. Disponível em: <http://www.goldmansachs.com/our-thinking/topics/brics/brics-reports-pdfs/how-solid.pdf>. Acesso em agosto de 2012.
- Pinheiro Guimarães, Samuel. 2004. "Prefacio: reflexiones sudamericanas". In *Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al Mercosur*, de Luiz Alberto Moniz Bandeira, 11-28. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- Rifkin, Jeremy. 2012. *La tercera revolución industrial*. Madrid: Paidós.
- Rocha Valencia, Alberto; e Daniel Efrén Morales Ruvalcaba. 2008. "El Sistema Político Internacional de Post-guerra Fría y El Rol de Las Potencias Regionales-mediadoras. Los Casos de Brasil y México". *Espiral XV* (43): 23-75.
- _____. 2011. *Potencias Medias y Potencias Regionales en el Sistema Político Internacional de Guerra Fría y Posguerra Fría. Propuesta de dos modelos teóricos*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Seitenfus, Ricardo. 2007. "O Brasil e suas Relações Internacionais". *Carta Internacional* 2(1): 11-21.
- Shambaugh, David. 2010. "La Diplomacia de China: Un Protagonista Global, Pero Todavía no Una Potencia Global". *Vanguardia Dossier* 34: 30-36.
- Snyder, David; e Edward Kick. 1979. "Structural Position in the World-system and Economic Growth, 1955-1970: a multiple-network analysis of

- transnational interactions”. *The American Journal of Sociology* 84(5): 1096-1126.
- Stiglitz, Joseph. 2011. “Prólogo”. In *La Gran Transformación*, de Karl Polanyi, 9-19. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Taylor, Peter J.; e Colin Flint. 2002. *Geografía Política*. Madrid: Trama Editorial.
- Terlouw, Kees. 2003. “Semi-Peripheral Developments: from World-systems to Regions”. *Capitalism, Nature, Socialism* 14(4): 71-90.
- Tharoor, Shashi. 2009. “Indian Strategic Power: ‘soft’”. *Global Brief*, 13 de maio. Disponível em: <http://globalbrief.ca/blog/features/soft-is-the-word/26>. Acesso em janeiro de 2012.
- Tsygankov, Andrei. 2006. “If not by Tanks, then by Banks? The Role of Soft Power in Putin's Foreign Policy”. *Europe-Asia Studies* 58 (7): 1079-1099.
- Wallerstein, Immanuel. 2003a. *El Moderno Sistema Mundial. Tomo I: La Agricultura Capitalista y Los Orígenes de la Economía-mundo Europea en el Siglo XVI*. México, D.F.: Siglo XXI.
- _____. 2003b. *El moderno sistema mundial. Tomo II: El Mercantilismo y la Consolidación de la Economía-mundo Europea 1600-1750*. México, D. F.: Siglo XXI.
- _____. 2003c. *El moderno sistema mundial. Tomo III: la Segunda Era de Gran Expansión de la Economía-mundo Capitalista, 1730-1850*. México, D. F.: Siglo XXI.
- _____. 2006. *Análisis de Sistemas-mundo. Una Introducción*. México, D. F.: Siglo XXI.
- _____. 2007a. *Geopolítica y Geocultura. Ensayos sobre el moderno sistema mundial*. Barcelona: Editorial Kairós.
- _____. 2007b. *La crisis estructural del capitalismo*. Bogotá: Ediciones desde Abajo.
- Wilson, Dominic; e Roopa Purushothaman. 2003. “Dreaming with BRICs: the Path to 2050”. *Goldman Sachs*. Disponível em: <http://www.goldmansachs.com/our-thinking/brics/brics-dream.html>. Acesso em abril de 2012.

RESUMO

El cometido de la presente investigación es hacer una amplia revisión y reedificación del concepto de semiperiferia, en donde se articulen los aportes originales de Immanuel Wallerstein con los desarrollos de otros teóricos contemporáneos de los sistemas-mundiales. Una vez logrado esto, se avanzará en el estudio de la naturaleza semiperiférica – tanto interna como sistémica – de los países denominados “BRIC” (Brasil, Rusia, India y China) en el contexto internacional de Posguerra Fría.

PALAVRAS-CHAVE:

BRIC; Semiperiferia; Neomarxismo.

Recebido em 15 de fevereiro de 2013.

Aprovado em 30 de julho de 2013.

POLÍTICA EXTERIOR LATINOAMERICANA Y LA COMUNIDAD DE ESTADOS LATINOAMERICANOS Y CARIBEÑOS

Elsa Llenderrozas¹

La creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en febrero de 2010 reconfigura una nueva etapa en el proceso de concertación política regional. Como resultado de la convergencia de distintos instancias regionales, fundamentalmente el Grupo Río y la Cumbre de América Latina y Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC) y de aspiraciones crecientes de cooperación, se crea un nuevo mecanismo que busca superar el plano subregional para activar foros de multinivel y reforzar la tendencia a la construcción de agendas multidimensionales.

Por primera vez, los treinta y tres estados del amplio espectro latinoamericano y caribeño, acuerdan conformar una entidad regional, que se plantea distintas metas estratégicas: primero, la inclusión geográfica sin restricciones (superando las divisiones entre Sudamérica y América Central y fortaleciendo la geopolítica de la unión latinoamericana); segundo, la pertenencia e inclusión a partir del respeto a la pluralidad política (no importan los regímenes políticos ni las orientaciones ideológicas de sus gobiernos); tercero, la aceptación de la diversidad económica (disparidad en los modelos y niveles de desarrollo y en los distintos esquemas de inserción en el mercado internacional). Esto ha creado un espacio heterogéneo en términos políticos, económicos y

¹ Professora de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires E-mail: elsallenderrozas@yahoo.com.

estratégicos, que sumado a la amplitud de sus aspiraciones, plantean interrogantes que apuntan a sus fortalezas y debilidades.

Este trabajo está dividido en tres partes. En la primera se analizarán los objetivos generales del bloque, donde se subrayará la representación o interlocución regional; en la segunda parte se tratarán las agendas temáticas, sus alcances y límites; y en tercer lugar se esbozarán los ejes externos que ha trazado el bloque hasta ahora, sus obstáculos y posibilidades. El estudio concluye con algunas consideraciones finales de carácter prospectivo.

Metas y objetivos de la CELAC

La Declaración de Cancún es el documento constitutivo de la CELAC, aprobado durante la Cumbre de la Unidad, conformada por la XXI Cumbre del Grupo Río y la II Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC) y realizada el 23 de febrero de 2010.

En ese documento constitutivo se mencionan dos objetivos primarios: uno estrictamente referido a los vínculos intrarregionales, y que se resume en la propuesta de construir “un espacio común para profundizar la integración (política, económica, social y cultural); y establecer compromisos efectivos de acción conjunta para la promoción del desarrollo.”

El segundo objetivo se refiere a las relaciones extrarregionales, es decir, a la posibilidad de alcanzar una voz regional, de comportarse como un actor político en el escenario internacional y en cierta forma alude a la representación política y a la construcción de poder regional conjunto. En línea con este objetivo, la Declaración de Cancún subraya la “aspiración regional de reafirmar su presencia en los foros de los que forma parte y pronunciarse en los grandes temas y acontecimientos de la agenda global.”

Un tercer objetivo que hace a la utilidad instrumental de la CELAC, no mencionado en la Declaración de Cancún, pero incorporado en la Cumbre Fundacional de la CELAC, de Caracas, en diciembre de 2011, es la protección de la democracia y la estabilidad política, a través de la gestión de crisis. Esta función se incorporó mediante la Declaración Especial sobre Defensa de la Democracia y el Orden Constitucional, adoptando así una cláusula de compromiso democrático.

En verdad, los dos primeros objetivos están presentes desde la primera Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo realizada

en Salvador Bahía en diciembre de 2008, donde los estados acordaron “profundizar la integración, establecer compromisos efectivos de acción conjunta”, y resaltaron la importancia de la integración para la “interacción con el resto del mundo.”

Lo novedoso de esta iniciativa es que si bien el regionalismo es una meta clara del proyecto, con la misma intensidad se expresa de manera explícita el objetivo de fortalecer la vinculación hacia el entorno internacional. Es decir, las primeras directrices apuntan al comportamiento internacional, a la representación del bloque y a la capacidad de articular una posición regional. Son varias las menciones explícitas en la Declaración de Cancún de la Cumbre de la Unidad que demuestran la prioridad de este objetivo: “constituirse en una instancia de concertación política fortalecida que afiance su posición internacional y se traduzca en acciones rápidas y eficaces que promuevan los intereses latinoamericanos y caribeños frente a los nuevos temas de la agenda internacional”. En la misma dirección se busca “intensificar la concertación de posiciones regionales de cara a reuniones y conferencias de alcance global y adoptar un perfil más dinámico en la interlocución con otras regiones y países”. Básicamente se intenta “proyectar a la región y aumentar su influencia en el escenario internacional”.

La estructura ideacional en la que surge la CELAC incluye narrativas heredadas de la tradición legalista latinoamericana (igualdad soberana de los estados, no intervención, integridad territorial) junto a los principios de defensa de la democracia y los derechos humanos, y a las metas de autonomía y desarrollo integrado. A esto se suman los principios generales que configuran a la CELAC como régimen: el reconocimiento a los principios de solidaridad, flexibilidad, gradualidad, pluralidad, complementariedad de acciones y unanimidad en las decisiones y participación voluntaria en las iniciativas.

Hay algunos puntos de entendimiento básico que se han ido consolidando desde el comienzo del proceso de construcción de la CELAC: los estados miembros consensuaron una visión compartida sobre la configuración del sistema internacional, sobre la base de un compromiso con el multilateralismo y con las Naciones Unidas. Como quedó confirmado en la I Cumbre de la CELAC realizada en Santiago de Chile, se considera el multilateralismo como fundamento de un orden internacional eficaz, que pueda

contribuir a la paz y la seguridad mundial y se declaró el rechazo explícito a la aplicación de medidas unilaterales con efectos extraterritoriales que sean contrarias al derecho internacional y que puedan amenazar el multilateralismo.

Con respecto a la Organización de Naciones Unidas, se afirma la necesidad de emprender una verdadera reforma que garantice eficacia, transparencia, representatividad y democratización de sus órganos principales, en particular el Consejo de Seguridad. De manera que el multilateralismo, la reforma integral del sistema de Naciones Unidas y la democratización de más instancias decisorias internacionales, constituyen la base del consenso regional a partir del cual se fijan directrices para la acción externa y se supone son los ejes que permitirán promover una gobernanza mundial, inclusiva y no discriminatoria y avanzar hacia un escenario internacional más estable.

Se piensa a la CELAC como mecanismo para promover los intereses de estos países en los organismos multilaterales y como ámbito que facilite respuestas coordinadas a los principales temas de la agenda internacional. Recordemos que según los procedimientos aceptados para su funcionamiento la CELAC ha asumido atribuciones en términos de relacionamiento e interlocución con otros países y grupos regionales, concretamente: el diálogo político con otros actores intergubernamentales, organismos y mecanismos internacionales; la concertación de posiciones comunes en foros multilaterales; el impulso de la agenda latinoamericana y caribeña en foros globales; el posicionamiento de la región ante acontecimientos relevantes. En particular la Presidencia Pro Tempore debe ocuparse de coordinar los diálogos anuales con otros bloques regionales o con países relevantes en la comunidad internacional.

La CELAC se autodefine como el mecanismo representativo de América Latina y el Caribe, y asume como reemplazo la interlocución en la Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea (ALC UE); el diálogo Ministerial Institucionalizado entre el Grupo Río y la Unión Europea así como los diálogos que el Grupo Río haya mantenido con países o grupos de países en reuniones que se llevan a cabo al margen de la Asamblea General de Naciones Unidas. A su vez se hará cargo de la representación de la región en otros foros que puedan surgir a futuro.

En cuanto a su función de concertar posiciones y actuar de manera coordinada en reuniones internacionales, es interesante mencionar la labor que ya han desarrollado los Representantes Permanentes de los Estados miembros

de CELAC ante Naciones Unidas, donde acordaron un mecanismo interno de participación conjunta en los debates de las distintas comisiones en las que se ha presentado una posición consensuada de CELAC.

El otro nivel de importancia en la construcción de la CELAC se refiere a la relación con las otras iniciativas regionales. En este sentido, se busca consolidar una agenda integrada, con base en el patrimonio del Grupo Río y los acuerdos de la Cumbre América Latina y Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC), así como de los mecanismos y agrupaciones de integración o concertación ya existentes, (como ser MERCOSUR, CAN, UNASUR, SICA, CARICOM, AEC) que se consideran un valioso activo regional. El alcance y los límites de este vínculo se basarán en el principio de complementariedad, lo que supone que la CELAC lleve a cabo un diálogo permanente, decida y actúe, sin superponerse o duplicarse con otras experiencias o instituciones regionales y subregionales. Desde el punto de vista operativo, se cree que la CELAC “no debe ser vista como una entidad que compite con otras subregionales, que poseen misiones específicas...y que pueden encontrar en la aquella un espacio de agregación y un foro de integración de iniciativas” (Rojas Aravena 2012, 26).

Fortalezas y debilidades

Como proyecto político fue impulsado por dos potencias regionales, Brasil y México, ambos condicionados por sus respectivos espacios geopolíticos y modelos de inserción internacional. Brasil despliega su propia política de proyección regional y global, con la conformación de distintas plataformas subregionales (MERCOSUR, UNASUR, CELAC) y tableros extraregionales simultáneamente en juego (BRIC, IBSA, G20, etc.). Sus objetivos se orientan a la estabilidad y el desarrollo de la región, y a la creación de coaliciones internacionales, que sirven para “consolidar su perfil y presencia internacionales (...) y para impulsar cambios sistémicos hacia un patrón menos desigual de distribución del poder.” (Costa Vaz 2012, 176) Su postura combina: “liderazgo benigno,” estrategia incremental de círculos concéntricos, (Gratius y Gomes Saraiva 2013) intergubernamentalismo, baja institucionalización regional, y compromiso acotado con los recursos y costos de la integración. Objetivos de autonomía y desarrollo, se combinan con una proyección geográfica hacia América Latina y África.

Por su parte México, que aspira a superar su crisis de identidad bi regional (Pellicer 2006) (cada vez más inserto en el espacio de América del Norte, pero a la vez es histórica, cultural y políticamente latinoamericano) impulsa un proyecto que cumple múltiples propósitos: fortalecer su pertenencia latinoamericana; corregir una influencia regional declinante, particularmente en Sudamérica donde quedo excluido de los regionalismos recientes; diversificar su presencia internacional y conciliar su actitud externa con el perfil y los atributos de una potencia media, pero sin una aspiración de poder regional clara. Objetivos de autonomía y comercio, aquí se combinan con una proyección geográfica hacia América Latina y Asia Pacífico.

De manera que la CELAC puede resultar funcional a los intereses de las dos potencias regionales. Y aunque un mayor acercamiento político es imprescindible para avanzar en este nuevo espacio regional, la voluntad política de ambos países, que fue necesaria, no es suficiente para consolidar la CELAC como el nuevo multilateralismo latinoamericano.

Con respecto a la reconfiguración del orden internacional, el consenso general que respalda el multilateralismo no logra ocultar los matices. Bajo el paraguas cohesivo que implica el término multilateralismo se distinguen modelos de inserción internacional diferentes: comprende tanto un multilateralismo que refuerce el eje Norte-Sur (como pueden ser los acuerdos comerciales de México y América Central con Estados Unidos o los avances alcanzados en la Alianza del Pacífico y en la negociación de los acuerdos incluidos en la Asociación Trans-Pacífica) como un multilateralismo que fortalece el eje Sur-Sur (encabezado principalmente por Brasil, en sus iniciativas BRIC, IBSA y en las Cumbres con los países árabes). A pesar de la flexibilidad incorporada en este foro, el punto plantea disidencias e introduce inconsistencias a la hora de proyectar externamente a la región.

La democratización y transparencia de los órganos de Naciones Unidas, y de otras instituciones internacionales, encuentra respaldo en la región pero la reforma del Consejo de Seguridad plantea un punto clave de desacuerdo regional. Las posturas difieren y se agrupan más o menos formalmente en coaliciones ad hoc en oposición.

La representación regional es un objetivo prioritario; sin embargo, previendo que la protección de sus propios intereses nacionales y la disputa por el reconocimiento y el poder puedan obstaculizar ese objetivo, los estados se han

preservado el derecho a postular candidatos para puestos clave en el sistema internacional, cuando la CELAC no pueda ratificar candidatos de consenso, haciendo uso de la flexibilidad y la participación voluntaria.

