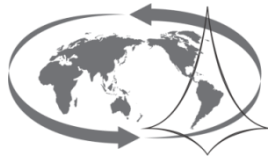


ISSN 2238-6262 / e-ISSN 2238-6912

AUSTRAL

Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais

Brazilian Journal of Strategy & International Relations



Geopolítica e Segurança Internacional

Porto Alegre, v.3, n.6 | Jul./Dez. 2014



Austral	Porto Alegre	n.3, v. 6	p. 1-286	Jul./Dez. 2014
---------	--------------	-----------	----------	----------------

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). 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 Programa de apoio à Edição de Periódicos (PAEP) – UFRGS.



**Programa de apoio à
Edição de Periódicos**

Equipe Editorial *Editorial Team*

Editores-Chefe *Editors*

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

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

Comitê Editorial *Editorial Board*

Adam Habib (University of Johannesburg, África do Sul)

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

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

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

Gladys Lechini (Universidad Nacional de Rosario, Argentina)

Immanuel Wallerstein (Yale University, Estados Unidos da América)

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

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

Assistente de Edição *Edition Assistant*

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

Conselho Editorial *Editorial Committee*

Amado Luiz Cervo (Universidade de Brasília, Brasil)

Analúcia Danilevicz Pereira (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

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

Antônio Carlos Lessa (Universidade de Brasília, Brasil)

Antonio Jorge Ramalho (Universidade de Brasília, Brasil)

Bertrand Badie (Sciences Po, França)

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

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

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

Chris Landsberg (University of Johannesburg, África do Sul)

Hüseyin Bağcı (Middle East Technical University, Turquia)

İlter Turan (Istanbul Bilgi University, Turquia)

José Ariosa Pérez (Universidad de la Habana, Cuba)

Liu Youfa (China Institute of International Studies, China)

Lotfi Kaabi (Institut Tunisien des Études Stratégiques, Tunísia)

Mamoudou Gazibo (Université de Montréal, Canadá)

Marcos Costa Lima (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil)

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

Mehdi Parvizi Amineh (University of Amsterdam, Holanda)

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

Monica Hirst (Universidad Torcuato di Tella, Argentina)

Nikolai Mikhailov (Russkiy Mir Foundation, Rússia)

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

***AUSTRAL: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* está disponível online no site: <http://seer.ufrgs.br/austral/>.**

Contato

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Faculdade de Ciências Econômicas
Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais
Av. João Pessoa, 52 sala 33-A - 3º andar - CEP 90040-000 - Centro - Porto Alegre/RS - Brasil
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. 3, n. 6 (Jul./Dec. 2014). – 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 3, Número 6 (Jul./Dez. 2014)

Editorial: A Guerra Econômica e o Silêncio da Academia.....	7
<i>Paulo Fagundes Visentini</i>	
As Relações Bilaterais Brasil-Estados Unidos no Governo Dilma Rousseff, 2011-2014.....	11
<i>Cristina Soreanu Pecequillo</i>	
O Retorno da Geopolítica: A Ascensão dos BRICS	37
<i>Ronaldo Carmona</i>	
Da Política de Contenção à Reemergência: A Rússia volta ao Tabuleiro.....	73
<i>Diego Pautasso</i>	
A China também olha para o Ártico.....	95
<i>Alexandre Pereira da Silva</i>	
O Programa Nuclear da África do Sul do Apartheid e seu Impacto na África Austral	119
<i>Jo-Ansie van Wyk</i>	
El Planeamiento Estratégico Militar en la Argentina (2003-2013): Reflexiones en torno al Gobierno Político de la Defensa.....	143
<i>Luciano Anzelini, Iván Poczynok</i>	
Seguridad Cooperativa: La Construcción de Medidas de Confianza Mutua con Brasil en Tiempos de Democracia Argentina.....	169
<i>Gisela Pereyra Doval, Miguella Varela</i>	
Na Sombra do Império: Refletindo sobre a Posição Estratégica de Estados Pequenos na Europa e na Bacia do Caribe durante a Guerra Fria.....	197
<i>Mitchell Belfer</i>	
A Inovação e o Fenômeno Bélico.....	225
<i>Lucas Pereira Rezende, Rafael Ávila</i>	
La Argentina ante la Disputa entre Palestinos e Israelíes: un Estudio respecto al Posicionamiento asumido por la Administración Alfonsín (1983-1989).....	249
<i>Ornela Fabani</i>	
Parceiros.....	277
Normas de Submissão/Números Anteriores.....	281

*. 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: A GUERRA ECONÔMICA E O SILÊNCIO DA ACADEMIA

Paulo Fagundes Visentini¹

Os últimos anos têm revelado uma crescente aceleração das Relações Internacionais. Com o fim da Guerra Fria, em meados do Governo Gorbachov, a queda dos regimes socialistas no leste europeu em 1989 e a desintegração da União Soviética em 1991, houve espaço para uma reacomodação de forças no sistema mundial. Quando o vácuo foi sendo ocupado por antigos e novos atores internacionais, passou-se para uma espécie de Guerra de Posições. A China e as demais nações emergentes, especialmente as que integram o BRICS, puderam ocupar maior espaço. Mas esse precário equilíbrio foi significativamente afetado pela crise econômica nos países da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) a partir de 2008-2009.

Esse fenômeno se combinou com o insucesso norte-americano na Guerra ao Terrorismo no Oriente Médio e na Ásia Central. Não tardou muito para que houvesse uma reação euroamericana, tentando restaurar o *statu quo ante*. Os desdobramentos da “Primavera Árabe” constituíram o primeiro estágio de uma contra-ofensiva em cadeia (às vezes acompanhada por uma escalada militar), que prosseguiu com a projeção do poder Ocidental para a África (segundo estágio), cuja posição vinha se alterando em função da cooperação com as potências emergentes. O terceiro estágio decorreu do crescimento das tensões na Ásia oriental, que a China vem conseguindo equilibrar, mas que não cessa de

¹ Professor Titular do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Doutor em História Econômica pela USP e Coordenador do Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais. E-mail: paulovi@ufrgs.br.

crescer. O quarto estágio da escalada está voltado contra a Rússia de Vladimir Putin por meio do conflito da Ucrânia e das sanções dela decorrentes.

Os conflitos localizados e as tensões regionais tem recebido uma atenção *post factum* pela academia, de forma dissociada. Carecemos de uma reflexão totalizante que seja capaz de interpretar, satisfatoriamente, os acontecimentos atuais de maneira integrada. Eles parecem confusos, mas não tanto quanto a academia, que os trata como fenômenos específicos e atípicos. Assim, o que chama a atenção é o silêncio acadêmico sobre a essência do tumultuoso processo.

Quando se observa os acontecimentos no Brasil, desde as manifestações de junho de 2013 à Copa Mundial de Futebol, à eleição presidencial e à fragilização das empresas internacionalizadas (privadas e públicas) do Brasil por uma insólita onda de denúncias de corrupção, pode-se identificar o quinto estágio da reação geral. Ela também afeta a Argentina, a Venezuela e a pressão induzida pela redução do preço do petróleo. Trata-se de um estágio que utiliza, intensivamente, o chamado *smart power*, com a generalização das Revoluções Coloridas de segunda geração. E a motivação parece ser essencialmente econômica.

A difícil recuperação econômica e internacional por parte das potências norte-atlânticas tem sido conseguida à custa das reservas monetárias e do patrimônio das potências emergentes. O crescente discurso anti-BRICS está associado a esse fenômeno. Há uma verdadeira Guerra Econômica em andamento, que constitui o fio condutor que articula os conflitos e tensões contemporâneos. Ela é acompanhada de um realinhamento geopolítico habilmente engendrado pelos Estados Unidos e pelo Reino Unido, visando articular um espaço geoeconômico Atlântico capaz de recuperar espaço frente ao Pacífico.

Todavia, a dimensão geopolítica pode ser considerada apenas uma decorrência da crescente competição econômica atualmente em curso. É um fenômeno que merece a atenção dos analistas no centenário da eclosão da Primeira Guerra Mundial. Certamente o mundo é diferente e a história não se repete. Mas o silêncio da academia sobre os fundamentos econômicos dos atuais conflitos, manobras e tensões pode fazê-la perder o trem da história. O mundo está passando da Guerra de Posições à Guerra de Movimento.

Agradecemos o apoio da Pró-Reitoria de Pesquisa da UFRGS, através do Programa de Apoio à Editoração de Periódicos (PAEP) para tradução, bem

como a toda equipe que trabalhou na edição e tradução, em particular ao Assistente de Edição, Pedro Alt, e à professora Cristina Pecequilo, que colaborou com a revisão final dos artigos traduzidos à língua inglesa. E, com satisfação, informamos que o Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT), co-editor da revista AUSTRAL, juntamente com o Centro Brasileiro de Estudos Africanos (CEBRAFRICA), logo após completar quinze anos, se transferiu para a Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), iniciando uma nova fase.

AS RELAÇÕES BILATERAIS BRASIL- ESTADOS UNIDOS NO GOVERNO DILMA ROUSSEFF, 2011-2014

Cristina Soreanu Pecequilo¹

Introdução

As relações bilaterais Brasil-Estados Unidos são estruturais na evolução das relações internacionais brasileiras devido ao peso político, econômico, estratégico e ideológico que os Estados Unidos detêm na agenda do país. Este peso resulta de uma combinação de fatores complexa que envolve a natureza dos recursos de poder norte-americanos, sua capacidade de projeção e a percepção do Brasil sobre si mesmo e sobre este parceiro. Esta tendência de ideologização do debate e polarizações internas que se divide em correntes pró e contra uma política externa autônoma, em oposição ao alinhamento com os norte-americanos, permanece até o século XXI, atravessando a administração de Luis Inácio Lula da Silva (2003/2010) e chegando ao governo de Dilma Rousseff (2011/2014).

Enquanto na gestão Lula prevaleceu a assertividade internacional que elevou a presença global brasileira, inclusive diante dos Estados Unidos, a despeito das críticas, o período Dilma Rousseff parece representar um ponto de inflexão neste processo. Tal inflexão corresponderia a uma tentativa de conciliar as vertentes da autonomia e do alinhamento. Contudo, este processo demonstrou-se bastante controverso e sensível, uma vez que a opção de política

¹ Professora de Relações Internacionais da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), Pesquisadora do CNPq, NERINT/UFRGS, UnB e UFABC/UNIFESP. A autora agradece à Clarissa Forner, graduanda em Relações Internacionais pela UNIFESP. E-mail: crispece@gmail.com.

externa autônoma refere-se a um projeto de Estado e não só de governo. Esta equação deixou de levar em consideração os elementos abrangentes do intercâmbio, e a posição norte-americana como potência hegemônica.