Un ejemplo de las dificultades de la representación regional y de los enfrentamientos por el liderazgo que subyacen en este foro es la reciente designación del brasileño Roberto Carvalho Azevêdo, como director general de la Organización Mundial de Comercio. En la votación el candidato brasileño se impuso al mexicano Herminio Blanco, que era el preferido por la Unión Europea. Sin duda fue un triunfo de Brasil, dado que Azevêdo será el primer latinoamericano en dirigir la organización y contó con el apoyo de 93 de los 159 países miembros, entre ellos el de las grandes potencias emergentes del BRICS. En el proceso de votación, el candidato brasileño logró mostrarse como representante de los países del Sur frente a los del Norte que se verían más reflejados en el perfil de Blanco. Aunque ambos candidatos procedían de países en desarrollo, el mexicano es considerado uno de los arquitectos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y se lo vincula más al sector privado y a las posiciones liberales, en apoyo de acuerdos bilaterales regionales, como las negociaciones abiertas por la Unión Europea y Estados Unidos y por todos los países del Arco del Pacífico, cuyas reglas quedarían al margen de la OMC. Lo destacable de la situación es que el proceso de selección se había iniciado en diciembre pasado cuando nueve países presentaron su candidatura: Corea del Sur, Nueva Zelandia, Jordania, Kenia, Indonesia, Ghana y sorprendentemente tres candidatos latinoamericanos: la ministra de Comercio Exterior de Costa Rica, Anabel González, y los candidatos Blanco y Azevêdo ya mencionados (El País 2013).

Las tres candidaturas correspondientes a países miembros de la CELAC ponen de manifiesto dos obstáculos: las dificultades para identificar qué proyecto de reconfiguración de los organismos internacionales representa a América Latina y Caribe como región; y segundo, los problemas para resignar posiciones en orden a fortalecer la representación regional, dejando en claro que el compromiso asociativo no reducirá la lucha por el liderazgo y la concentración del poder regional, y que podrá resultar instrumental a los intereses de los países más grandes.

El principio de representación regional y el paso a la construcción de una forma de soberanía compartida son algunos de los puntos más débiles de esta iniciativa, porque la etapa de socialización, aprendizaje e intercambio de información todavía no está consolidada, la internalización y el cumplimiento de acuerdos han sido bajos, y existe un “déficit de certidumbre respecto a la aplicación de los acuerdos adoptados, que aun siendo vinculantes, no se cumplen.” (Rojas Aravena 2012, 18)

Comparativamente con UNASUR, CELAC se presenta como una apuesta más abierta hacia el contexto internacional y orientada a la proyección externa de la región. Si bien los países latinoamericanos han participado de distintos mecanismos biregionales de diálogo, hasta ahora no han podido “articular un proyecto estratégico que le permita presentarse como actor importante y unido en el escenario internacional” (Rojas Aravena 2012, 17) y teniendo en cuenta el desempeño y el funcionamiento de los foros preexistentes, representa un desafío político a futuro.

Las cuestiones temáticas de la CELAC

Desde el punto de vista de las cuestiones temáticas que aborda, la CELAC está en línea con el enfoque multidimensional difundido en los regionalismos más recientes. Prácticamente no hay temas que queden fuera de la agenda política de la CELAC. Sus líneas de acción prioritarias son: cooperación entre los mecanismos regionales y subregionales de integración (convergencia de acciones); asuntos económicos (crisis financiera internacional, comercio, energía, integración física en infraestructura, ciencia y tecnología); desarrollo social (programas sociales y erradicación del hambre y la pobreza, seguridad alimentaria y nutricional, educación, salud y servicios públicos, cultura, migración, género); desarrollo sostenible (cambio climático); desastres naturales; derechos humanos; asuntos de seguridad (problema mundial de las drogas, terrorismo); y Cooperación Sur-Sur.

Los planes de acción reflejan la dispersión temática que ha caracterizado a las iniciativas de integración en la última década: por un lado, son congruentes con el acervo histórico heredado del Grupo Río (que en su larga trayectoria no ha dejado área temática sin discutir); por otro se vuelve una concesión necesaria para la construcción de consensos dentro de un esquema

político que incluye a 33 estados con perfiles, aspiraciones y modelos de inserción diferentes.

Desde una perspectiva amplia, los esquemas de cooperación de América del Sur, como es el caso de UNASUR y ALBA-TLCP vienen incorporando más aspectos políticos y sociales que económicos y comerciales. En cambio, en las iniciativas impulsada desde México y América Central, particularmente el Acuerdo del Pacífico, se retoma el contenidos de la agenda comercial más tradicional. De manera que la CELAC como espacio de confluencia deberá amalgamar expectativas, modelos de inserción y narrativas diferentes sobre las prioridades de una política exterior regional.

Límites y alcances

La primera inquietud que surge es la referida a la gestión, es decir la formulación, decisión y ejecución de propuestas concretas en estas áreas. Los miembros establecieron como regla el principio de complementariedad, es decir que los proyectos concretos se desarrollarán en los ámbitos subregionales y la CELAC funcionará como un vértice de la arquitectura regional, conectando iniciativas allí donde sea posible. Por el momento no está claro como realizará ese enlace. A pesar de este vacío funcional, esta división de tareas es en principio coherente por dos razones: porque resulta más eficiente y eficaz la gestión a nivel subregional, y porque todos las propuestas, como ser en infraestructura o energía, que por su naturaleza impliquen continuidad física y geográfica, requieren una implementación subregional, ya que los estados con mayores recursos difícilmente estén dispuestos a impulsar proyectos más allá de su propia área.

Es un ejercicio prematuro evaluar los resultados concretos alcanzados hasta ahora en este foro. Pero sí parece evidente que la CELAC ha resultado útil como caja de resonancia y como espacio de visibilidad de cuestiones referidas a intereses particulares de los estados. Algunos ejemplos pueden ilustrar esta tendencia: la Declaración en Solidaridad con Haití; la Declaración especial sobre Guatemala; la Declaración sobre la “cuestión de las Islas Malvinas”; la Declaración de Apoyo a la iniciativa Yasuní-ITT de Ecuador; la Declaración sobre la necesidad de poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero de los Estados Unidos contra Cuba, entre otros.

Si bien la CELAC ha sido el resultado de una forma de liderazgo cooperativo, entre los dos poderes regionales, Brasil y México, la efectividad y proyección dependerán también del impulso que pueda generar el resto de los países medianos de la región y del grado de compromiso asociativo.

Los ejes externos de la CELAC

Desde su reciente creación, la CELAC ha iniciado una serie de contactos con organizaciones y estados particulares, combinando ejes externos tradicionales con algunos más novedosos para la región.

La relación con la Unión Europea

Los vínculos entre los países latinoamericanos y caribeños con la Unión Europea tienen una larga trayectoria. El diálogo birregional refleja pautas ya establecidas sobre objetivos, metas, actividades y resultados esperados. En ese sentido, es el canal más institucionalizado y estructurado, que expresa, fundamentalmente, progresos en términos de aprendizaje y socialización como fruto de las negociaciones de las sucesivas cumbres ALC-UE que se han realizado desde 1999 y de iniciativas más acotadas como las cumbres iberoamericanas que se suceden desde 1990.

Hay una agenda consolidada que se ha ido construyendo en un largo proceso de negociación y acuerdos. En la última Cumbre, realizada en Santiago (VII Cumbre ALC-Unión Europea y I Cumbre CELAC-Unión Europea) se consensuó un plan de trabajo 2013-2015 que amplía el plan anterior 2010-2012 al incluir las áreas de Género e Inversiones y emprendimiento para el desarrollo sustentable². El dinamismo de este vínculo está condicionado por obstáculos estructurales que han ido afectando a la relación y por elementos coyunturales asociados a la crisis financiera y económica que atraviesa el bloque europeo. En términos comparativos, el vínculo con la Unión Europea es el eje de mayor continuidad con los esquemas de diálogo previos y recibe el acervo histórico de

² La lista se completa con: Ciencia, investigación, innovación y tecnología; desarrollo sostenible, medio ambiente, cambio climático y biodiversidad; energía; integración regional e interconectividad para promover la inclusión y la cohesión social; migraciones; educación y empleo para promover la inclusión y la cohesión social; el problema mundial de la droga. Ver *Plan de Acción 2013-2015* (CELAC-EU).

reglas, normas y pautas de procedimiento construidas y aceptadas por las partes. Estos aprendizajes fortalecen las capacidades nacionales de coordinación de posiciones y pueden moldear otros acercamientos regionales.

Además de la Unión Europea, durante su primer año de vida, 2012, la CELAC llevó a cabo una activa agenda internacional. La Troika Ministerial, compuesta por los Ministros de Relaciones Exteriores del país que ocupa la presidencia pro tempore, del presidente anterior y del siguiente, visitó la India y la República Popular China en agosto de ese año.

India

En la visita a Nueva Delhi se realizó el Primer Diálogo Ministerial entre la Troika de la CELAC y la India, que estableció como punto de partida la definición de algunos temas comunes de interés donde se aspira a la coordinación de respuestas regionales, tales como la reforma de las Naciones Unidas, la crisis financiera internacional, el cambio climático y el terrorismo internacional. Además de los asuntos estrictamente políticos, la agenda cubrió temas referidos a comercio, inversión, energía, minerales, agricultura, ciencia, tecnología, cultura y educación.³

En cuanto al comercio, teniendo en cuenta que el intercambio entre la India y la región ha crecido sostenidamente a partir de niveles muy bajos, se reconoce que las oportunidades de comercio y de inversión son aún mayores. Para ello se propuso la participación en las ferias de comercio de cada país, el intercambio de delegaciones empresariales, la creación de marcos regulatorios, la facilitación en el tránsito de bienes, servicios y personas, y el fortalecimiento de la conectividad aérea y lazos marítimos. Concretamente, acordaron establecer un Consejo Empresarial India-CELAC y un Foro de CEOs India-CELAC, con la intención de que estos mecanismos institucionales se reúnan periódicamente y presenten recomendaciones hacia la profundización de los contactos bilaterales entre India y la región, y se destacó la necesidad de concluir los Acuerdos Bilaterales en Servicios Aéreos para promover los contactos aéreos directos

³ Ver *Declaración de la Primera Reunión Conjunta India-Troika CELAC*, Nueva Delhi, 7 de agosto de 2012.

entre la India y CELAC y así potenciar negocios y turismo.

En cuestiones referidas al ámbito de la seguridad energética, incluyendo las energías renovables, India se mostró interesada en la dotación de recursos minerales de los países latinoamericanos y caribeños que podrían ayudar a su crecimiento. Sobre estas áreas se acordó establecer un Foro Energético, donde se desarrollarán estrategias que permitan aumentar el valor agregado en el intercambio de materias primas, por medio, entre otras opciones, del establecimiento de unidades de fabricación. Las conversaciones incluyeron un ofrecimiento del gobierno de Nueva Delhi de proveer recursos técnicos para el estudio y la exploración geológica mediante el uso de tecnología satelital indiana.

La seguridad alimentaria fue otro tema de agenda común. Además de los términos generales de profundizar la cooperación a través del establecimiento de una alianza de beneficio mutuo en el sector agropecuario y el de procesamiento de alimentos, se analizó la posibilidad de trabajar conjuntamente en la investigación agrícola a través de vínculos institucionales. En este sentido, se acordó establecer un Grupo de Expertos Agrícolas que tendrá como misión asesorar a los Ministros.

Por otro lado, se acordó establecer un Foro Científico, con un programa de investigación conjunta en áreas relacionadas con medicina, agricultura, agronomía, astronomía, tecnología de la información y energías renovables, especialmente referidas a biocombustibles, energía solar, eólica e hidráulica. Por su parte, India ofreció apoyar a los países de la CELAC en el lanzamiento de satélites de bajo costo para comunicaciones y servicio de meteorología. Otras áreas de proyectos incluyeron tele-educación, gobernabilidad electrónica y tele-medicina. También acordaron fortalecer los lazos culturales y académicos, incluyendo los Institutos Diplomáticos de India y de los países de la CELAC.

En cuanto a la agenda multilateral, subrayaron la cooperación en Naciones Unidas y otros foros multilaterales donde se han identificado amplios intereses comunes. En particular, rechazaron enérgicamente el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones y acordaron cooperar en el desafío de eliminar la amenaza del terrorismo internacional, haciendo un llamado a la comunidad internacional a adoptar, lo antes posible, un acuerdo Integral sobre Terrorismo Internacional. En cuestiones de cambio climático, destacaron los esfuerzos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sustentable

(RIO+20) para renovar el compromiso político con el Desarrollo Sustentable y lograr erradicar la pobreza a través de una integración equilibrada de los aspectos económicos, sociales y medioambientales.

En cuanto a la modalidad de coordinación y cooperación, los Cancilleres acordaron profundizar el intercambio de visitas a todos los niveles – incluida la posibilidad de realizar una reunión Cumbre – tendientes a la creación de una “Alianza Estratégica” entre India y la CELAC. En este sentido se propuso como pauta de procedimiento la posibilidad de alternar reuniones anuales en India y en el país que ejerza la Presidencia Pro-Tempore de CELAC.

China

El 9 de agosto de 2012 se efectuó la primera visita de representación de la CELAC a Beijing. En el encuentro, la Troika Ministerial y el Ministerio de Relaciones Exterior Chino acordaron el establecimiento de relaciones de la CELAC con la República Popular China, la constitución de un mecanismo de diálogo a nivel de Cancilleres que se reunirá una vez al año en China, en el país sede de la Presidencia Pro Tempore CELAC o en Nueva York en la sede de Naciones Unidas⁴ y acordaron estudiar la creación de un Foro de Cooperación que buscará impulsar las relaciones en ámbitos de comercio, energía, recursos naturales e infraestructura.

El diálogo político acompaña otros canales que se han ido desarrollando como las Cumbres Empresariales China-América Latina, que este año realizará su séptima edición en Costa Rica. Aunque China ha buscado acuerdos económicos con unos pocos países individuales más que con bloques (Malamud y Gardini 2012, 129) la región tiene una importancia política especial en su disputa diplomática con Taiwán y por eso China ha desplegado una estrategia de largo plazo, debido a la cual ya integra el BID, es observador permanente de OEA, ALADI y del Parlamento Latinoamericano y a pesar de que no están muy activos mantiene mecanismos de diálogo con MERCOSUR, con la CAN y con CARICOM (Cornejo y Navarro García 2010, 86)

⁴ Ver *Comunicado de Prensa de Primera Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de La República Popular China y Troika CELAC*. Beijing, 09 de agosto de 2012.

La importancia de China en la configuración de la matriz de comercio internacional de la región ha sido ampliamente destacada. Sin embargo ese paso desde niveles muy bajos de intercambio comercial a principios de los años noventa, hasta alcanzar los primeros puestos como socio comercial de los países latinoamericanos, particularmente en América del Sur, ha tenido un impacto asimétrico, generando percepciones diferentes en la región. América Latina y el Caribe, como región, mantiene un balance deficitario en el comercio con China, debido al creciente saldo comercial negativo de México y Centroamérica. En contraste, las economías de América del Sur mostraron un balance comercial bastante equilibrado en los últimos diez años (Rosales y Kuwayama 2012, 87). La fuerte concentración del comercio en unos pocos países, las diferencias en términos de balanza comercial y el efecto de “reprimarización” del sector exportador de la región, perfilan los claroscuros de la relación con China.

Contactos con otros países y regiones

Los diálogos internacionales continuaron con las reuniones de la Troika Ministerial CELAC con los Ministros de Relaciones Exteriores de la República de Corea, la República Popular China, la Federación de Rusia y el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo, realizadas en Nueva York durante del 67° Período de Sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas; y las reuniones de la Troika CELAC a nivel de Coordinadores Nacionales con Altos Representantes de Nueva Zelanda, Australia y Noruega, celebradas en Santiago.

Todos estos encuentros han iniciado el diálogo con países o grupos de países, dando los primeros pasos en el ejercicio de la función de CELAC de concertar las posiciones internacionales de la región en los temas de interés de sus integrantes. Sin duda, esta función requiere perfeccionar mecanismos y desarrollar capacidades de coordinación hacia adentro de los países miembros de la CELAC para avanzar hacia una articulación más efectiva de los intereses de la región.

La relación con Estados Unidos

El eje de la relación con los Estados Unidos es un elemento naturalmente divisivo entre los estados de la CELAC. La historia, la geografía y la posición del poder norteamericano dentro de la estructura política mundial

han ido configurando ese vínculo. En la última década, los debates sobre la declinación del poder de los Estados Unidos y las condiciones de su recuperación hegemónica han dominado tanto el plano doméstico como regional. Sin embargo, hay condiciones estructurales que deberían contemplarse desde el punto de vista del diseño de la política exterior latinoamericana: que los Estados Unidos seguirá siendo el actor externo más importante para todos los países de América Latina, aunque su importancia relativa y su relevancia varíen según la ubicación geográfica y los contenidos de su agenda bilateral. (Russell y Tokatlian 2009)

El auge de las iniciativas de integración respondió en parte a la escasa prioridad que América Latina representa para la política exterior de los Estados Unidos y a los impulsos autonómicos que esto generó. Washington no ha impulsado una renovación del multilateralismo hemisférico que se desenvuelve dentro de las estructuras tradicionales y algunas iniciativas de los años noventa, como las Cumbres de las Américas. Por el contrario, el bilateralismo y la preferencia selectiva han estado caracterizando la política exterior norteamericana hacia los países latinoamericanos en la última década. Pero un giro hacia un perfil más activo en la región, como ha sido anunciado recientemente por el Presidente Obama puede significar un aumento en las relaciones con América Latina y agudizar las diferencias hacia adentro de la CELAC.

Por su parte, los países de la región han ido cambiando su relación con los Estados Unidos de acuerdo a condiciones del sistema internacional, tendencias del ámbito hemisférico y a rasgos de los propios gobiernos latinoamericanos. Las opciones estratégicas no se redujeron al puro alineamiento o pura confrontación con los intereses norteamericanos, sino que han girado en torno a cinco modelos de política exterior: acoplamiento, acomodamiento; oposición limitada; desafío y aislamiento (Russell y Tokatlian 2009) Esta diversidad de enfoques, que refleja intereses políticos y económicos propios de los estados, va a condicionar la trayectoria de la CELAC. Como resultante, se espera una posición moderada que neutralice tanto las posturas “contra-hegemónicas” como las “pronorteamericanas,” si es que el foro quiere sobrevivir y adquirir alguna relevancia.

La posibilidad de que se materialice un vínculo CELAC-EE.UU es baja o nula. Hasta ahora el diálogo como región ha continuado en el marco de espacios institucionalizados como la OEA y las Cumbres de las Américas. Por otro lado, hay escasa referencia de Washington y de los círculos políticos y académicos sobre los procesos de integración latinoamericana en marcha⁵ y la actitud en general hacia estos procesos ha sido la indiferencia. No obstante ello, los países latinoamericanos pueden aspirar a desplegar estrategias de colaboración selectiva, contención acotada y de multilateralismo vinculante (Russell y Tokatlian 2009), que respondiendo a intereses comunes, permiten aumentar la autonomía, restringir el poder norteamericano y crear espacios de cooperación en el hemisferio para alcanzar el desarrollo. La CELAC puede propiciar un espacio de construcción de consensos mínimos que ayude a la coordinación política entre los países latinoamericanos y facilite aquellos objetivos de autonomía, desarrollo, diversificación externa y restricción del poder hegemónico.

La relación con la OEA

Al mismo tiempo que se crearon nuevas instancias de integración regional en América Latina crecieron las críticas sobre el rol de la OEA y su funcionamiento. Sin embargo, estas críticas y los cuestionamientos al TIAR, muestran diferencias de país a país, donde se expresan distintos grados de reconocimiento y legitimación. En este contexto, desde la creación de la CELAC se ha planteado un interrogante referido a la relación con la OEA y a la eventual competencia que se plantearía entre ambas organizaciones. La visión inicial de que la CELAC podría reemplazar a la OEA ha sido descartada y se ha afirmado la postura de que ambos tienen roles distintos y se diferencian en su membresía, el tipo de cooperación, la estructura y el marco orgánico (Rojas Aravena 2012, 26).

A pesar de esto, hasta ahora no se ha puesto a prueba qué punto de equilibrio se encontrará entre ambos foros. No existe consenso sobre el papel

⁵ Aún siendo la CELAC la iniciativa más ambiciosa en términos de articulación y expresión de autonomía regional, desde 2010 no existen menciones a esa organización en los *think tanks* norteamericanos, fuera del Inter American Dialogue y el Center for Strategic and International Studies. (Ayerbe 2013, 12)

que se dará a la OEA en la gestión de crisis políticas o rupturas institucionales, pero las posiciones más extremas que hablan de una CELAC como sustituto de la OEA no han tenido apoyo. Esta organización hemisférica puede estar iniciando su propio proceso de cambio, particularmente por el impulso de algunos países de la región, pero esto también refleja visiones diferentes desde Sudamérica y América Central y aún dentro de estos espacios subregionales. En términos generales y con matices, en la primera región, a partir del desempeño de UNASUR, hay una percepción de que las crisis institucionales o las tensiones políticas entre estados pueden resolverse a través de mediaciones y gestiones promovidas por la entidad como bloque, aunque algunas se hayan realizado en concurrencia con gestiones de la secretaría general de la OEA, (son ejemplos, Colombia-Ecuador; Bolivia; Ecuador, etc) En América Central, en cambio, probablemente por la mayor influencia de Estados Unidos y por la relativa debilidad de las instituciones subregionales, la OEA continua siendo un referente político relevante en momentos de crisis políticas (como lo fue el caso Honduras) y su papel en la organización de misiones de observadores electorales es aun valorado. En este último punto también hay diferencias con América del Sur, donde UNASUR ha ganado lugar y legitimidad con un rol mayor de monitoreo de los procesos electorales de la región (como ser recientemente en Venezuela)

La introducción de la cláusula democrática como uno de los ejes de la CELAC plantea escenarios de posibles solapamientos o superposiciones con la OEA, sobre lo que no se ha llegado a suficientes consensos y que se irán resolviendo a través de soluciones ad hoc, frente a las características de los casos particulares.

Consideraciones finales

En la CELAC se superponen múltiples intereses estratégicos: crear un foro que construya una identidad común al ámbito latino americano y caribeño; consolidar un espacio sur-sur de pertenencia y cooperación; renovar los foros preexistentes para lanzar un espacio con mayor peso político y visibilidad; y construir un proyecto estratégico que desde la heterogeneidad aproveche las oportunidades de cooperación a través de la convergencia de distintos esquemas de integración.

Como régimen la CELAC reduce los costos de transacción, aumenta la información y disminuye la incertidumbre entre los miembros, condiciones que apuntan a alcanzar acuerdos concretos, aunque deberá incluir pautas y mecanismos que permitan elevar los umbrales de cumplimiento de los compromisos. El avance en acuerdos de cooperación específicos se dará en aquellas áreas donde la densidad de temas sea mayor y donde la identificación de beneficios compartidos sea más fácil, probablemente en áreas como infraestructura, interconexión física y energética. A diferencia de lo anterior, la política exterior es una dimensión de una fuerte heterogeneidad en términos de aspiraciones, intereses estratégicos y modelos de inserción internacional, donde entran en juego los valores de la identidad y la soberanía.

Es útil y necesario que América Latina y el Caribe consoliden un espacio de diálogo propio y busquen proyectarse como un actor internacional, pero los significados de directrices generales como la promoción del multilateralismo o la reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas son confusos. En estos puntos no hay todavía un entendimiento claro, así como tampoco hay acuerdo para actuar como un foro que pretenda restarle legitimidad a la OEA, o que se utilice como plataforma para confrontar con EE.UU. Puede interpretarse como un espacio para la interacción más equilibrada con Washington pero no hay consenso para adoptar estrategias desafiantes, confrontativas o de aislamiento. No está entre los objetivos ser un espacio de inspiración contra hegemónica. El solapamiento o la superposición con la OEA tampoco significarán puntos de ruptura. Lo más probable es que el debate de estas cuestiones en instancias iniciales del proceso pueda generar estancamiento o parálisis. La representación regional puede implicar costos elevados en el corto plazo en la medida que no se avance en la identificación de puntos de consenso.

El objetivo es construir una instancia de convergencia y coordinación de otros procesos sub-regionales pero hasta ahora no hay un diseño institucional que garantice que ese proceso de coordinación sea factible. Hacia dentro de esos acuerdos subregionales también hay perspectivas políticas diferentes, lo que impide identificar una visión estratégica común. En el plano práctico, no se han definido mecanismos que permitan una articulación adecuada entre los distintos niveles subregionales. Por lo pronto, los progresos en los proyectos de interconexión física se van producir en el plano subregional, donde los países mayores en términos de recursos y liderazgo tienen intereses estratégicos

prioritarios (como ser México con el Proyecto Mesoamérica y Brasil con IRSA UNASUR).

El diseño intergubernamental también puede dificultar la articulación de una estrategia externa consensuada, ya que queda vinculada a voluntades políticas cambiantes y a procesos de politización nacionales. Aún así, se puede llegar a acuerdos sobre cuestiones específicas que reflejen objetivos comunes.

Pero el requisito previo a la cooperación es que los gobiernos de la región identifiquen una base de intereses convergentes. Esa definición de convergencia de intereses no es objetiva sino que responde a las percepciones de los gobiernos (Keohane y Hoffmann 1991, 23). La decisión de cuándo y en qué medida existe la convergencia de intereses se forma en el plano interno, y por la falta de presiones importantes de actores no gubernamentales, queda en manos de los gobiernos.⁶ Luego esas preferencias se pueden ir modificando en los procesos de negociación y diálogo en un marco de concertación de políticas, donde se pueden identificar posiciones comunes y consensuar acciones conjuntas.

Los regionalismos consolidados pueden cambiar las preferencias y percepciones de los estados, pero en el caso de CELAC es muy pronto para que se modifiquen aquellas que están arraigadas, y el impacto de las instituciones en términos de reglas y normas sobre el comportamiento de los estados es muy bajo, por lo que se requiere corregir el déficit de cumplimiento de acuerdos y fortalecer el compromiso generalizado.⁷ Por otra parte, el proceso de decisiones se mantiene bajo la regla del consenso y a pesar de que se ha incluido el principio de flexibilidad y de participación voluntaria, no se vislumbra en el corto plazo la posibilidad de adoptar reglas de decisión mayoritarias.

⁶ Los estados son más reticentes a cooperar en política exterior que en otras áreas por el diferente papel que juegan los actores no gubernamentales y por el tipo de intereses en juego. Los gobiernos sufren menos presiones en temas de política exterior porque los costos y beneficios potenciales para los grupos de interés son difusos e inciertos. Sólo a veces ciertos grupos específicos o la opinión pública condicionan la política exterior en temas específicos. Esto hace que las posiciones de los gobiernos reflejen más las ideologías y los compromisos internos de sus líderes y las concepciones del interés nacional tradicionales. (Salomón 1999; Moravcsik 1993, 488-496).

⁷ Por compromiso generalizado se entiende la idea de que el comportamiento de apoyar al régimen dará mejores resultados que la autoayuda en el largo plazo (Keohane 1982).

La CELAC enfrenta las mismas dificultades de los regionalismos recientes: cómo resolver el viejo dilema del “nivel de institucionalización” adecuado para las experiencias de integración regional en América Latina (Llenderrozas 2012). Sin caer en los extremos de las excesivas estructuras burocráticas, CELAC apuesta al bajo nivel de institucionalización, configurando un “multilateralismo pro t  mpore, sin una secretaría permanente con poder efectivo y con recursos propios, que preserve alguna dosis de supranacionalidad y que permita crear una memoria institucional” (Legler 2010). Todos ellos son elementos necesarios para dar vigor y garantizar cierta din  mica propia al proceso, en momentos en los que pueda decaer el impulso originado en la voluntad política de los liderazgos regionales.

En la discusión sobre la política exterior los principales intereses en juego incluyen la preservación de la identidad y de la soberanía. Hay una enorme tensión entre el impulso a cooperar y la necesidad percibida de cada estado de mantener un perfil exterior propio, por eso es en general un área de los regionalismos en la que los intereses de los estados convergen en menor medida que en otros ámbitos. El mecanismo de coordinación de políticas exteriores que se vaya consolidando en la CELAC deberá garantizar flexibilidad, gradualidad, complementariedad de acciones y participación voluntaria en las iniciativas, y no podrá desarrollarse a expensas de las políticas exteriores nacionales. Ese es el gran desafío que tiene por delante.

REFERÊNCIAS

- Ayerbe, Luis. 2013. “La profusión de mecanismos de integración latinoamericanos y su impacto en la seguridad hemisférica. Visiones desde think tanks estadounidenses de diversos espectros políticos y partidarios”. *Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais*. Ensaio do IEEI 15.
- Cornejo, Romer; e Abraham Navarro García. 2010. “China y América Latina: recursos, mercados y poder global” *Nueva Sociedad* 228: 79-99
- Costa Vaz, Alcides. 2012. “Coaliciones internacionales en la política exterior brasileña: seguridad y reforma de la gobernanza” *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* 97-98: 175-187
- El País. 2013. “El brasileño Azevêdo dirigirá la OMC”, 07 de maio.
- Gratius, Susanne; e Miriam Gomes Saraiva. 2013. “Continental Regionalism: Brazil’s prominent role in the Americas”. *CEPS Working Document* 374.
- Keohane, Robert. 1982. “The Demand of International Regimes”. *International Organization* 36 (2): 325-355.
- Keohane, Robert; e Stanley Hoffmann. 1991. "Institutional Change in Europe in the 1980s." In *The New European Community: Decision-making and Institutional Change*, editado por Robert Keohane y Stanley Hoffmann, 1-39. Boulder: Westview Press.
- Legler, Thomas. 2010. “Multilateralism and regional governance in the Americas”. *Latin American Multilateralism: New Directions*. FOCAL.
- Llenderrozas, Elsa. 2012. “Diálogo y concertación política en América Latina: Los alcances de las propuestas regionales”. In *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*, organizado por Andrés Serbín, Laneydi Martínez and Haroldo Ramanzini Junior, 153-175. Buenos Aires: CRIES.
- Malamud, Andrés; e Gian Luca Gardini. 2013. “Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons”. In *Regionalism in a Changing World: Comparative Perspectives in the New Global Order*, editado por Lorenzo Fioramonti, 116-132. Londres: Routledge.

- Moravcsik, Andrew. 1993. "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach". *Journal of Common Market Studies*, 31 (4): 473-524.
- Pellicer, Olga. 2006. "New Powers in Global Change. Mexico – a Reluctant Middle Power?". *Dialogue on Globalization: Briefing Papers*.
- Rojas Aravena, Francisco. 2012. "La Celac y la integración latinoamericana y caribeña. Principales claves y desafíos". *Nueva Sociedad* 240: 16-27.
- Rosales, Osvaldo; e Mikio Kuwayama. 2012. *China y América Latina y el Caribe hacia una relación económica y comercial estratégica*. Santiago: CEPAL.
- Russell, Roberto; e Juan G. Tokatlian. 2009. "Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 85-86: 211-249
- Salomón, Mónica. 1999. "La PESC y las teorías de la integración europea: las aportaciones de los "nuevos intergubernamentalismos". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 45-46: 197-221.
- Serbin, Andrés; Laneydi Martínez; e Haroldo Ramanzini Junior. 2012. *El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*. Buenos Aires: CRIES.

RESUMO

La creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en febrero de 2010 reconfigura una nueva etapa en el proceso de concertación política regional. Como resultado de la convergencia de distintos instancias regionales, fundamentalmente el Grupo Río y la Cumbre de América Latina y Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC) y de aspiraciones crecientes de cooperación, se crea un nuevo mecanismo que busca superar el plano subregional para activar foros de multinivel y reforzar la tendencia a la construcción de agendas multidimensionales.

Este trabajo está dividido en tres partes. En la primera se analizarán los objetivos generales del bloque, donde se subrayará la representación o interlocución regional; en la segunda parte se tratarán las agendas temáticas, sus alcances y límites; y en tercer lugar se esbozarán los ejes externos que ha trazado el bloque hasta ahora, sus obstáculos y posibilidades. El estudio concluye con algunas consideraciones finales de carácter prospectivo.

PALAVRAS-CHAVE

CELAC; América Latina; Integração Regional.

*Recebido em 05 de julho de 2013
Aprovado em 30 de julho de 2013*

LAS POTENCIAS MEDIAS EN LA ARQUITECTURA CLIMÁTICA GLOBAL: LA HIBRIDACIÓN DE LA BRECHA NORTE- SUR

María del Pilar Bueno¹

Introducción

La distribución del poder global ha sido uno de los debates más característicos de las Relaciones Internacionales. Unipolaridad, multipolaridad, bipolaridad y no polaridad son sólo algunos de los conceptos que promueven un análisis del Sistema Internacional y la vinculación entre actores estatales, particularmente Estados Nación. Desde finales del siglo XX, con el fin de la Guerra Fría y con ésta de la bipolaridad, quedaron de manifiesto el sinfín de desacuerdos académicos relativos a la existencia de un único o varios centros de poder en el escenario mundial. Sin embargo, la crisis de poder relativo que protagoniza la potencia hegemónica – Estados Unidos – acompañada por las dificultades que atraviesa Europa, ha colocado a las potencias medias en una esfera de privilegio.