Diante deste cenário, o objetivo do artigo é analisar a evolução das relações bilaterais no governo Rousseff, identificando seus principais pilares, controvérsias, limitações e oportunidades, tendo como pano de fundo o contexto mais amplo das relações internacionais do Brasil como país emergente. Trata-se de um recorte contemporâneo, que trará um estudo sustentado em temas conjunturais e considerações de longo prazo sobre as visões estratégicas de ambos os parceiros. Para isso, o texto se encontra dividido em duas partes: diversificação e acomodação (2011/2012), distanciamento, repensamento e estagnação (2013/2014).

Diversificação e Acomodação (2011/2012)

Eleita em 2010, a Presidente Dilma Rousseff representou a continuidade do governo Lula. No campo doméstico este compromisso foi preservado de forma clara, incluindo a ampliação da agenda social e o aumento de investimentos em setores como infraestrutura (PAC e as obras para os grandes eventos esportivos Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas 2016) e moradia popular como o programa Minha Casa, Minha Vida. Entretanto, na política externa esta continuidade passou a ser questionada, indicando uma possível quebra nas relações internacionais e a reaproximação aos Estados Unidos.

Avaliando a política externa no que se refere ao pensamento estratégico e as relações bilaterais, observa-se uma continuidade moderada, que traz o risco da estagnação e do baixo perfil. Embora não exista uma ruptura de paradigma, mantendo o foco nas relações Sul-Sul e no multilateralismo, os anos 2011/2012 apresentam alterações: primeiro, uma variação de estilo entre os dois governos, com a Presidente Dilma, exercendo a Diplomacia Presidencial de maneira menos intensa e, segundo, uma tentativa de reformatar o intercâmbio com os norte-americanos.

A reformatação detém caráter ambíguo: minimizar críticas internas à política externa, sem reenquadrar o país à órbita dos Estados Unidos. Tais críticas haviam sido elevadas nas eleições presidenciais 2010, tendo como foco o

Acordo Nuclear Tripartite Irã-Brasil-Turquia e a temática dos direitos humanos, simbolizada pela condenação à morte por apedrejamento de Sakine Ashtiani pelo governo de Ahmedinejad, que o Brasil não criticaria (ignorando-se o fato do país estar negociando o perdão). Ambas as questões foram criticadas pelos Estados Unidos e instrumentalizadas pela oposição. No pós-2011 o tema Ashtiani desapareceu e os Estados Unidos, após terem pressionado pela não aprovação do Acordo Tripartite fecharam novo acordo nuclear com o Irã, similar ao de 2010. As posições norte-americanas foram também contra a Turquia, e refletem seu encolhimento diante de pivôs regionais.

A presidência Dilma se iniciava sob o signo da contemporização de temas polêmicos, com ênfase na conjuntura eleitoral. Portanto, pode-se levantar como hipótese que este ajuste tático emerge mais de um debate interno do que da necessidade de se reposicionar diante dos Estados Unidos para obter reconhecimento, visto que a percepção do Brasil potência já existia.

Não se mudava a política de Estado, mas se adaptava a política de governo. A indicação do ex-Embaixador do Brasil em Washington Antonio Patriota (2007/2009) ao cargo de Ministro das Relações Exteriores, e que fora Secretário-Geral das Relações Exteriores² nos últimos anos da gestão do Embaixador Celso Amorim (2009/2010), surgia como elemento importante. A ideia era oferecer um contraponto ao governo Lula para o público doméstico, mas que poderia trazer vantagens, como o apoio ao assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Mas qual era o *status* da relação bilateral e quais os caminhos no governo Dilma Rousseff?

Quando Rousseff assume em Janeiro de 2011, as relações bilaterais Brasil-Estados Unidos encontram-se em um patamar de Diálogo Estratégico. Estabelecido em 2005 pelos governos de Luis Inácio Lula da Silva (2003/2010) e de George W. Bush (2001/2008) o Diálogo Estratégico representou o reconhecimento norte-americano de que o Brasil encontrava-se em uma nova posição no equilíbrio de poder mundial. Define-se que a parceria detém implicações globais e não restrita a temas regionais. Isso não reflete plena convergência de interesses ou eliminação de conflito, e sim um *status* de intercâmbio entre potências.

² De 2003 a Setembro de 2009, o cargo foi exercido pelo Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães.

Apesar das críticas de grupos pró-alinhamento ao Presidente Lula, o estabelecimento deste Diálogo só foi possível devido à mudança da política externa. Empreendida pelo Presidente Lula e o Embaixador Celso Amorim como Ministro das Relações Exteriores, esta mudança permitiu o amadurecimento e adensamento da agenda por meio da retomada da cooperação Sul-Sul e da identidade terceiro mundista. Abandonaram-se as posições subordinadas e de alinhamento dos anos 1990, recuperando uma visão autônoma e um projeto de desenvolvimento.

O projeto detém dimensões internas e externas. Internamente, buscou-se o reforço do poder nacional por meio de ajustes econômicos para garantir a estabilidade, o crescimento e diminuir a vulnerabilidade. Desenvolveram-se ações para a correção de desigualdades sociais, de potencial para cooperação técnica e poder brando: Fome Zero, Farmácia Popular e Bolsa Família. No mesmo referencial insere-se a participação na Missão de Estabilização das Nações Unidas para o Haiti, a MINUSTAH, desde 2004 como líder.