Los BRICS – Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica – fueron así agrupados por Jim O'Neill, economista de Goldman Sachs. Su ensayo argumentaba que el potencial económico de estos países –excluyendo a

¹ Doctora en Relaciones Internacionales, Becaria Postdoctoral de CONICET, Docente de la Universidad Nacional de Rosario (UNR), Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y de la Pontificia Universidad Católica Argentina (PUCA). Coordinadora del Departamento de Medio Ambiente del Instituto de Relaciones Internacionales de la UNLP, Directora de la Cátedra Latinoamericana de Ecología del Instituto de Cooperación Latinoamericana de la UNR y Coordinadora del Observatorio de Política Exterior Argentina de la UNR. E-mail: pilarbueno@hotmail.com.

Sudáfrica que fue incorporado en 2011- los catapultaba para convertirse en economías dominantes para mediados del siglo XXI. La tesis no sólo acogió variables económicas sino demográficas, entre otros aspectos. Es por eso que se adujo que alcanzarían el 40% de la población mundial para la misma fecha mencionada.

La tesis BRICS no es la única que reconoce la creciente relevancia de un conjunto de actores que exceden a las potencias tradicionales o superpotencias. En tal sentido, las potencias medias han instaurado espacios propios, así como integran foros como resultado del reconocimiento externo o iniciativa de las potencias tradicionales. Dentro del primer grupo, puede mencionarse al Diálogo IBSA entre India, Brasil y Sudáfrica, el cual fue creado en el año 2003 a la luz del fracaso propiciado en las negociaciones comerciales de Cancún. Asimismo, el caso de BASIC que aglutina a países como Brasil, Sudáfrica, India y China en lo relativo al cambio climático, es un ejemplo válido del primer grupo. BASIC se convirtió en un actor climático relevante a partir de la quinceava Conferencia de las Partes (COP) de la Convención Marco de Naciones Unidas contra el Cambio Climático (CMNUCC) celebrada en el año 2009 en la ciudad de Copenhague.

Como ejemplo del segundo grupo, es decir, de aquellos foros que han sido creados por actores externos a las potencias medias como reconocimiento de su creciente rol en el Sistema Internacional, es posible mencionar al Grupo de los 20. A partir de la crisis económica y financiera global, el G20 se convirtió en un espacio ampliado – ocupando así el lugar del G8 – de debate en materia económica. Allí fueron convocados países como Brasil, India, Sudáfrica, China, Argentina, Corea del Sur, Indonesia, México y Turquía.

Los debates acerca de la distribución de poder no sólo se limitan a la relación entre superpotencias y potencias medias, sino que también aluden a la tradicional división del mundo en países más y menos desarrollados o lo que se denomina la brecha Norte-Sur. Esta fisura ha caracterizado al Sistema Internacional desde el proceso de descolonización a partir del cual la arena internacional se vio azorada por el incremento numérico de los Estados. Este proceso tuvo hondas repercusiones en los foros internacionales, como por ejemplo Naciones Unidas, puesto que tal incremento significó el logro de mayorías en espacios donde cada Estado – no importando cuál sea – tiene un voto, como la Asamblea General.

El surgimiento y esplendor del debate relativo al telón que divide al mundo entre países industrializados y en desarrollo coincidió temporalmente con la inserción de los temas ambientales a la agenda global. En consecuencia, el nacimiento de estos tópicos estuvo plenamente ligado a dicha división. La cuestión climática no ha escapado a esta afirmación. Uno de los elementos más relevantes a la hora de caracterizar la brecha climática es el logro del Sur de que el Norte aceptara el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, en la Cumbre de Río de Janeiro de 1992. Este principio se volvió un estandarte del mundo en desarrollo y fue plasmado en el Protocolo de Kyoto a través de la segmentación entre países del Anexo 1 y 2.

Uno de los espacios primordiales en los cuales se aglutinó el Sur para sostener sus posturas climáticas, fue el Grupo de los 77, el cual ha velado porque no se dé un paso atrás en las conquistas históricas. Si bien el G77 ha estado atravesado por subgrupos de negociación – países exportadores de petróleo, pequeños países insulares y grupo africano, entre otros –, en parte se han sostenido en base al sostenimiento de posiciones estructurales comunes como el principio de las responsabilidades.

A partir de esta breve caracterización de elementos contextuales que caracterizan el objeto de estudio, resulta relevante expresar el propósito de este artículo, así como las hipótesis de las cuales partimos. El objetivo de esta contribución es analizar en qué sentido el grupo BASIC puede modificar la arquitectura climática global, haciendo foco en la brecha Norte-Sur Climática y su persistencia como categoría analítica. En tal sentido hipotetizamos que el grupo BASIC tiende a hibridar la brecha Norte-Sur Climática, en virtud de la discordia que generan sus posturas en contraste con las del Sur nucleado en el G77.

Para hacer frente al propósito puesto de manifiesto, dividimos este trabajo en dos partes. El primer segmento realiza un breve desarrollo teórico en lo relativo a las diferencias conceptuales entre términos como *potencia media*, *potencia emergente* y *potencia regional*, entre otras nociones. Si bien el objeto de este trabajo no es teórico, consideramos que esta aclaración es necesaria para dar lugar al análisis del rol de las potencias medias. La segunda parte se dispone a analizar el rol de las potencias medias en la arquitectura global del cambio

climático, tomando al BASIC como principal espacio de representación de tales Estados. Para ello se parte de una reflexión en cuanto a la categoría de Sur.

1. Elementos conceptuales

Como sucede con otros conceptos teóricos, no hay acuerdo entre los académicos respecto al uso de un único concepto que designe a las potencias medias, países emergentes o Estados con crecientes atributos de poder en el Sistema Internacional. Quizás la obra de Cartens Holbraad, quien suscribe la definición que aparece en una comunicación de las Naciones Unidas, sea una de las más representativas. En tal sentido afirma: “potencias medias son aquellas que, debido a sus dimensiones, sus recursos materiales, su voluntad y capacidad de aceptar responsabilidades, su influencia y su estabilidad están en vías de convertirse en grandes potencias”. El autor incluyó dentro de esta categoría tanto a lo que denominó potencias medias superiores como a las menores que a su vez comprendían subdivisiones donde se hallaban las potencias regionales. (Holbraad 1989).

Esta definición es notable puesto que no solo muestra recursos materiales de poder sino elementos como la voluntad y capacidad para aceptar responsabilidades, lo cual ha sido objeto de críticas hacia países como China, a quien se le atribuye la escasa predisposición a aceptar este tipo de compromisos, mucho más en el aspecto climático. Por otra parte, la definición presenta una lógica de potencialidad, puesto que asume que estos países se hallan en vías a convertirse en grandes potencias. Lo que convierte al concepto de potencia media en una característica en tránsito o en mudanza.

A pesar de las diferencias conceptuales entre los autores, pareciera existir un relativo consenso respecto a que las potencias medias son un grupo de Estados que se encuentran estructuralmente por debajo de los países desarrollados o más industrializados, mientras que las potencias regionales pueden implicar Estados periféricos o semiperiféricos que sobresalen entre aquellos que se posicionan en el mundo en desarrollo en función de su posicionamiento geográfico. Por otro lado, el concepto de potencia regional aparece más asociado a momentos históricos propios de la Guerra Fría, como el proceso de descolonización y la distensión.

Robert Cox afirma por su parte, que las potencias medias pueden estar en un rango medio de capacidades materiales e incluso mantenerse en una posición intermedia en casos de conflicto. Sin embargo, considera que las potencias medias a diferencias de las regionales, tienen un rol secundario en las alianzas de tipo militares y en general no poseen un lugar en los bloques regionales (Cox 1996).

Otros autores que abordan conceptualmente este debate generan sus propias categorías como Jordi Palou quien desarrolla nociones escalonadas como la de superpotencias o potencias mundiales, grandes potencias, potencias medias, Estados pequeños o débiles y microestados (Palou 1993). Otros casos a mencionar son los José Miguel Insulza quien los denomina potencias intermedias (Insulza 1986), y Esther Barbé quien clasifica a las potencias en superpotencias, potencias hegemónicas, grandes potencias, potencias medias y potencias regionales. La autora afirma que las potencias medias son los países de tamaño grande o medio con una diplomacia activa en ciertas áreas que les suponen prestigio, tales como España, Italia, Brasil, Argentina, India, México y Nigeria. Por otro lado, las potencias regionales pueden solaparse con las potencias medias como categorías que se aplican a los Estados que por su peso demográfico, económico o militar y su política en un marco regional concreto, desempeñan el papel de gran potencia en un ámbito geográfico estableciendo las reglas de juego (Barbé 1995).

Finalmente, tomamos el concepto de Clarisa Giaccaglia, quien define potencia media como: “aquella unidad política que, sobre la base de ciertas capacidades materiales, se auto-percibe y es percibida por otros Estados como diferente tanto de los Estados pequeños como de las grandes potencias” (Giaccaglia 2006, 65).

2. Las potencias medias y arquitectura climática global

No es la primera vez que un puñado de países con crecimiento económico sostenido y que provienen del llamado Tercer Mundo intenta minar los pilares del régimen de Bretton Woods. La década del sesenta y del setenta fueron testigos privilegiados de cómo la descolonización fue el puntapié para que los llamados países de la Periferia o del Tercer Mundo, “el Sur”, utilizara su mayoría numérica en espacios de relativa igualdad como la Asamblea General

de Naciones Unidas. Esto les permitió sacar ventaja de foros de debate como la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y construir grupos de negociación y presión como el Grupo de los 77 (G77) y No Alineados (NOAL). Todos ellos subsumidos ante la realidad impuesta por el bipolarismo de la Guerra Fría.

Efectivamente, incluso en los momentos de declinación relativa de la potencia hegemónica (Estados Unidos) como en los setenta o en la actualidad, la cooperación Sur-Sur ha encontrado límites internos y externos. En el primer caso, como resultado de la propia insolvencia del Sur para reducir las diferencias y bregar en conjunto en un frente más amplio. En el segundo caso, es preciso reconocer que las potencias hegemónicas fueron efectivas en la búsqueda de desarticular estrategias del Sur, como por ejemplo la iniciativa del Club de Deudores de la década del ochenta. Ambos elementos, el interno y externo tuvieron un efecto perjudicial sobre las iniciativas de negociación conjuntas.

Algunos académicos plantean que la propia concepción del Sur o de países en desarrollo proviene de una lógica automarginativa, al punto que se trata más que de un elemento meramente discusivo, de una identidad colectiva no desmentida ni por éstos ni por las superpotencias. Justamente Adil Najam (2005) esboza que el concepto de Sur surge como una categoría de autoexclusión que es apuntalada con la de periferia. Esto es, una noción de marginación, ausencia de poder y privación de derechos económicos a hacer negocios, lo cual ha redundado en un sistema internacional ilegítimo.

En consecuencia, a la pregunta acerca de si la categoría de Sur y a la propia brecha Norte-Sur, puede aún considerarse una categoría analítica válida para describir a una porción de actores del sistema internacional los autores han contestado colocándose a favor o en contra alternativamente (Miller 1992; 1995; 1998; 2000; Williams 2005; Berger 2004; Bayar 1991; Kamrava 1993; 1995; Krasner 1989). Najam afirma que la resiliencia del Sur ha desmoronado las hipótesis sobre su defunción conceptual y es desde allí que nos posicionamos en este trabajo. Consideramos que el mero recurso de discutir su actualidad denota que se encuentra tan viva como hace cinco décadas. Lo cual no significa que sea inmutable en sus márgenes o fronteras.

La perspectiva autocompasiva tiene algo de cierto si se afirma con Alberto Van Klaveren (2012, 132) que no es una coincidencia que el principal aporte de los países latinoamericanos a las relaciones internacionales haya sido

el enfoque de la dependencia, a la cual podríamos agregar otras teorías del sur, como la teoría del desarrollo, la teoría de la autonomía de Juan Carlos Puig (1971; 1980; 1984) y la teoría de la viabilidad de Hélio Jaguaribe (1964; 1969; 1972a; 1972b; 1977; 1982; 1992).

Aun reconociendo la autopercepción de los países en desarrollo desde una perspectiva de exclusión, es interesante analizar cómo las cuestiones ambientales han jugado en este proceso. Si bien en los sesenta y setenta del siglo XX, cuando el tópico ingresó a la agenda global, se trató de una lógica de imposición del Norte al Sur (Estrada Oyuela 2007; Bueno 2010), a partir de la inclusión efectiva del concepto de desarrollo – principal preocupación del Sur – hubo un cambio en la posición de este espacio o bloque hacia los temas ambientales. La incorporación plena del desarrollo sustentable desde la Cumbre de Río en adelante mostró, por un lado, el logro de articular iniciativas conjuntas y disolver diferencias, lo cual se vio plasmado en un número de documentos². Por otro lado y en consecuencia, denotó cómo los países del Sur articulados pueden lograr que el Norte ceda en algunas de sus posiciones más certeras. Caso contrario, es difícil explicar la incorporación de un principio como el de responsabilidades comunes pero diferenciadas que luego alcanzó materialidad con el Protocolo de Kyoto a la CMNUCCC.

A este respecto, Najam (2005) califica la acción ambiental de los países del Sur como contestataria previo y durante la Conferencia de Medio Ambiente Humano celebrada en Estocolmo en 1972; participativa desde esta fecha hasta la Cumbre de Río y de involucramiento en tiempos posteriores.

² Los cinco documentos firmados en Río fueron el puntapié para la profundización de las temáticas y la búsqueda de posteriores medidas de implementación que en muchos casos no llegaron, como fracasos posteriores de los regímenes. La Convención Marco contra el Cambio Climático y el Convenio de Diversidad Biológica dieron lugar a la celebración periódica de reuniones o conferencias de las partes que sostienen el régimen –con sus más y menos–; la Declaración de Río elevó un conjunto de herramientas jurídicas a principios de Derecho Internacional Ambiental con el reconocimiento de algunos aspectos esenciales como conquistas del Sur, como por ejemplo el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y el principio de precaución. Asimismo, la Agenda 21 fue el primer –y para algunos el único– plan con medidas concretas y enfocadas en la incorporación decisonal de los denominados Grupos de Río. Finalmente, la Declaración de Bosques no logró convertirse en un régimen similar al del clima o al diversidad por la propia puja de países en desarrollo, como Brasil, que se resistieron a suscribir un acuerdo que socavara su soberanía, tal como ellos mismos lo comprendieron.

Ahora bien, nos preguntamos en qué se diferencia esta etapa de reconocimiento de las potencias medias con los registrados en tiempos precedentes. Podríamos reformular la pregunta diciendo: ¿en qué se diferencian las potencias medias del siglo XX de las del siglo XXI? La gran mayoría de analistas dan cuenta del carácter efímero de las tesis relativas al poder de los emergentes y su capacidad para socavar el poder de las superpotencias. Algunos ejemplos encontramos al recorrer la historia de países como Japón o los denominados tigres asiáticos, incluso algunos países latinoamericanos. Japón fue hasta fines del siglo XX, uno de los candidatos más estables a convertirse en una superpotencia; sin embargo, factores como el estancamiento de su economía hacia el noventa esfumaron tal pronóstico. Algo similar ocurrió con los tigres asiáticos, quienes alcanzaron altos niveles de crecimiento económico, industrialización y atracción de inversión extranjera directa hasta la crisis que se sucedió hacia 1997.

Frente a esto, es dable cuestionar qué diferencia a los denominados BRICS como pasibles de generar cambios permanentes en la estructura del poder global de países identificados como potencias medias con anterioridad. Si bien la tesis BRICS sigue estando a prueba a los fines de este trabajo, nos preguntamos en qué medida el cambio climático puede convalidar o echar por tierra esta teoría y cómo se vincula esto con la tradicional brecha Norte-Sur ambiental y climática. El G77 puede servir a manera de ejemplo. Se trató de uno de los pilares del surgimiento y desarrollo del Sur como entidad internacional y en su búsqueda de negociación aglutinada en los setenta. Sin embargo, es necesario analizar cómo se ha comportado en materia climática.

Actualmente el grupo aglutina cerca de 130 naciones entre las cuales se encuentran países con realidades locuazmente divergentes. No sólo nos referimos a aspectos tradicionales como variables económicas y sociales, sino a las identidades que caracterizan a los mismos como producto de una historia colectiva. Es así que el G77 aún –entre otros– a los países exportadores de petróleo, a las naciones africanas y a los pequeños países insulares. Todos ellos muestran posturas discordantes en lo relativo al cambio climático. Mientras que los pequeños países insulares buscan medidas urgentes que frenen lo predicho por el Panel Intergubernamental de Expertos contra el Cambio Climático (IPCC), puesto que algunas de sus naciones perecerán como producto del crecimiento de las aguas; las naciones petroleras propenden a ralentizar los

esfuerzos por modificar las matrices energéticas propias y globales que disminuyan la demanda de aquello que garantiza su fuente de subsistencia, el petróleo.

Ya que existen diversos grupos de negociación transversales al G77, es válido cuestionar en qué sentido las potencias medias pueden modificar el orden/desorden climático global. Habría que analizar para ello los espacios e instrumentos que emplean para ejercer incidencia en la estructura climática global reciente. Consecuentemente, nos focalizamos en el grupo BASIC.

El grupo BASIC se convirtió en un actor climático relevante a partir de la COP- 15 celebrada en la ciudad de Copenhague. Sin duda, se trataba del gran desafío tras la hoja de ruta trazada en Bali en 2007 para lograr el ansiado Kyoto 2.0. Luego de las expectativas internacionales en este encuentro, la COP mostró los reveses de un sistema de conferencias mustio. Presidentes y primeros ministros que se superpusieron en sus arribos y por ende no negociaron directamente y con un anfitrión ansioso por lograr un acuerdo que al menos debía encausar el debate hacia una solución tras el vencimiento del Protocolo de Kyoto en 2012, representan sólo dos de los muchos elementos que pueden mencionarse.

La pérdida de liderazgo de Europa – baluarte tradicional del régimen climático – y mismo de Estados Unidos, tuvo como contracara un activismo de los países del BASIC que lograron un documento que para algunos analistas “salvó la cumbre”. Es así que Copenhague se volvió una bisagra climática en términos del protagonismo de las potencias medias. Algunos de los aspectos que convalidan esta afirmación son: la aceptación a adoptar compromisos voluntarios en materia de reducción de emisiones y concentración energética; el protagonismo de estos actores en detrimento de otros como Estados Unidos o los países de Europa; y finalmente el malestar del G77 por la autoexclusión de éstos y su consolidación como líderes climáticos.

Probablemente es por eso que los miembros del BASIC se esforzaron por aclarar de continuo³ que no se trataba de una ruptura con el G77, ni de una

³ La referencia al G77 está presente en todas las declaraciones y comunicados conjuntos que han realizado los países del BASIC desde la primera reunión de noviembre de 2009 en Beijing, China. Hay un esfuerzo particular por destacar que se constituye en un espacio de cooperación y negociación dentro del Grupo de los 77 y no por fuera de éste.

esfera de competencia, puesto que no es un grupo de decisión política como sí el primero. Lo cierto es que sus posiciones más recientes rompen con las tradicionalmente sostenidas por el G77, comenzando por los compromisos voluntarios de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Empero, es innegable que la condición de éstos es muy distinta a la de gran parte de los miembros del G77.

Tal como esbozamos en párrafos previos, al interior de este grupo perviven casos como el de China junto: Etiopía, Guinea, Liberia, Madagascar, Mozambique, Níger, República Centroafricana, Ruanda, Somalia o Uganda que según el Banco Mundial presentan 0.1 toneladas métricas per cápita de emisiones de dióxido de carbono. El caso chino es notable porque si bien se asienta en el primer o segundo lugar – dependiendo del origen del cálculo – como emisor global de gases de efecto invernadero a la atmósfera (emisiones totales), no sucede lo mismo en el valor de emisiones per cápita. Esto sucede como producto de la abundante población china de más de 1300 millones de habitantes frente a una población global de casi 7.000 millones. Algo similar ocurre con India, no así con Sudáfrica donde el valor per cápita es tan abultado como el de emisiones totales.

Ahora bien, si el G77 está compuesto por una variedad de países con realidades discrepantes, ¿cómo podría argumentarse que el BASIC rompe los consensos climáticos recientes del mundo en desarrollo, siendo que hay otros grupos como la Alianza de pequeños Países Insulares (AOSIS), el grupo de los Países Menos Adelantados (PMA), el Grupo de Integridad Ambiental o la propia OPEP, con posiciones tan opuestas entre sí? Es posible que la respuesta radique en que el BASIC se ha transformado en un trampolín que para algunos autores da cuenta del poder de veto climático de sus miembros (Viola, Franchini y Ribeiro 2012).

Las negociaciones propiciadas desde la COP- 13 celebrada en Bali han venido en caída. Éstas muestran la dificultad de alcanzar un acuerdo post Kyoto. Dicho debate sólo comienza con la reticencia de involucramiento de Estados Unidos amparado bajo el argumento de que China no puede continuar escondiéndose detrás de su condición de país en desarrollo para no asumir compromisos obligatorios. Varios países que conforman la Unión Europea se mostraron muy cercanos a este argumento, puesto que la Unión no sólo se conforma de Estados como Alemania o Francia sino de otros como los antiguos

países de la órbita soviética que aún pugnan por su propio desarrollo y más en el marco de la crisis financiera global. De esta forma, estas naciones no están dispuestas a financiar las emisiones globales y crecientes de China o de India.

Por otra parte, nos cuestionamos cómo se interpretará en un nuevo acuerdo climático global el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. Si será como fue en los noventa, de una forma estricta, o más bien ajustado a las realidades actuales en términos de cantidad y concentración de emisiones.

Analizando los comunicados y declaraciones conjuntas desde noviembre de 2009, así como la vinculación entre éstos y las reuniones COP celebradas, resulta una media de cuatro reuniones anuales como espacios de negociación, consulta y acuerdo hacia las conferencias de las partes.

En la II Reunión Ministerial celebrada en el mes de enero de 2010 en la ciudad de New Delhi⁴ y luego de Copenhague, el grupo se autodefinió como un foro de acciones cooperativas, de mitigación y adaptación al cambio climático que incluye el intercambio de información. Asimismo, plantearon la relevancia de los grupos de trabajo *ad hoc* establecidos tanto en el marco de CMNUCCC como del Protocolo de Kyoto. Otro elemento que aparece aquí y se reitera en posteriores comunicados fue la relevancia de la implementación y el financiamiento de REDD+, es decir, del Programa de Reducción de Emisiones de carbono causadas por la Deforestación y la Degradación de los Bosques.

Luego del gran impacto negociador del BASIC en Copenhague (COP-15, 2009), las diferencias se profundizaron, primero en Cancún (COP- 16, 2010) y luego en Durban (COP- 17, 2011). Si bien habían acordado en New Delhi destinar fondos propios a sustentar medidas de mitigación de países menos aventajados, medida que se adicionó a los compromisos voluntarios de la COP-15; los desacuerdos se hicieron presentes. Los cuatro países discurrieron en lo relativo a la naturaleza legal del acuerdo climático futuro. Mientras India y China se opusieron a un acuerdo legalmente obligatorio, Sudáfrica y Brasil propendieron a aceptarla. A pesar de estas cuestiones, el cuarteto siempre ha

⁴ Documento disponible en:

<http://www.chinafaqs.org/files/chinainfo/BASIC%20Joint%20Statement%2024%20January%202010.pdf>

sostenido que la base de cualquier acuerdo debe ser la equidad y el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas.

Previo a la celebración de la COP-16 en Cancún, el BASIC se reunió en varias oportunidades. La III Reunión Ministerial fue realizada en abril de 2010 en la ciudad sudafricana de Cape Town⁵. Entre los aspectos a destacar de la declaración conjunta es posible señalar la importancia de sostener la hoja de Ruta de Bali y la doble vía allí propuesta. Esto implica un doble acuerdo: un acuerdo sobre cuantificación de emisiones en el marco de un segundo período de compromisos post-Kyoto y un acuerdo de compromiso de largo plazo. Algunas de las áreas prioritarias señaladas en el documento son: los mecanismos de *fast start* o rápido financiamiento valuados en 10 billones de dólares; la implementación y financiamiento de REDD+; la arquitectura tecnológica para el desarrollo y transferencia; la generación de un marco de adaptación y la creación de un plan de trabajo relativo a MRV (*measurement, reporting and verification*) por parte de los países desarrollados.

Asimismo y previo al encuentro de Cancún se desplegó la IV Reunión Ministerial de julio de 2010 en la ciudad de Río de Janeiro⁶. Allí se reiteró la importancia del mecanismo de rápido financiamiento; la equidad; la necesidad de alcanzar un segundo período de compromisos post-Kyoto y otros aspectos como la preeminencia de que el financiamiento por parte de los países desarrollados provenga de fondos públicos. Lentamente, los primeros elementos se han vuelto la base de todas las declaraciones conjuntas. De hecho en la V Reunión ministerial celebrada en octubre de 2010 en la ciudad china de Tianjin⁷, no notamos adiciones a los aspectos centrales de los comunicados anteriores.

Tras la COP- 16 se produjo la VI Reunión Ministerial en febrero de 2011 en New Delhi⁸. Allí se analizan los resultados de Cancún con miras a Durban. Uno de los puntos notables fue la propia redacción de los acuerdos de Cancún, que de ninguna forma debía suplir a la Hoja de Ruta de Bali, desde la

⁵ Documento disponible en <http://www.moef.nic.in/downloads/public-information/BASIC-statement.pdf>

⁶ Documento disponible en <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/joint-statement-issued-at-the-conclusion-of-the-fourth-meeting-of-ministers-of-the-basic-group-rio-de-janeiro-25-26-july-2010>

⁷ Documento disponible en <http://moef.nic.in/downloads/public-information/Fifth-BASIC-Ministerial-Meeting-on-Climate-Change.pdf>

⁸ Documento disponible en <http://moef.nic.in/downloads/public-information/BASIC-Stat-6.pdf>

perspectiva de BASIC. El tema saliente y novedoso de la declaración es: la cuestión de la comparabilidad internacional incluyendo la rendición de cuentas y acción de los países en desarrollo en relación a los desarrollados que deben comprometerse seriamente con la mitigación y el financiamiento de acciones acordadas.

Hay un cambio significativo en la VII Reunión Ministerial de mayo de 2011 en Zimbali⁹, Sudáfrica, que responde a las acciones unilaterales de la Unión Europea relativas a la inclusión de las emisiones de la aviación en el régimen de comercio de emisiones. Frente a esta decisión, China pidió a sus aerolíneas no participar de dicho mercado, mientras que India se opuso discursivamente. El BASIC afirmó en su comunicado de Zimbali que este tipo de acciones no contribuyen a la construcción de un régimen multilateral sólido, no respeta el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, ni otros principios sostenidos por ellos como la equidad. Además, hicieron un fuerte hincapié en el balance entre las medidas de mitigación y adaptación, cuestión que se verá profundizada desde Zimbali hasta las reuniones más recientes. La VIII Reunión Ministerial celebrada en agosto de 2011 en la ciudad de Inhotim, Brasil¹⁰ reiteró estos aspectos así como enfatizó la extensión del mandato de Kyoto y el compromiso de los países Anexo 1, en vistas a la finalización del período establecido en el mencionado Protocolo.

El último encuentro que realizaron los países del BASIC de miras a la COP-17 en Durban, fue la IX Reunión Ministerial de noviembre de 2011 en Beijing, China¹¹. Allí recordaron como principios fundamentales de negociación a la equidad, el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, las responsabilidades históricas, la hoja de Bali y su propuesta de una doble vía de acuerdos. Tal como se dijo previamente, estos cuatro aspectos se volvieron el pilar de todas las declaraciones y comunicados conjuntos. Asimismo, la necesidad de establecer un segundo período de compromisos bajo el mandato de Kyoto donde los países industrializados adopten compromisos claros de

⁹ Documento disponible en:

<http://moef.nic.in/downloads/public-information/Joint%20statement%20BASIC%2029th%20May.pdf>

¹⁰ Documento disponible en:

http://www.za.boell.org/downloads/BASIC_Joint_Statement_Inhotim_final_version.pdf

¹¹ Disponible en: <http://www.indianembassy.org.cn/newsDetails.aspx?NewsId=267>

reducción. En tal sentido, un nuevo elemento de esta declaración fue que el mantenimiento de los mecanismos flexibles para los países Anexo 1 en un segundo período de compromisos debe depender del establecimiento de compromisos de reducción. Asimismo, que los países desarrollados deben proveer a un fondo de 30 mil billones de dólares para el denominado *fast start*. Por otro lado, apareció con claridad y por primera vez que no debe haber un balance entre mitigación y adaptación, sino un desequilibrio a favor de la segunda por la vulnerabilidad de los países menos adelantados. Finalmente, India propuso la inclusión de aspectos como el comercio equitativo y la propiedad intelectual en la agenda de la COP-17.

Luego de sucedido el encuentro propiciado en Durban, los países del BASIC – y como gesto para con uno de sus miembros que fue el anfitrión – en la X Reunión Ministerial realizada en febrero de 2012 en New Delhi¹² valoraran el documento denominado la Plataforma de Durban, particularmente en lo relativo a: la conformación de un fondo verde global; el comité de adaptación; el comité ejecutivo de tecnología y un centro de tecnología climática. Asimismo, acordaron en la necesidad de un segundo período de compromisos de Kyoto y la presentación para mayo de 2012 – por parte de los países Anexo 1 – de información de reducción de emisiones y la posibilidad de enmendar el Anexo B del protocolo en este camino. Se recordaron a su vez el tema del mantenimiento de los mecanismos de flexibilización supeditado a compromisos cuantificables de reducción de los países Anexo 1. Finalmente, lamentaron el anuncio de Canadá sobre abandonar el acuerdo.

En cuanto a la XI Reunión Ministerial en julio de 2012 en Johannesburgo¹³, el BASIC dio su apoyo a los documentos logrados en la Cumbre Río+20 como una forma de expresar condescendencia con su anfitrión. Asimismo, y a partir de allí, trasunta un fuerte énfasis en la implementación. De la misma forma, se manifestó preocupación por la información expresada en los informes denominados QELRCs (reducción cuantificada de emisiones u objetivos de reducción) en cuanto al avance en materia de reducción de

¹² Documento disponible en:

<http://moef.nic.in/downloads/public-information/10th-BASIC-Meeting-Delhi-Joint-Statement.pdf>

¹³ Documento disponible en:

<http://www.info.gov.za/speech/DynamicAction?pageid=461&sid=29011&tid=76046>

emisiones de los países Anexo 1 y se hizo mención nuevamente a la necesidad imperiosa de contar con reglas comunes que habiliten la comparabilidad internacional. Los temas que mencionaron como mal logrados en la conferencia fueron: propiedad intelectual, medidas unilaterales europeas y cuestión de la equidad.

Cercana a la celebración de la COP-18 en la ciudad de Doha, se realizó la XII Reunión Ministerial en septiembre de 2012 en Brasilia¹⁴. Un elemento distintivo fue que contaron con la participación de otros representantes, espacio que designado BASIC plus. En este caso asistieron Barbados, Algeria (como presidente del G77+ China), Qatar (como anfitrión de la próxima COP) y Argentina. Allí reafirmaron la necesidad de que en Doha se pautase el comienzo del segundo período de compromisos a comenzar en enero de 2013; que los países Anexo 1 debían presentar información contundente sobre reducción de emisiones; la relevancia de la implementación – esto incluye el financiamiento a largo plazo –; y finalmente, la importancia de materializar el Fondo Verde Climático en Doha. Igualmente, que la base del acuerdo 2020 debía ser lo convenido en Bali, Copenhague, Cancún y Durban.

El último encuentro previo a Doha fue la XIII Reunión Ministerial en noviembre de 2012 en Beijing¹⁵. Dado que también se acogió al mecanismo de Basic plus, acudieron representantes de Algeria (como presidente del G77+China), Fiji (como miembro de la AOSIS y futuro presidente del G77+China) y Qatar (anfitrión de la COP- 18) como observadores. En esta declaración no hay aspectos novedosos, exceptuando: la efectivización de aquella advertencia acerca de que los países desarrollados que no participen del segundo compromiso no serán parte del mecanismo de desarrollo limpio de Kyoto. Igualmente, mostraron consternación porque los esfuerzos de mitigación de los países menos adelantados parecen mayores que los de aquellos industrializados. Esto no debe significar una transferencia de compromisos ni una inversión del principio de responsabilidades. Además, en cuanto a las

¹⁴ Documento disponible en:

<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-proferida-na-conclusao-da-xii-reuniao-ministerial-do-basic-sobre-mudanca-do-clima-brasilia-brasil-20-e-21-de-setembro-2012>

¹⁵ Documento disponible en: <http://www.indianembassy.org.cn/newsDetails.aspx?NewsId=381>

medidas unilaterales europeas, repudiaron la intención de la Unión Europea de sólo pausar su implementación por un año.