Observou-se o aprofundamento da integração na América do Sul (Mercado Comum do Sul-MERCOSUL, Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana-IIRSA, União das Nações Sul-Americanas-UNASUL e Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos-CELAC), a participação ativa em negociações multilaterais em organismos tradicionais (Nações Unidas, Fundo Monetário Internacional, G-20 financeiro), a criação de alianças de geometria variável entre os emergentes (Índia, Brasil, África do Sul-IBAS, Brasil, Rússia, Índia, China África do Sul-BRICS, G-20 comercial), o reforço de parcerias extrarregionais com a UE e a retomada de uma política Sul-Sul na África, na Ásia e no Oriente Médio. As Cúpulas América do Sul-Países Árabes (ASPA) e América do Sul-África (ASA) foram sinalizações inéditas.

À medida que os Estados Unidos não participam dos arranjos de integração do século XXI, oferece-se um contraponto ao tradicional sistema interamericano criado na Guerra Fria sustentado em mecanismos estratégico-militares, o TIAR (Tratado Interamericano de Assistência Recíproca) de 1947 e a OEA (Organização de Estados Americanos) de 1948. Tais instituições tornaram-se cabeça de ponte dos Estados Unidos de 1947 a 1989, e são esvaziadas pelas iniciativas sul-americanas.

Este sistema e as relações Estados Unidos-Cuba caracterizadas pelo embargo econômico vigente desde a Revolução Comunista de 1959, demonstram

o congelamento das políticas regionais. Estas políticas sofreram certa atualização nos anos 1990 com a Iniciativa para as Américas (IA) e a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) que propunham o estabelecimento da Zona de Livre Comércio Hemisférica, sem que existissem alterações na visão dos Estados Unidos sobre a região como “zona de reserva”. Dentre os projetos apresentados somente foram criados o NAFTA, Acordo de Livre Comércio entre os Estados Unidos, o Canadá e o México (1994), o CAFTA, Acordo de Livre Comércio da América Central (2007), e estabelecidos Tratados de Livre Comércio bilaterais com Chile, Peru e Colômbia.

A integração liderada pelo Brasil colocou em xeque estes projetos de caráter assimétrico de condicionalidades sociais e econômicas (Consenso de Washington). Ao reconstruir, e liderar, mudanças em seu entorno regional e em escala global, o Brasil tornou-se presente no mundo, com identidade e interesses autônomos. Como indicado isso culminou em 2005 no Diálogo Estratégico e a definição do Brasil e emergentes como pilares da nova ordem mundial. Em 2008, a Secretária de Estado Condolleeza Rice considera os emergentes como “responsáveis pela ordem global” (*stakeholders*). A este termo soma-se em 2010, a dos “novos centros de poder mundial”, da *National Security Strategy* (NSS-2010) do Presidente Obama.

Entretanto, este cenário não é caracterizado somente pelo reconhecimento do Brasil pelos Estados Unidos, que leva as tentativas de engajamento da parte da potência hegemônica. Ele é também marcado pela crise desta hegemonia, provocada por Bush filho: o unilateralismo militar e as operações de intervenção da Guerra Global Contra o Terror no Afeganistão (2001) e Iraque (2003). Este foco no sistema eurasiático gerou a superextensão imperial e a crise econômica de 2008.

Ao lado do engajamento, a contenção do Brasil e demais emergentes torna-se presente com críticas ao “neoimperialismo” brasileiro e chinês no Terceiro Mundo, medidas estratégicas no setor militar em atenção a espaços como a América do Sul e a África, e novas alianças econômicas na Europa e no Pacífico. Tais movimentos se desdobram: reforço de mecanismos existentes e a criação de novos instrumentos de projeção por Bush filho (e que serão completados por Barack Obama).

Na primeira dimensão, reforço de mecanismos, insere-se o aumento de investimentos no Plano Colômbia e no Comando Militar do Sul (USSOUTHCOM). Especificamente, o Plano Colômbia de guerra contra as drogas foi lançado nos anos 2000 pelo governo Bill Clinton (1993/2000). A Iniciativa Andina Contra as Drogas³ estabelecia a cooperação Estados Unidos-Colômbia no combate ao narcotráfico por meio de ajuda e presença militar de tropas norte-americanas em solo colombiano (incluindo a cessão de bases) e fumigação de plantações de coca na região Amazônica, com efeitos sobre todos os países que a compartilham (como Brasil e Venezuela).

A partir de 2001, o Plano Colômbia incorporou a linguagem da Guerra Global contra o Terror (GWT) com a definição do “narcoterrorismo” como ameaça à segurança hemisférica. Esta classificação foi trazida para identificar uma nova categoria de ameaça: o uso do dinheiro do narcotráfico para financiar grupos terroristas. O lançamento do Plano foi simultâneo ao da IIRSA, projeto de integração de infraestrutura liderado pelo Brasil na América do Sul, em um contexto de autonomia. Reforçado pela administração Lula, este é um processo que se inicia no fim dos anos 1990, principalmente na região andina com a ascensão do projeto do Socialismo no século XXI de Chávez, de teor crítico à hegemonia.

Classificações como “Estados Bandidos”, “Eixo do Mal” foram aplicadas a estas situações, indicando a existência de governos autoritários na região, com tendências a desrespeitar as normas da comunidade internacional (no caso do “Eixo do Mal” latino, Cuba e Venezuela eram identificados pelo Departamento de Estado como os principais riscos)⁴. Estas percepções eram repudiadas pelas diplomacias locais, demonstrando sua preocupação com risco do intervencionismo, acentuado pelo lançamento da Doutrina Bush de ação preventiva em 2002.