La COP-18 celebrada en Doha mostró el lado más renuente de algunos Estados a comprometerse en la extensión de Kyoto luego de su anunciada caducidad en 2012. Si bien Doha estableció una prórroga que llega a 2020, las partes actuales de Kyoto no llegan al 15% de las emisiones totales puesto que Rusia, Japón y Canadá decidieron retirarse del acuerdo. A esta posición se agregaron otros estados como Belarús y Ucrania reticentes con la decisión de prorrogar Kyoto.

El documento de la COP, denominado Puerta Climática de Doha, no sólo exhibe el principal problema de comprometer a escasos países y un porcentaje limitado de emisores (Unión Europea, Australia, Noruega, Croacia), sino que prorroga el compromiso de lograr un nuevo pacto mundial por el clima a 2015 sin tener un objetivo global de reducción, ni profundizar un aspecto central como es la financiación, lo cual se aplaza decisionalmente a 2013. En este último sentido, el documento intenta impulsar el Fondo Verde para el Clima e insta a un acuerdo en la Cumbre de Varsovia de 2013 relativo a la cooperación del orden de los 100.000 millones de dólares por parte de los países industrializados.

Ante lo sucedido en Doha, los países del BASIC – en su XIV Reunión Ministerial de febrero de 2013 en la ciudad india de Chennai¹⁶ – manifestaron su decepción con la falta de compromiso de los países desarrollados en cuanto al financiamiento y la mitigación, tanto como la necesidad de que los Estados industrializados que no formaban parte del acuerdo original de Kyoto y del Anexo I adquieran deberes de mitigación en el marco de la CMNUCCC en el segundo período de compromisos. Asimismo, y enfatizando la lectura que realizan estos países del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, establecieron que en función de las emisiones históricas de gases de efecto invernadero, es necesario cumplir con lo establecido por el IPCC en la necesidad de que los países Anexo I reduzcan sus emisiones al menos en un 25 a un 40% por debajo de los niveles de 1990 para 2020. Reiteraron que los países

¹⁶ Documento disponible en http://moef.nic.in/assets/XIV_BASIC_Joint_Statement_FINAL.pdf

en desarrollo y entre ellos el BASIC, ha venido realizando mayores esfuerzos que los Estados más industrializados en vías a lograr lo establecido por la CMNUCCC. Justamente a este respecto y en lo que es, desde nuestro punto de vista, uno de los aspectos más destacables de la declaración, afirmaron que el objetivo de la Plataforma de Durban era reforzar los esfuerzos de todas las partes, fortaleciendo el régimen multilateral basado en normas y asegurando la implementación completa, efectiva y sustentable de la Convención para 2020 y de ninguna manera su relectura, renegociación o reinterpretación. Finalmente, y como ha aparecido en todos los documentos del BASIC, los países sostuvieron la unidad del grupo en sí mismo y de éste con el G77 + China y su compromiso por fortalecerlo en el marco de la cooperación sur-sur.

Los resultados de las últimas reuniones COP resultan para algunos académicos (Hurrell y Sengupta 2012), una muestra de la incapacidad de los emergentes para sostener las ganancias históricas y su status preferencial. Para otros, los compromisos asumidos por el BASIC forman parte de los cambios del sistema internacional en su estructura y dinámica e incluso la inexorabilidad del advenimiento de una nueva economía con bajos niveles de carbono (Viola, Franchini y Ribeiro 2012).

Valorando entonces las condiciones estructurales del Sistema Internacional y su lógica de poder, podemos afirmar que la división Norte-Sur desde una perspectiva climática parece gozar de buena salud. Esto es, fundamentalmente, los países en desarrollo continúan sosteniendo una postura a favor de las responsabilidades comunes pero diferenciadas. En términos del Derecho Internacional Ambiental, este principio proviene del reconocimiento del principio de igualdad soberana que aparece en diversos instrumentos internacionales, como por ejemplo la Carta de las Naciones Unidas. Hay un reconocimiento jurídico por parte de los países más industrializados en términos de su mayor contribución a la degradación ambiental y la mayor presión ejercida sobre los recursos. Además, no es sólo esto, sino que al incumplir su responsabilidad –más profusa– de proteger al ambiente, quedan responsabilizados por desfavorecer las propias posibilidades de que los países en desarrollo alcancen un mejor nivel de vida¹⁷.

¹⁷ Para ampliar, ver en Borrás Pentinat, 2004.

El ejercicio comparativo entre los declaraciones y comunicados de los ministros del BASIC y los documentos nacidos en las reuniones COP arrojan una alteración en la influencia ejercida por los grupos que participan en las conferencias a favor del espacio que comparten las cuatro potencias medias. Esto significa que su poder de influencia ha crecido en menoscabo de las potencias tradicionales como Estados Unidos – que ha continuado reticente en materia de compromisos obligatorios de reducción – y de Europa, como histórico baluarte de los regímenes climáticos. A favor de nuestro argumento aportan: la participación activa de los cuatro países en las COP; su condicionamiento del contenido de los documentos finales; el hecho de que los desacuerdos internos no los han resquebrajado como grupo; que han podido hacer frente común en caso de sentirse amenazados externamente como ocurrió con las medidas unilaterales de la Unión Europea; que han comprendido que su construcción de poder debe realizarse -al menos simbólicamente- dentro del G77 + China.

Sin embargo, y a pesar de que el BASIC presuma y reitere su pertenencia al Grupo de los 77 + China, las potencias medias que lo conforman han tendido a: resquebrajar el bloque de los 77, en función de su propia interpretación del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas; tener posturas en algunos casos contradictorias con el resto de Estados del grupo; y presentar diferencias que se profundizan en términos de cantidad y concentración de emisiones como producto del crecimiento económico, sea o no distributivo –o concentrado- en términos sociales entre ellos y el resto de los países que componen en grupo. Asimismo, por el establecimiento de baluartes propios como producto de la asiduidad de encuentros, lo que ha perfeccionado los mecanismos de cooperación y negociación, esto es: el principio de la equidad; el segundo período de compromiso de Kyoto; la vigencia de la CMNUCCC y su liderazgo junto con el Protocolo de Kyoto como regímenes climáticos internacionales; el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas; y el principio de las responsabilidades históricas.

A la pregunta entonces acerca de cómo pueden las potencias medias modificar el orden climático global, la respuesta que otorgamos es que el cambio climático muestra la hibridación en la brecha tradicional Norte-Sur. Este espacio que se abre es para algunos un espacio intermedio, siendo que para otros, que argumentan el poder de veto climático de aquellos, se trataría de una

transformación ostensible en la estructura y dinámica del Sistema Internacional.

Conclusiones

Este artículo se ha propuesto analizar si el grupo BASIC transforma la arquitectura climática global, haciendo énfasis en la brecha Norte-Sur y su persistencia como categoría analítica. A tal respecto, hemos afirmado que una de las características más relevantes de las potencias medias climáticas nucleadas en el grupo BASIC es que a diferencia de otros países emergentes han mostrado condiciones para digitar el juego climático en momentos en el que el mismo estaba trabado, como fue el caso de Copenhague. Asimismo, han sido reconocidos en su relevancia por las superpotencias y potencias tradicionales en las mesas de negociación. La decisión de Brasil, Sudáfrica, India y China de adoptar compromisos voluntarios de reducción puede leerse de muchas formas, aunque dos de ellas aparecen más relevantes en nuestro análisis: que se constituye en una pérdida de autonomía del Sur y un paso hacia tras como lectura del principio de responsabilidades; o que se trata de una posición inevitable en virtud del rol que ocupen estos países en la nómina de principales emisores globales.

En cualquier de los casos, esto significa un punto de corte con la lectura más inflexible de dicho principio que ha tendido a sostener el G77 como forma de defender las conquistas históricas del Sur. A nuestro parecer, si bien estos cuatro países continuarán negociando en el G77, el BASIC constituye ese trampolín al cual hemos hecho referencia. Una plataforma conjunta que al igual que otras –BRICS, IBSA– emplean como forma de patrocinar su crecimiento individual como jugadores de las grandes ligas globales o jugadores centrales.

No dudamos de la persistencia en la brecha Norte-Sur climática, sino que descartamos su estancidad. Al igual que otras categorías analíticas, es mutable. La hibridación de dicha fisura por las potencias medias es un ejemplo de cambio, donde los cuatro países han sabido aprovechar los espacios vacíos que dejaron potencias tradicionales como Estados Unidos y los países de Europa en términos climáticos, así como hacer valer sus crecientes atributos de poder material, atravesar las divergencias y divisiones del resto de los países del Sur y emplear la asociación como un medio para multiplicar sus esfuerzos. A estos

elementos podemos adicionar la posibilidad de demostrar su compromiso, voluntad y capacidad para aceptar responsabilidades y su potencial para convertirse en grandes potencias (Holbraad 1989).

REFERÊNCIAS

- Barbé, Esther. 1995. *Relaciones Internacionales*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Bayart, Jean-Francois. 1991. "Finishing with the Idea of the Third World: The Concept of Political Trajectory". In *Rethinking Third World Politics*, editado por James Manor, 51-71. Harlow: Longman.
- Berger, Mark. 2004. "After the Third World? History, destiny and the fate of Third Worldism". *Third World Quarterly*, 25(1): 31-39.
- Borrás Pentinat, Susana. 2004. "Análisis jurídico del principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas". *Revista Seqüência*, (49): 153-195.
- Bueno, María del Pilar. 2010. *De Estocolmo a La Haya*. La desarticulación de las políticas ambientales en la Argentina. Rosario: UNR Editora.
- Cox, Robert. 1996. *Approaches to World Order*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Estrada Oyuela, Raúl. 2007. "La preocupación política por el ambiente y la administración". *Aportes para el estado y la administración gubernamental*, 13(24).
- Giaccaglia, Clarisa. 2006. "Pequeños gigantes del sistema internacional: un estudio sobre la naturaleza y las funciones de las potencias medias". Trabajo de Conclusão de Curso, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.
- Holbraad, Carsten. 1989. *Las Potencias Medias en la Política Internacional*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Hurrell, Andrew; and Sandeep Sengupta. 2012. "Emerging powers, North-South Relations and Global Climate Politics". *International Affairs*, 88(3): 463-484.
- Insulza, J.M. 1986. "El dilema de una potencia intermedia". *Revista Nexos* (102).
- Jaguaribe, Hélio. 1964. *Desarrollo Económico y Desarrollo Político*. Buenos Aires: Eudeba.
- _____. 1972a. "Causas del Subdesarrollo Latinoamericano". In *La crisis del desarrollismo y la nueva dependencia*, organizado por José Matos Mar. Buenos Aires: Amorrortu.
- _____. 1972b. *Sociedad, Cambio y Sistema Político*. Buenos Aires: Paidós.

- _____. 1977. “Implicaciones políticas del desarrollo de Latinoamérica”. In *Poder y Desarrollo en América Latina*, organizado por Aldo Solari. Ciudad de México: FCE.
- _____. 1982. “Hegemonía céntrica y autonomía periférica”. In *América Latina y el Nuevo Orden Económico Internacional*, organizado por Eduardo Hill e Luciano Tomassini. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- _____. 1992. “Experiencias y perspectivas de desarrollo”. In *Coloquio de Invierno II: Las Américas en el Horizonte del Cambio*. Ciudad de México: UNAM-FCE.
- Jaguaribe, Hélio et al. 1969. *La dependencia político-económica de América Latina*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Kamrava, Mhran. 1993. “Conceptualizing third world: the state-society seesaw”. *Third World Quarterly* 14(4): 703-716.
- _____. 1995. “Political Culture and a New Definition of the Third World” *Third World Quarterly* 16(4): 691-703.
- Krasner, Stephen. 1989. *Conflicto estructural: el Tercer Mundo contra el Liberalismo Global*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Miller, Marian. 1992. “Addressing Resource Management Concerns: The Third World in Global Environmental Politics”. In *Development and Democratization in the Third World: Myths, Hopes and Realities*, edited by Kenneth Bauzon, 169-181. New York: Taylor and Francis.
- _____. 1995. *The Third World in Global Environmental Politics*. Buckingham: Open University Press.
- _____. 1998. “Reconfigured: Environmental Regimes and Third World States”. In *The Greening of Sovereignty in World Politics*, edited by Karen Liftin, 173-192. Cambridge: MIT Press.
- _____. 2000. “Third World States and Fluid Sovereignty: Development Options and the Politics of Sustainable Ocean Management”. *Ocean and Coastal management*, 43(2-3): 235-253.
- Najam, Adil. 2005. “Developing Countries and Global Environmental Governance: From Contestation to Participation to Engagement”. *International Environmental Agreements* 5: 303-321.
- Palou, Jordi. 1993. “El concepto de potencia media. Los casos de España y México”. *Revista Cidob d’Afers Internacionals* 26.

- Puig, Juan Carlos. 1971. "La vocación autonomista en América Latina: heterodoxia y secesionismo". *Revista de Derecho Internacional y Ciencias Diplomáticas* 39/40.
- _____. 1980. *Doctrinas internacionales y Autonomía Latinoamericana*. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar.
- _____. (ed.). 1984. *América Latina: Políticas Exteriores Comparadas, Tomos I y II*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Van Klaveren, Alberto. 2012. "América Latina en un nuevo mundo". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 100: 131-150.
- Viola, Eduardo; Franchini, Matias; e Thaís Lemos Ribeiro. 2012. "Climate governance in an international system under conservative hegemony: the role of major powers". *Revista Brasileira de Política Internacional*, 55 (edição especial): 9-29.
- Williams, Marc. 2005. "The Third World and Global Environmental Negotiations: Interests, Institutions and Ideas". *Global Environmental Politics* 5(3): 48-69.

RESUMO

El objetivo de esta contribución es analizar en qué sentido el grupo BASIC modifica la arquitectura climática global, haciendo foco en la brecha Norte-Sur climática y su persistencia como categoría analítica. La hipótesis es que el grupo BASIC tiende a hibridar la brecha Norte-Sur climática, en virtud de la discordia que generan sus posturas con el Sur nucleado en el G77.

PALAVRAS-CHAVE

Potencias Medias; Cambio Climático; División Norte-Sur.

Recebido em 13 de junho de 2013.

Aprovado em 17 de junho de 2013.

GEOGRAFIA E O POTENCIAL MARÍTIMO DE CHINA E IRÃ

Sören Scholvin¹ e Alexandr Burilkov²

Introdução

Nos últimos anos, o desenvolvimento das políticas externas de China e Irã tem sido uma constante nas discussões do Ocidente, em particular nos Estados Unidos da América. É um processo de certa forma acidental, mas os chineses seguem modernizando e expandindo suas forças e alcance estratégico. No meio tempo, líderes militares e políticos iranianos gostam de lembrar o mundo que seus milhares de mísseis podem ser supostamente acionados apenas com um botão. Projetos peculiares de lado, no que tange os assuntos estritamente marinhos torna-se possível compreender que os dois países tenham certo potencial marítimo, o que significa a habilidade de influenciar os mares próximos e longínquos em algum momento do futuro próximo. Nós buscamos mostrar o quanto esse potencial é influenciado pela geografia.

Em 1942, o geoestrategista norte-americano Nicholas Spykman celebrenemente escreveu que “ministros vêm e vão, até mesmo os ditadores morrem, mas as cordilheiras seguem incólumes.” (Spykman 1942, 41) Uma lógica central da geopolítica clássica, essa máxima mostra o eterno papel da geografia no turbulento curso da história humana, a qual, como proposto pelo geógrafo britânico Halford Mackinder, é guiada, se não diretamente governada, pelas características geográficas (Mackinder 1890, 78). Contrariamente às concepções populares de geopolítica que a definem como a simples busca pelo

¹ Instituto GiGA de Relações Africanas. E-mail: soeren.scholvin@googlemail.com.