Os temas do narcoterrorismo e dos Estados bandidos se relacionam à ampliação da atuação do Comando Militar do Sul (USSOUTHCOM), com a

³ A partir de 2008, a guerra contra as drogas foi complementada pela Iniciativa Mérida no México.

⁴ Além da categoria de Estado Bandido (*rogue state*), os Estados Unidos criaram a de “Estados Falidos” (*failed state*) para se referir a nações sem organização interna, santuários de terrorista e marcadas pela guerra civil e tragédias humanitárias. O Eixo do Mal pós-11/09 era composto por Irã, Iraque e Coreia do Norte, ao qual se somaram Síria e Líbia.

identificação da Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai como foco de terrorismo internacional a partir de 2001. Segundo análises norte-americanas, a área seria de atuação de grupos como a Al-Qaeda e o Hezbollah, com a presença de células terroristas na América do Sul e o patrocínio de atividades ilegais como tráfico de drogas e lavagem de dinheiro. A cidade de Foz do Iguaçu seria o foco desta movimentação (USSOUTHCOM 2014).

O fortalecimento do USSOUTHCOM ainda é composto pela reativação da 4ª Frota da Marinha Americana em 2008, criada em 1943 e descomissionada em 1950, quando suas tarefas passaram para o comando associado à OTAN e ao Norte do Atlântico (2ª Frota, por sua vez desativada em 2011 no processo de reestruturação das forças no Atlântico, no Pacífico e no mundo afro-asiático). O restabelecimento destas operações foi justificado pelo Departamento de Defesa como parte da elevação dos riscos de segurança, estatais e transnacionais no Hemisfério Ocidental.

No século XXI, o Atlântico Sul⁵, espaço entre a América do Sul e a África, retoma sua relevância por diversos fatores: reservas de gás e petróleo, zona de passagem para matérias primas e recursos energéticos, e a crescente influência sino-indo-brasileira. A somatória do Plano Colômbia com a 4ª Frota representa uma relevante movimentação de geopolítica estadunidense no sentido de projetar poder em um espaço no qual possuía menor presença estratégica. Estas ações visam prover capacidade de mobilização rápida no Atlântico Sul e se chocam com a visão brasileira e africana de desmilitarização da área. Estas diferentes posições não são inéditas, retomando as divergências da década de 1980 referentes à criação da Zopacas (Zona de Paz de Cooperação do Atlântico Sul), pelo Brasil, e da instalação da OTAS (Organização do Tratado do Atlântico Sul), pelos Estados Unidos.

Segundo o Livro Branco da Defesa Nacional do Brasil (Ministério da Defesa 2012, s/p), o Atlântico Sul, “A Amazônia Azul” é área de elevada relevância para o país justamente pelos mesmos motivos que interessam aos Estados Unidos,

⁵ Ver Edição Austral <http://seer.ufrgs.br/index.php/austral/issue/view/1891>

Na área marítima brasileira, sobre o oceano Atlântico, cruzam importantes rotas de navegação, vitais para a economia nacional. Aí estão localizadas as reservas do pré-sal brasileiro, de alto significado econômico, político e estratégico (...). A projeção na direção leste conduz aos países da África Ocidental, e nela se destaca a rota do Cabo, uma considerável via estratégica de comunicação da Ásia e África com o Hemisfério Norte. O segmento que vai do cabo de São Roque ao rio Oiapoque projeta o Brasil para a porção norte da África, para a Europa Ocidental canal do Panamá, Caribe e América Central e do Norte.

No âmbito geopolítico e geoeconômico do Atlântico Sul encontra-se outra ação estadunidense e que se insere nos novos mecanismos de projeção: o estabelecimento do Comando Africano (USAFRICOM) em 2008. Antes pertencente ao Comando Militar do Pacífico (USPACOM), a área geográfica deste comando sobrepõem-se no Atlântico Sul às forças do Comando do Sul, e, como sua parte sul-americana, visa ocupar espaços e dissuadir avanços sino-brasileiros e indianos na África. As motivações são similares as da reativação da 4ª Frota.

São esforços complementares que representam o reconhecimento da força brasileira e de seu potencial de ameaça. Independente destas movimentações, e paralela a elas e convergentes, constrói-se uma base sólida para a relação bilateral, sustentada justamente por estes fatores. Este é o patamar complexo a partir do qual se constrói o intercâmbio Dilma-Obama em 2011: o Brasil permanecia reconhecido como potência. Então, por que o governo Dilma se inicia com tentativas de ajuste tático do intercâmbio?

Diferente de outras potências como China e Índia que tem como postura aprofundar a barganha com os Estados Unidos na mesma proporção que elevam a sua força, no Brasil as pressões internas pró-alinhamento dificultam a construção do consenso em torno da autonomia. Diante disso, como indicado, surgiu no governo Dilma o ajuste tático em 2011, já no contexto de um relativo recuo da ofensiva diplomática. Este movimento se inicia a partir da visita do Presidente Barack Obama ao país em Março, que para alguns grupos internos foi considerada “limpeza de agenda” (visão propagada pela mídia). Todavia, quando Obama chega ao Brasil ele visita um país considerado potência global no contexto do século XXI, resultante de quase uma década de fortalecimento nacional e não em resposta às recentes mudanças que Dilma procurava implementar após apenas dois meses de governo.