² Instituto GiGA de Relações do Oriente Médio. E-mail: alexandr.burilkov@giga-hamburg.de.

poder, os pesquisadores do final do Século XIX e início do século seguinte, que representam a perspectiva geopolítica clássica, buscaram explicar fenômenos sociopolíticos através da localização e de características físicas no espaço geográfico. Esse tipo de análise tornara-se rara, com a notável exceção das recentes contribuições de Robert Kaplan quanto à ascensão chinesa e à geopolítica do Oceano Índico (Kaplan 2009; 2010a; 2010b). Comum e errônea ideia é a de que a geopolítica clássica é geodeterminista, e nem nós nem os pesquisadores a quem nos referimos defendam que a geografia mecanicamente dita a ação humana. Pelo contrário, nós defendemos que ela arranja o cenário no qual a ação humana ocorre (Mackinder 1895), ação que é presumidamente cercada pelos constrangimentos e oportunidades providas pelos fatores geográficos. Dessa forma, cursos de ação que refletem a geografia na prática operacional e de aquisição são aqueles que terão sucesso em criar ferramentas efetivas para a completude de seus objetivos. Eles prevalecem no longo prazo e o conhecimento da geografia, portanto, nos ajuda a avaliar o potencial marítimo de desafiantes da supremacia naval norte-americana, como a China e o Irã.

Definindo a geopolítica marítima

Para analisar o impacto da geografia no potencial marítimo, esta categoria geral deve ser dividida em vários elementos distintos. Para nossos objetivos, o trabalho de Alfred Thayer Mahan é um excelente ponto de referência; seguindo suas análises (Mahan 1890, 29-49), consideramos a localização e a geografia física de um Estado, bem como características estruturais de sua economia. O “caráter nacional” e o “caráter de governo”, os quais Mahan inclui em sua análise, não serão por nós abordados.

Em primeiro lugar, localização importa. Utilizando da ideia central de Mahan, Spykman fundamentou que “é a localização estratégica de um país e suas relações com os centros do poder militar que definem seus problemas securitários” (Spykman 1942, 447). A localização com maiores vantagens é a ilha, pois ela só possui a ameaça de invasões anfíbias e permite aos Estados concentrar seus esforços na marinha, diferente de países tipicamente continentais, que não requerem somente uma marinha e um exército, mas também uma marinha específica para cada oceano que ele faz fronteira com. Esse desafio é exacerbado pela difusão de poder decorrente de um grande território ou de domínios territoriais distantes. Linhas Marítimas de

Comunicação (LCM), identificadas como os alvos mais importantes por Julian Corbett (1911, 94-95), viram insustentáveis se as capacidades estatais não são suficientes para protegê-las. Olhar os mares abertos como “estradas”, como Mahan (1890, 25-28) fez, significa que todos os estados deveriam construir bases navais ao longo da LCM nas quais são dependentes. Se um Estado possui um grupo multidimensional ou omnidirecional de inimigos marítimos, isso também força a divisão das forças marítimas; temporário e localizado como ele já é (Corbett 1911, 93), o comando do mar será ainda mais difícil.

Além do mais, a proximidade dos rivais tem um efeito profundo na estrutura da marinha; grandes e sofisticadas plataformas planejadas para uma marinha de águas azuis ficarão para trás de estruturas para águas verdes compostas de aeronaves e plataformas otimizadas para guerra anfíbia e defesa aérea. Com o aumento das distâncias, a habilidade de uma marinha de projetar poder de forma suficiente para atacar as defesas inimigas gradualmente diminui a não ser que ele seja capaz de levar porta-aviões extensivamente apoiados por outros equipamentos navais, aéreos e espaciais. Só um pequeno número de Estados tem a infraestrutura e a experiência para realizar tais ações. O poder parador da água, conceituado por John Mearsheimer (2001, 44, 77, 114-128), tem sido o bloqueio de muitas potências continentais ao longo da história e vai continuar sendo um grande obstáculo às ambições de várias outras, apesar do século hipertecnológico no qual vivemos. Afinal, existe um número limitado de ações que tropas terrestres e aeronaves podem executar sem se transformar um alvo da marinha.

Segundo, quando definido como o território de extensão do litoral, a topografia da costa determina o provável sucesso de uma invasão anfíbia e também as oportunidades que os defensores têm de estabelecer posições fixas e móveis e de construir fortes instalações e portos capazes de apoiar operações marítimas. Quanto maior a costa, mais difícil empenhar operações rápidas e estrategicamente decisivas. Terrenos difíceis, como montanhas e penhascos acidentados, pântanos e deltas, podem consideravelmente impedir a ação de invasores e desviá-los até pontos de estrangulamento geograficamente determinados. Se a primordial orientação de um Estado é a defesa ou se ele se sustenta na abordagem de águas marrons, a profundidade estratégica será o objetivo principal, quer ela seja alcançada a partir de dispersão por grandes

distâncias, camuflagem em terrenos urbanos ou fortificações múltiplas, quer aconteça uma combinação de todas essas estratégias. Uma guerra assimétrica de atrito que busca limitar o impacto de uma invasão naval será mais provável com a existência de alguns alvos estratégicos próximos do litoral, uma vez que se tornaria mais fácil usar a defesa por camadas e áreas urbanas fortificadas para cortar os suprimentos dos invasores e tentar uma vitória política.

Em terceiro lugar, o comércio, por exemplo, a aquisição de equipamentos chave para a economia e o setor de defesa de um país, é influenciado pela geografia. O comércio marítimo depende das LCMs, que podem ser grandes alvos. 90 por cento do volume e 80 por cento do valor do comércio mundial depende do transporte marítimo, incluindo como os hidrocarbonetos estratégicos e recursos terrestres raros. Para Estados sem produção doméstica dessas commodities, reservas estratégicas, especialmente petróleo, tornam-se necessárias; sua manutenção é custosa, mas sem elas o rompimento sistemático das importações de petróleo pode paralisar até as mais poderosas economias mundiais. Muitos negócios multinacionais utilizam-se da lógica “just-in-time” para reduzir despesas, mas esse planejamento acarreta enorme sensibilidade a instabilidades em qualquer ponto da cadeia de produção, as quais podem surgir de eventos não previsíveis como desastres naturais e ambientais ou de bloqueios totalmente intencionais e hostis. Conectando a importância geoestratégica das LCMs com fatores locais, a proximidade de linhas de comércio de rivais ou até neutras facilita seu bloqueio; e uma abordagem dispersa de ataques ao comércio do rival representa um real e multidimensional desafio para o defensor. A descarada pirataria do Golfo de Áden e dos estreitos de Malaca mostra que não é nem necessário ter os recursos de um Estado para conseguir fazer isso. De qualquer forma, o comércio global no geral é um grande motivador a uma grande marinha, tanto para proteger o comércio de um Estado quanto para bloquear o comércio de um adversário em um eventual conflito. Dessa forma, nós nos referimos ao transporte e aos recursos como indicadores da orientação do comércio do país, que pode ser continental ou marítima (Spykman 1938, 229-236), para compreender sua dependência do transporte marítimo e sua consequente vulnerabilidade a eventuais bloqueios.

Por último, a ofensiva marítima também depende da geografia; segundo Spykman (1942, 90-91; 1944, 23, 28-33), a topografia é essencial para ofensivas

marítimas devido aos seus impactos no transporte e nos recursos. Se um país planeja uma ofensiva, utilizando grandes embarcações e aspirando ao controle do mar, é vantajoso para ele ter um grande e populoso litoral, com muitos portos de águas profundas e linhas externas e internas de infraestrutura e transporte que conectem a costa ao centro do país, à sua base tecnológica e à sua rede global de comércio e de fornecedores de recursos e tecnologia. A topografia, além disso, fornece direções para uma expansão relativamente fácil, econômica e estrategicamente benéfica. A expansão para algumas áreas (i.e. costas com portos naturais), algumas formas de expansão (i.e. controle circunferencial de grandes mares) ou até o curso das LCMs (i.e. de uma pequena ilha à outra) são simplesmente um discurso racional (Spykman e Rollins 1939).

China: Uma Potência Marítima Constrangida por uma Geografia Desfavorável

O mar e várias LCMs são cruciais para a economia chinesa. Exportações de bens manufaturados e importações de recursos minerais são proeminentes, totalizando 1,6 trilhão de dólares em 2010, o maior número para um só país. Nove dos 20 portos mais movimentados por tonelagem se encontram na China, sua enorme engenharia de exportação, baseada na logística “just-in-time”, é vulnerável a rompimentos. É esperado que o consumo de energia da República Popular cresça drasticamente. Usinas de carvão são a principal fonte de consumo energia e fontes internas podem preencher a crescente demanda. Isso não é verdade para hidrocarbonetos; a China já importa 1,6 bilhão de dólares de petróleo e 7.5 bilhões de metros cúbicos de gás natural por ano. Descobertas nas reservas de petróleo xisto de Xinjiang continuam lentas e, apesar de um considerável potencial, não suprimem as necessidades energéticas (Yunlai, Hua e Kai 2011); portanto, a China continuará a negociar com fornecedores externos. O gás natural pode ser suprido em grande parte pela Rússia e países da Ásia Central, e esse comércio convenientemente se utiliza dos gasodutos dos amigáveis países da Organização de Cooperação de Xangai (OCX), logo não precisando utilizar o transporte marítimo. A demanda crescente pode, contudo, sobrecarregar essa infraestrutura e levar o foco ainda mais para a Indonésia, o principal fornecedor de gás por vias marítimas para China. O petróleo é outro problema. Importações do Golfo Pérsico correspondem a 50 por cento do total, enquanto o resto é fornecido por fontes africanas e, de forma crescente, latino-

americanas. De qualquer forma, a maioria das importações de petróleo da China precisa transitar os estreitos de Malaca ou de Lombok, que são vistos como sujeitos a proximidade com Indonésia e Singapura, dois estados que não são integralmente amigáveis aos objetivos chineses, além de grupos criminosos, terroristas e piratas que atuam nessa costa.

Dado essas ameaças à prosperidade econômica chinesa, não é surpreendente que uma China ascendente esteja olhando para o mar. E não é a primeira vez na história chinesa. Sempre quando uma dinastia chinesa não era ameaçada por nômades em suas fronteiras ou rebeliões internas, ela buscou a expansão; o mais espetacular exemplo são as frotas de exploração de Zheng He no século quinze, consistindo de barcos mercantes armados muitas vezes maiores que as caravelas de Colombo. Eles levaram o poder chinês até o Oceano Índico. Mas a projeção de poder marítimo para a China sempre foi um desafio significativo dado à geografia do Pacífico Ocidental, dominado por ilhas como Guam, Japão e Taiwan. Devido a sua localização na costa da massa continental eurasiática, a China também precisa dividir sua atenção entre uma grande fronteira terrestre e o oceano. Os japoneses, se beneficiando de uma posição geoestratégica muito similar à inglesa, têm há muito tempo contestado a supremacia chinesa através do poder marítimo, principalmente durante a invasão do Xogunato à Coreia no começo do século XVI. Durante o longo século de humilhação dos anos 1830 aos 1940, os dois não conseguiram resistir às invasões japonesas e europeias. Depois da revolução comunista, a falta de equipamento naval impediu a República Popular de lutar contra os Nacionalistas por Taiwan, diferente das outras “províncias rebeldes”, forçando um empate que continua até os dias atuais.

Apesar disso, a China certamente possui muitas vantagens geográficas em desenvolver fortes capacidades navais. Elas resultam do fato que os centros econômicos chineses estão localizados na sua costa. Esses centros possuem um expansivo setor de produção de navios, grandes populações, portos bem construídos e uma infraestrutura técnica e científica extensiva que proporciona um grande desenvolvimento autóctone de sistemas de armamentos. O Exército de Libertação Popular (ELP) pode estender suas capacidades por todo o espectro de teatros militares: terra, mar, espaço, ar e ciberespaço (Office of the Secretary of Defence 2011, 27-40). Apesar de todo esse poder, nós argumentamos que os constrangimentos geográficos que nós já mencionamos

limitam as escolhas estratégicas da China sobre o uso de suas forças navais ou, em outras palavras, seu potencial como potência naval.

Primeiro, a necessidade de proteger seu crescimento econômico leva a China a explorar sua presença naval permanente no Oceano Índico além de sua missão antipirataria no Golfo de Áden. Ao mesmo tempo, o Oceano Pacífico é o principal teatro chinês, especialmente a partir da decisão da administração de Obama de aumentar sua presença naval no oceano. O problema advém da natural linha de pensamento que prega que a divisão das forças navais por teatro enfraquece a concentração de poder como um todo (Mahan 1890, 29). A Marinha dos EUA pode ser capaz de gerenciar essa situação e projetar poder por todos os teatros, mas para China, cujas estruturas militares e científicas continuam restringidas apesar do seu recente crescimento, a divisão é um grande desvantagem e força difíceis decisões sobre onde colocar suas bases e planejar suas ações militares primariamente. Essa limitação é fortalecida pelo fato da China não possuir litoral no Oceano Índico, privando sua frota de portos seguros. Apesar do estabelecimento portos de águas profundas financiados pela China, como Gwadar no Paquistão e Dawei em Mianmar, é provável que a China limite o tamanho de suas forças no Oceano Índico (Kostecka 2011, 60-61). Construir uma base naval ou ao menos uma estação de reabastecimento em Seychelles, como oferecido pelo país durante a visita do Ministro da Defesa chinês em 2011 (Simpson 2011), continua sendo uma visão incerta, mas estrategicamente importante. Devido a desvantagens geográficas, a República Popular pode, ao menos no Oceano Índico, ser balanceada pela Índia. Ela não tem como desafiar os Estados Unidos na região. Em última instância, isso pode representar um alto incentivo para China ser mais que um simples competidor e se transformar um valioso parceiro nas Operações Militares Além das Guerras, na região do Sul da Ásia.

Segundo, no litoral chinês, Taiwan e sua marinha são os principais obstáculos às ambições da Marinha do Exército de Libertação Popular (MELP), especialmente quando o assunto é projeção de força além da sua costa através de grandes combatentes de superfície e aeronaves de longo alcance. Taiwan pode ser imóvel, mas, com o território montanhoso que possui, representa um exemplo perfeito de um “porta-aviões que não afunda”. Logo, Taiwan demonstra a dicotomia central do pensamento naval chinês. Por um lado, a

MELP busca a chamada doutrina de “Defesa Ativa *Offshore*” desde 1985, percebendo que tem muito a ganhar se conseguir projetar um perímetro de defesa na sua Primeira Corrente de Ilhas, indo de Okinawa a Spratlyes, ou, mais ambiciosamente, na Segunda Corrente de Ilhas que engloba Guam e as Filipinas (Cole 2003, 130-133)³. Isso permitiria uma estratégia de controle marítimo através de grandes combatentes de superfície e submarinos avançados. Por outro lado, enquanto uma ilha do tamanho e capacidade como Taiwan estiver fora do controle de Pequim, buscando aliança securitária com os EUA, aquela estratégia é inviável, e isso se manifesta nos esforços chineses para o desenvolvimento de mísseis de longo alcance, mísseis antissatélite e armas de energia dirigida. O objetivo com isso é negar acesso á águas centenas de milhas distantes da costa Chinesa a forças opositoras (a estratégia A2AD de Anti-Acesso e Negação de Área), especialmente a marinha estadunidense. Na verdade, Taiwan transforma o Pacífico Ocidental num jogo de soma zero, dando vantagens significativas para quem se alinhar com o país. A China não pode querer sair do litoral e projetar poder além sem controlar Taiwan primeiro. Mísseis, submarinos e, até certo ponto, destroieres formam o núcleo da estratégia híbrida chinesa no Oceano Pacífico, baseada no aspecto defensivo, mas com nuances ofensivas objetivando alvos de grande valor como bases e porta-aviões (O’Rourke 2012, 8-40). Se Taiwan fosse, em algum nível, integrada numa rede de destruição de defesa, como foi proposto pela estratégia de Batalha Aéreo-Marítima, seria mais imperativo para a China neutralizar a ilha, ainda que fosse mais difícil para ela fazer isso. A mesma lógica explica, apesar de sua retórica ultranacionalista, a intensidade da confrontação pelas ilhas Diaoyu/Sensaku.