O que mais interessava era a tática de recuperação de espaços no contexto regional, que não pode ser descolada do global: continuidade da crise econômica nos Estados Unidos e União Europeia, fortalecimento dos emergentes e de sua projeção internacional geopolítica e geoeconômica, aprofundamento da integração sul-americana, instabilidade nos teatros militares eurásianos Iraque-Afganistão e eclosão da Primavera Árabe em 2010. As ações na América Latina são compensatórias, sem que isso tire o foco dos Estados Unidos da Eurásia. Enquanto estava no Brasil, o Presidente Obama anunciou o início da operação militar, autorizada pelo CSONU à Líbia de Muammar Kaddaffi por razões humanitárias. A votação do CSONU que a autorizou não foi consensual e teve padrão representativo das novas forças globais: os países que se abstiveram foram membros temporários e permanentes do CSONU, China e Rússia, Brasil, Índia e Alemanha⁶.

Quais os resultados concretos da visita? E do ajuste tático? No que se refere aos conteúdos midiáticos da visita, um apoio formal à inserção do Brasil como membro permanente do CSONU e a abolição dos vistos não se observaram avanços. Diferente de Índia e Japão que contam com declarações formais de apoio, o Brasil obteve uma de “apreço”. Os vistos foram mantidos, com promessas de facilitação em sua obtenção.

Observaram-se alterações no Diálogo Estratégico de 2005, com a elevação de seus componentes a nível presidencial. O objetivo era sinalizar que a relação era prioritária e agregar às negociações maior visibilidade e dimensão diplomática, colocando-as como tarefa dos Executivos e agências. Esta institucionalização define maior regularidade nas reuniões, tornando-as fóruns permanentes. Os principais diálogos são: o Diálogo da Parceria Global (GDP), o Diálogo Econômico e Financeiro (EFD), a Comissão de Relações Econômicas e Comerciais, o Diálogo Econômico da Parceria, o Diálogo Comercial da Parceria e o Diálogo Estratégico Energético (SED). Foram atualizados fóruns como as Câmaras de Comércio Brasil-Estados Unidos, empresariais (Conselho Empresarial Brasil-Estados Unidos) e da sociedade civil.

⁶ O Brasil oferece uma crítica às intervenções humanitárias justificadas pelo conceito de “responsabilidade de proteger” das Nações Unidas, contrapondo o de “responsabilidade ao proteger”. O objetivo é questionar os critérios que regem estas ações.

No âmbito do “Diálogo da Parceria Global Brasil-Estados Unidos” (GDP) foram definidas como prioritárias: Cooperação Trilateral, Cooperação Educacional, Cooperação Espacial, Cooperação para Inclusão Social, Cooperação na Área de Saúde. Dentre estas, a cooperação educacional foi fortemente representada pelo Programa Ciência Sem Fronteiras, patrocinado pelo governo brasileiro (e as agências financiadoras no setor educacional em nível de pesquisa e ensino de graduação e pós-graduação, CNPq e CAPES, que visa capacitar estudantes brasileiros em instituições estrangeiras (Diálogo da Parceria Global, Brasil-Estados Unidos 2012).

Outra área em expansão foi da cooperação trilateral, que estabelece uma ação conjunta de Brasil e Estados Unidos em terceiros países com destaque à América Central, Caribe e África. Os principais programas desenvolvidos referem-se à segurança alimentar, combate a AIDS/HIV, combate ao trabalho forçado e de crianças, cooperação em biocombustíveis, meio ambiente e conservação e narcotráfico.

Em 2011 foram assinados: Acordo de Comércio e Cooperação Econômica, Parceria para o Desenvolvimento de Biocombustíveis de aviação, Memorando de Entendimento sobre as Dimensões da Biodiversidade, Memorando de Entendimento para o Estabelecimento do Programa de Diálogos Estratégicos Brasil-EUA, Memorando de Entendimento para Implementação de Atividades de Cooperação Técnica em Terceiros Países no Âmbito do Trabalho Decente e Memorando de Entendimento sobre Cooperação para Apoiar a Organização de Grandes Eventos Esportivos.

No caso do Diálogo Estratégico Energético, o lançamento do programa detalhado de cooperação energética definiu quatro áreas: biocombustíveis, energia renovável e eficiência energética, petróleo e gás natural e segurança nuclear. Desde 2011, os encontros de grupos técnicos, assim como dos ministérios de energia tem sido frequentes, sem interrupção. Os Estados Unidos se comprometeram a colaborar com o Brasil na realização e formatação da agenda da Rio +20, conferência ambiental de 2012.

Um dos elementos mais centrais desta parceria energética reside na exploração do pré-sal brasileiro e a preocupação com a crescente participação de empresas chinesas no processo. Apesar dos avanços norte-americanos na exploração do xisto para a geração de gás e petróleo, anunciada como uma “revolução não convencional” (Yergin 2014) que tornaria o país autônomo, a

extensão e a viabilidade ambiental desta produção continuam em questão. Porém, não são poucos os que indicam que a combinação da exploração do xisto, com a ampliação da exploração de petróleo em setores ambientais protegidos como o Alasca e o Golfo do México, pode mudar o panorama geopolítico e geoeconômico mundial com o desengajamento de tropas e de investimentos em áreas chave.

Aos Estados Unidos interessam garantir acesso ao pré-sal brasileiro, uma vez que isso permitiria uma parceria energética com um “país amigo”, que oferece menos riscos do que os cenários do Oriente Médio, da Ásia Central e da África (e o da Venezuela na América Latina). Nestes riscos incluem-se os militares-estratégicos e a forte competição sino-indiana. Enquanto não houver mudança nos padrões de consumo e na matriz energética norte-americana, é questionável se qualquer nova fonte interna (ou mesmo externa) conseguirá suprir a demanda.

Outros setores nos quais foram mantidas as negociações foram os de defesa e comercial. Na agenda de defesa, a inovação foi o estabelecimento de um diálogo estratégico, que visa o incremento das ações de treinamento conjunto e identificação de ameaças. Da parte dos Estados Unidos existe interesse em aumentar sua exportação no setor bélico ao Brasil e à América do Sul, barrando o desenvolvimento da autonomia tecnológica, assim como os contatos com outras nações ativas neste mercado. Esta dimensão foi acelerada a partir da constituição do CDS (Conselho de Defesa Sul-Americano) no âmbito da UNASUL em 2008. O CDS representou um salto qualitativo nas relações de segurança sul-americanas, tendo como participantes apenas países da região, visando a cooperação e a construção de confiança. Visa oferecer alternativa a seu reposicionamento estratégico, como o Plano Colômbia e a Quarta Frota, e uma forma de conter e dissuadir novas tentativas de presença militar dos Estados Unidos. Por fim, oferece um mecanismo regional autônomo para lidar com temas de segurança.

No caso do comércio, as tendências de queda do fluxo bilateral foram mantidas uma vez que não existiram movimentações de abertura do mercado norte-americano ou correção de mecanismos protecionistas e de subsídios. As interações na OMC e o travamento da Rodada Doha exemplificam estas dimensões, assim como os diversos contenciosos entre as diplomacias. Algumas

disputas como as de setores como suco de laranja são recorrentes, enquanto o contencioso do algodão prevalece sem solução desde 2002. Em 2009, a OMC autorizou o Brasil a retaliar os Estados Unidos em U\$ 829 milhões, decisão rejeitada pelos norte-americanos, que recorreram e perderam. No ano de 2011, os Estados Unidos concordou em pagar ao Instituto Brasileiro do Algodão U\$ 147,3 milhões anuais para dar conta destes valores e reformar suas leis agrícolas (*Farm Bill*), para, logo depois, suspender os pagamentos em Outubro de 2013. A opção do Brasil foi, em 2014, abrir um painel para pressionar pela implementação do acordo e revisão da *Farm Bill*.

Incluem-se as divergências na eleição para a presidência desta organização na qual uma coalizão de países Sul levou à vitória o Embaixador Roberto Azevedo em 2013, em contraposição ao candidato apoiado pelos Estados Unidos. Um exame comparativo dos fluxos comerciais brasileiros nos últimos cinco anos, com foco nas parcerias bilaterais Brasil-Estados Unidos e Brasil-China, demonstra que apesar dos Diálogos Globais não há mudanças significativas (ver Tabela 1).

Tabela 1: Balança Comercial

Intercâmbios Brasil-Estados Unidos e Brasil-China Brasil e Estados Unidos US\$ FOB						
Ano	Exportação EUA	Exportação China	Importação EUA	Importação China	Saldo com EUA	Saldo com a China
2010	19.307	30.785	27.042	25.595	7.735	.190
2011	25.805	44.315	33.962	32.788	8.157	1.527
2012	26.849	41.228	32.603	34.248	5.754	.980
2013	11.575	22.957	17.587	17.585	6.012	.372
2014	12.792	23.880	17.613	18.405	4.821	.475
<i>Elaborada pela Autora com Dados MDIC</i>						
** Calculado até o mês de Junho de 2014						

O mesmo travamento ocorre nas negociações do G20 financeiro que ganharam maior visibilidade a partir da crise financeira global de 2008. Ainda que as negociações tenham começado em ritmo intenso a partir da eclosão da crise, tem se esvaziado nos últimos anos pela preservação do unilateralismo estadunidense e europeu diante das demandas de ajuste dos emergentes da agenda econômica de recuperação e de reforma das instituições financeiras. Mantém-se um descolamento entre as políticas de regulação e ajuste demandadas pelos emergentes e a agenda do Norte. Este descolamento deve ser encarado como um dos motivos de fortalecimento das alianças Sul-Sul como o BRICS. Em Julho de 2014, a criação do banco dos BRICS demonstra a força deste organismo.

Além deste panorama, o governo Obama intensificou, e complementou, o processo de contenção dos emergentes iniciado por W. Bush. À retórica positiva de cooperação, somou-se outra mais agressiva.

Países como a China, a Índia e o Brasil estão crescendo rapidamente. Este desenvolvimento deve ser bem recebido pois permitiu que milhões (...) tenham saído da pobreza, criando novos mercados e novas oportunidades (...). Enquanto esta rápida mudança ocorre, tornou-se moda em alguns meios questionar se esta ascensão irá acompanhar o declínio da influência americana e europeia no mundo. Talvez, segundo este argumento, estas nações representem o futuro, e o tempo de nossa liderança passou. O argumento está errado. O tempo da nossa liderança é agora. Foram os EUA (...) e nossos aliados democráticos que moldaram o mundo no qual estas nações (...) puderam crescer. (Obama 2011a, s/p)

Não tem sido poucas as acusações aos emergentes de um “novo imperialismo”, seja ele chinês (como nas palavras da ex-Secretária de Estado Clinton sobre a relação China-África), ou brasileiro como citado. O Brasil tem sido acusado de violação de direitos humanos e exploração em atividades econômicas na África e na América do Sul. A ação de empresas como Odebrecht, Petrobras, dentre outras tem sido objeto de inúmeras críticas externas. Esta ofensiva tem se intensificado, uma vez que tanto a China quanto o Brasil aumentaram sua projeção de poder em ambos os continentes. Tais críticas são incorporadas no debate interno.