Irã: Capacidades Assimétricas como Reflexo da Geografia

Estrategicamente, olhar para o mar tem sido um luxo exorbitante durante a maior parte da história da Pérsia, visto que sucessivas ondas de invasões externas direcionavam os esforços para as mais cruciais fronteiras

³ O sítio GlobalSecurity.org fornece uma descrição concisa da doutrina de “Defesa Ativa *Offshore*”: <http://www.globalsecurity.org/military/world/china/plan-doctrine-offshore.htm>.

terrestres. A pirataria, uma vez excessiva no Golfo Pérsico, foi neutralizada pelas forças portuguesas e depois britânicas; e sem uma frota persiana para controlar, os britânicos conseguiram controle de uma vasta riqueza através da companhia petrolífera *Anglo-Persian Oil Company* (APOC), uma dos destaques da petrolífera *British Petroleum* (BP). Somente nos anos 1960 e 1970 o Irã adquiriu significativos componentes militares marítimos. Aspectos geográficos determinaram a composição dessa força. O regime do Xá dependia de exportações de petróleo para sua riqueza e essas LCM tinham que ser protegidas de interferências. Além disso, disputas persistentes pelo controle do canal Chatt al-Arab e o desejo iraquiano, sob o partido Baath, de ascender como hegemonia regional levou a uma rota de colisão entre Irã e Iraque. Para conquistar o controle do mar do Golfo Pérsico, o Xá utilizou-se do seu status anticomunista para com o Ocidente, especialmente seu papel como proxy regional dos Estados Unidos, para armar extensivamente a Marinha Iraniana com navios modernos, incluindo fragatas britânicas da classe Vosper, que permanecem ativas até os dias atuais.

A Revolução de 1979 e a subsequente Guerra Irã-Iraque praticamente não mudaram o cálculo geográfico, já que a maior ameaça continuou sendo o Iraque, junto com os países conservadores da região do Golfo, exportadores de petróleo, que apoiaram o Iraque na Primeira Guerra do Golfo. A Marinha Iraniana afirmou supremacia marítima desde o começo e manteve durante a Guerra dos Petroleiros, que tinha como objetivo prejudicar as exportações de petróleo iraquianas. Somente em 1988, quando os Estados Unidos lançaram a Operação *Praying Mantis*, como retalhamento ao bombardeamento iraniano do Golfo, que o aspecto geográfico da estratégia iraniana mudou estrategicamente. A mudança foi significativa: os iranianos tinham um poderoso novo adversário e não podia mais contar com as capacidades simétricas para estabelecer controle do mar. Com a queda da União Soviética e a dramática derrota iraquiana em 1991, o Irã se encontrou numa situação sem precedentes em sua história, pois seus principais inimigos de repente vinham do mar e não por terra; os Estados do Golfo estavam dispostos na vizinhança imediata, enquanto navios de guerra da Inglaterra e dos Estados Unidos estavam posicionados além do Estreito de Ormuz. Esse paradigma causou a reconsideração das prioridades estratégicas baseadas no contexto geográfico da ameaça (Office of Naval Intelligence 2009,

7). Desde então, o potencial marítimo iraniano tem se caracterizado por três aspectos geográficos:

Primeiro, a mais definidora característica do Golfo Pérsico é o ponto de estrangulamento chamado Estreito de Ormuz. Sua importância estratégica não pode ser superestimada. Com apenas 54 quilômetros de largura em seus pontos mais estreitos, por seus canais navegáveis passam uma média de 15,5 milhões de navios de petróleo todos os dias, representando um terço do tráfego marítimo de petróleo e quase um quinto do total da produção mundial. No seu extremo norte se encontra uma constelação de ilhas rochosas e o movimentado porto de Bandar Abbas. O estreito dá a seu controlador uma vantagem enorme sobre seus vizinhos e sobre a economia mundial. Para assegurar o seu controle do estreito, o Irã construiu uma rede de defesa distribuída que usa as várias pequenas ilhas para esconder bases estacionárias e embarcações de ataques rápidos e limitados e de patrulhamento (Cordesman e Seitz 2009, 16). Qeshm, a maior dessas ilhas, fora uma vez ocupada por forças coloniais portuguesas e britânicas, operando livremente no litoral da Pérsia Safávida. No caso de uma confrontação militar entre Irã e Israel (e Estados Unidos), o Irã provavelmente tentará fechar o Estreito de Ormuz. Guarnições existentes seriam certamente complementadas por aeronaves, submarinos e grandes operações de posicionamento de minas. Pode-se esperar que as Guardas Revolucionárias e proxys como o Hezbollah lancem ataques terroristas contra Israel e alvos estadunidenses ao redor do mundo. No longo prazo, o fechamento do Estreito de Ormuz também seria devastador para a economia iraniana, mas ainda é uma forte ameaça. A tirania da geografia é totalmente exposta nesse caso, e apesar de vários avanços em sensoriamento remoto e robótica que objetivam enfraquecer essa capacidade assimétrica, ainda é impossível neutralizar todas as ameaças, especialmente quando um ponto de estrangulamento permite a concentração de ágeis capacidades assimétricas. Analisando a história do Golfo Pérsico é possível perceber o quão provável esse cenário é: no final da Primeira Guerra do Golfo, os iranianos atacaram petroleiros no Golfo Pérsico e minaram parte do Golfo, o que levou eventualmente a internacionalização do conflito.

Em segundo lugar, a estreiteza do Golfo Pérsico significa rápidos intervalos de resposta e a miríade de pequenas ilhas e pântanos da costa iraniana da costa iraniana traz grande capacidade de encobrimento para pequenos e rápidos barcos e lançadores móveis de mísseis. É esperado que as

forças da Marinha Iraniana e da Marinha das Guardas Revolucionárias tenham total vantagem desses aspectos, utilizando suas capacidades assimétricas como vistas em 2002 na simulação militar do Desafio do Milênio da Marinha dos EUA. Além disso, ao contrário da China, onde o litoral é muito desenvolvido, a costa iraniana não é. A maioria das maiores cidades está para dentro do território; logo, o Irã possui profundidade estratégica, embora a falta de desenvolvimento no litoral também dificulta a questão de infraestrutura e mão-de-obra, necessárias para o poder naval. Ao fazer escolhas estratégicas, o Irã, portanto, possui muitos constrangimentos materiais. De uma perspectiva marítima, a maximização a segurança é atingida a partir do respeito ao contexto geográfico e do investimento em capacidades assimétricas relativamente baratas e abundantes como mísseis anti-navio apoiados por submarinos silenciosos diesel-elétricos. Os iranianos conseguiram adquirir submarinos avançados da classe *Kilo* dos russos e mísseis avançados dos chineses apesar da pressão internacional (Cordesman e al-Rodhan 2006, 29-30, 33). Essa compreensiva abordagem A2AD, contudo, falha em impedir ataques inimigos ou tentativas de invasão, ainda que tenha o potencial de extrair altos custos dos inimigos. Isso significa que forças convencionais adaptadas para a compreensão moderna de guerra no alto-mar são bem adequadas para o Pacífico Ocidental e ideais para o conceito emergente de Batalhas Aero Navais, porém elas são seriam tão vitoriosas se forçadas a atacar as defesas litorâneas restritas de um estreito. A aposta iraniana é suportar o suficiente a fim de transformar esse conflito hipotético em uma guerra de atrito, e, logo, forçar inaceitáveis casualidades e custos materiais que levariam a uma vitória política.

Em terceiro lugar, o Golfo Pérsico, não somente fornece vantagens geográficas para o potencial marítimo iraniano. O Irã pode ter priorizado o A2AD, mas isso significa que alguns recursos ainda estão disponíveis para o desenvolvimento de fragatas ou corvetas, embarcações de multimissões capazes de executar operações militares de não-guerra, as quais são cada vez mais usuais para marinhas de todo o mundo, nas quais incluem operações contra pirataria no vizinho Oceano Índico Ocidental. Assim, enquanto a Índia é capaz de mandar múltiplas embarcações, o Irã só pode utilizar-se uma única e envelhecida fragata da classe Vosper e um helicóptero (Stratfor 2013). Tentar ir contra a geografia ao construir grandes combatentes de superfície e outros

equipamentos convencionais não seria somente proibitivamente custoso, mas também atingiriam resultados subótimos se comparados com o poder naval de seus inimigos, regionais ou não. Isso evidencia a dificuldade iraniana de algum dia sair do Golfo Pérsico e avançar no Oceano Índico devido ao ponto de estrangulamento, que controla a entrada ao Golfo e canaliza petrolíferos, deixando também as forças iranianas vulneráveis e expostas a monitoramento extensivo. Similar à China, cuja marinha precisa atuar em dois oceanos, os iranianos precisam de capacidades marítimas para o raso Golfo Pérsico e para o Oceano Índico. Em outras palavras, as forças geográficas que favorecem as capacidades assimétricas no Golfo Pérsico enfraquecem o Irã além do Estreito de Ormuz. A divisão dos teatros importa muito porque avançar além do Golfo Pérsico não é uma questão de simplesmente aumentar o alcance. Ela também afeta as capacidades defensivas do Irã numa confrontação com qualquer grande potência naval: ao ceder o Oceano Índico Ocidental a outros, o Irã não possui capacidades de contrabalancear a utilização nesse oceano de submarinos nucleares, os quais podem ser equipados com mísseis cruzadores de longas-distâncias, e de aeronaves de longo-alcance.

Panorama

Como esse artigo demonstrou, a geografia tem um papel importante no potencial marítimo da China e do Irã. Ela fornece oportunidades e constrangimentos e, dessa forma, guia as escolhas estratégicas dessas duas potências emergentes. Contudo, deve-se lembrar que as interações geográficas se cruzam com vários outros fatores para influenciar o potencial marítimo de um Estado. Apesar de a geografia ser de fato persistente, seu impacto no potencial marítimo pode mudar devido a fatores não geográficos: transferências de tecnologia e acordos securitários aumentam o potencial marítimo, enquanto fortes rivais que se engajam em forte contenção e acelerados projetos de construção de navios o diminuem. Especificamente, a tecnologia e seu rápido progresso tem um papel decisivo, visto que permite as forças navais diminuírem em certo nível os constrangimentos dos fatores geográficos.

Ao mesmo tempo, pode-se argumentar que a geografia explica muito mais dos pontos que analisamos nesse artigo. Alguns aderentes da clássica geopolítica foram além do modesto raciocínio fisiocrático das vantagens e desvantagens geográficas. Por exemplo, James Fairgrieve (1915, 66)

argumentou que a geografia refletia na mente e logo a levava a seguir certas linhas de ação. Usando a linguagem contemporânea, a geografia induz o que Colin Gray chama de “orientações estratégicas”. Gray (1988, 43, 45-52, 58; 1991, 313-315; 1996, 257-258) raciocina que as experiências com fatores geográficos no longo prazo ocasionaram culturas estratégicas únicas nos Estados, o que significa que o pensamento de sua política externa é guiado por suas interações passadas com constrangimentos geográficos e oportunidades.

No caso da China e do Irã, é possível de fato encontrar orientações estratégicas que merecem ser mais investigadas: os esforços cautelosos chineses de construir uma marinha de águas azuis para proteger suas LCM, junto com os projetos de estabelecer portos em Mianmar, Paquistão e Irã, refletem séculos de expansão condicionados pelos mares e oceanos. Desde a destruição mongol da dinastia Song, até a glória da dinastia Ming e as expedições de Zheng He, os posteriores retrocessos devido aos piratas Wokou e os invasores japoneses durante a dinastia Qind, e, finalmente, as disputas com Taiwan, a liberdade de ação estratégica chinesa foi sempre maior quando o país podia construir um grande controle marítimo. Essa experiência de vantagens estratégicas advindas do mar parece moldar a atual estratégia chinesa. Enquanto isso, a inabilidade persa de defender até as ilhas próximas de sua costa de invasores portugueses e britânicos, parcialmente motivados pela atividade pirata no Golfo Pérsico, ocasionou a inevitável perda da liberdade de ação no começo do século XX. A atual República Islâmica não que repetir essa difícil experiência. Esses fundamentos cognitivos da estratégia marítima, condicionados pela geografia, devem ser um componente vital da avaliação e do planejamento geoestratégico.

REFERÊNCIAS

- Cole, Bernard D. 2003. "The PLA Navy and 'Active Defense'". In *The People's Liberation Army and China in Transition*, editado por Stephen J. Flanagan and Michael E. Marti. Washington D.C.: National Defense University Press.
- Corbett, Julian S. 1911. *Some Principles of Maritime Strategy*. Londres: Longman.
- Cordesman, Anthony H.; e Khalid R. al-Rodhan. 2006. *The Gulf Military Forces in an Era of Asymmetric War*. Washington D.C.: CSIS.
- Cordesman, Anthony H.; e Adam C. Seitz. 2009. *Threats, Risks and Vulnerabilities: Terrorism and Asymmetric Warfare*. Washington D.C.: CSIS.
- Fairgrieve, James. 1915. *Geography and World Power*. London: University of London Press.
- Gray, Colin S. 1988. *The Geopolitics of Super Power*. Lexington: University Press of Kentucky.
- _____. 1991. "Geography and Grand Strategy." *Comparative Strategy* 10(4): 311-329.
- _____. 1996. "The Continued Primacy of Geography: A Debate on Geopolitics." *Orbis* 40 (2): 227-259.
- Kaplan, Robert D. 2009. "Center Stage for the Twenty-first Century: Power Plays in the Indian Ocean." *Foreign Affairs* 88 (2): 16-32.
- _____. 2010a. "The Geography of Chinese Power: How Far Can Beijing Reach on Land and at Sea?". *Foreign Affairs* 89 (3): 22-41.
- _____. 2010b. *Monsoon: The Indian Ocean and the Future of American Power*. Nova Iorque: Random House.
- Kostecka, Daniel J. 2011. "The Chinese Navy's Emerging Support Network in the Indian Ocean." *Naval War College Review* 64(1): 59-78.
- Mackinder, Halford J. 1890. "The Physical Basis of Political Geography." *Scottish Geographical Magazine* 6 (2): 78-84.
- _____. 1895. "Modern Geography: German and English." *Geographical Journal* 6(4): 367-379.
- Mahan, Alfred T. 1890. *The Influence of Sea Power upon History: 1660-1783*, Londres: Sampson Low Marston.

- Mearsheimer, John J. 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. Nova Iorque: Norton 2001.
- O'Rourke, Ronald. 2012. *China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities*. Washington D.C.: CRS Report for Congress.
- Office of Naval Intelligence. 2009. *Iran's Naval Forces: From Guerilla Warfare to a Modern Naval Strategy*. Washington D.C.: Office of Naval Intelligence.
- Office of the Secretary of Defense. 2011. *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2011*. Washington D.C.: Department of Defense.
- Simpson, Peter. 2011. "China Considers Seychelles Military Base Plan." *The Telegraph*, 13 de setembro de 2011.

RESUMO

Fatores geográficos – particularmente localização, comprimento e relevo da área costeira, além das Linhas de Comunicação Marítima – permitem-nos analisar o potencial marítimo de duas importantes potências emergentes: China e Irã. Utilizando os supracitados fatores geográficos, também derivamos específicas características das estratégias navais chinesas e iranianas, e, posteriormente, concluímos com um panorama quanto às suas “culturas estratégicas” geograficamente definidas. Almejando essa abordagem dos estudos de segurança e relações internacionais, nós buscamos revitalizar o clássico pensamento geopolítico.

PALAVRAS-CHAVE

Geopolítica; Estratégia Naval; Guerra Assimétrica; China; Irã.

Recebido em 11 de março de 2013

Aprovado em 10 de julho de 2013

Traduzido por Livi Gerbase

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 PPGEI 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

Volume 2, Número 3 (Jan-Jun. 2013)

Editorial

Paulo Fagundes Visentini

Poder Militar, Crise Financeira e o Panorama de Segurança Internacional no Século XXI

Érico Esteves Duarte

Más Allá del Crimen Organizado: La Reformulación del Concepto de Insurgencia y su Impacto en el Entorno Estratégico Sudamericano

Mariano César Bartolomé

África do Sul, Atlântico Sul e a Equação IBAS-BRICS: o Espaço Transatlântico em Transição

Francis Kornegay

Amazônia Azul: Pensando a Defesa do Território Marítimo Brasileiro

Marianne L. Wiesebron

Um Passo para Frente, Dois para Trás: Sucesso e Fracasso na Recente Política Externa Turca

Ilter Turan

Incidencias de la Primavera Árabe en el Fín de la “Era Verde” en Líbia: Cuestiones Sobre Derecho de Intervención y Deber de Injerencia

Gladys Lechini, Norma S. Rabbia

Cooperação Sul-Sul: a Parceria Brasileira com Moçambique e a Construção de uma Fábrica de Medicamentos de combate à AIDS

Maj-Lis Follér

O Valor do Conceito de Hegemonia para as Relações Internacionais

Luiz Augusto Estrella Faria

Pensando Criticamente a Economia Política Global: Apontamentos para o Estudo de Potências Médias Emergentes.

Leonardo Ramos

A Implementação da Lei Internacional Anti-Corrupção no Comércio: o Controle Legal da Corrupção Dirigido às Empresas Transnacionais

Luciano Vaz Ferreira, Fabio Costa Morosini