A ofensiva retórica foi acompanhada pelas ações do USSOUTHCOM/USAFRICOM, assim como da projeção militar terrestre na

América do Sul. Obama incorporou duas iniciativas de contenção, o pivô asiático e o pivô europeu, de caráter econômico e militar. A estratégia do pivô asiático apresentada em 2011, a Parceria Transpacífica (TPP), reestrutura as relações econômicas dos Estados Unidos com a Ásia, trazendo pressões à atuação sino-indiana (e tentando revitalizar a aliança nipo-americana), e que afeta a América do Sul em sua zona do Pacífico. Foi realizada uma readequação das tropas militares no USPACOM. Os Estados Unidos apoiam a constituição da Aliança do Pacífico na América do Sul, composta por Chile, Peru, México, Colômbia, visando afastar estas nações dos projetos de integração da UNASUL/MERCOSUL.

O pivô europeu, a Parceria Transatlântica, lançada em 2013, estabelece negociações para uma zona de livre comércio entre os Estados Unidos e a União Europeia. Busca fechar espaço aos emergentes nestes dois mercados. Para o Brasil, isso relativiza ainda mais sua importância na agenda dos parceiros e traz empecilhos às negociações em andamento do Acordo de Comércio MERCOSUL-União Europeia.

Com ou sem Diálogo, os padrões norte-americanos não mudaram. Mesmo assim, em 2012, a Presidente Dilma visitou os Estados Unidos e mais uma vez a interação foi alardeada como prova de nova etapa bilateral. Em 2012, não houve avanços na Rio +20, que não teve o apoio esperado dos Estados Unidos. O anúncio de que em 2013 a Presidente seria recebida em Washington como Chefe de Estado em Outubro apenas elevou estas expectativas, em particular nos setores pró-alinhamento que defendiam a hipótese da quebra Lula-Dilma.

Entretanto, não houve quebra: o que prevaleceu foi um ajuste tático em direção à acomodação. Se houve diminuição do conflito, o mesmo derivou do relativo recuo da diplomacia, que, por princípio, reduziu as zonas de tensão. Isto não significa que houve convergência entre Brasil e Estados Unidos nas áreas de desacordos prévios, mas sim que o país esteve menos visível.

Distanciamento, Repensamento e Estagnação (2013/2014)

A partir das avaliações de 2011/2012, esperava-se um ano de 2013 “positivo”, porém, ele se tornaria mais complexo e acentuaria o descolamento entre as dimensões estruturais e conjunturais da relação. As visões conjunturais

se sobrepuseram às análises do intercâmbio, reduzindo-o ao tema espionagem a partir das denúncias de Edward Snowden publicadas pelo jornalista Glen Greenwald em Junho de 2013. Estas denúncias indicavam que os norte-americanos mantinham uma prática de espionagem regular realizada pela *National Security Agency* (NSA). A justificativa permanecia a da segurança, visando o combate ao terrorismo transnacional. Porém, a NSA vigiava nações inimigas e países aliados como Brasil e Alemanha (incluindo a Presidente Dilma e a Chanceler Angela Merkel) e empresas nas quais detinham interesses como a Petrobras do setor energético (Trinkunas 2013).

Embora não se possa negar a gravidade das denúncias, o caso Snowden tomou proporções muito mais amplas e midiáticas do que deveria. Guardadas as proporções, assumiu papel central na agenda interna como o fora o caso Ahstiani, e a tendência é que siga o mesmo esvaziamento. O cancelamento da visita da Presidente Dilma como Chefe de Estado aos Estados Unidos, prevista para Outubro de 2013 foi apontada como prova de conflito. E quase todas as decisões da política externa ou questões econômicas que envolviam de alguma forma os Estados Unidos passaram a ser atribuídas ao caso Snowden. Isso ignorava o contexto no Brasil e nos Estados Unidos no qual surgem as denúncias sobre a NSA e a institucionalização das relações bilaterais.

Examinando este contexto, e cronologicamente a dinâmica da relação de Junho de 2013 a 2014, quando o Vice-Presidente Joe Biden vem ao Brasil na Copa do Mundo para se encontrar com a Presidente Dilma, observa-se que o caso Snowden representou uma forte cortina de fumaça. Tal cortina foi instrumental para ambos, mas não se converte em “motivador” do que aconteceu.

As denúncias de Snowden não foram inéditas, bastando lembrar do caso Wikileaks. Em 2010, o site de Julian Assange divulgou informações similares. Snowden permanece afirmando que solicitou asilo político ao Brasil, que não lhe teria sido concedido pelo governo. Por sua vez, o governo nega que este pedido seja oficial. De qualquer forma, este episódio demonstra que o governo não deseja confrontar o interesse norte-americano. Até Agosto 2014, esta questão continua pendente. Por que o caso Snowden alcançou tamanha repercussão?

No que se refere aos Estados Unidos, o fato das denúncias terem sido atribuídas ao governo Obama representou o diferencial, devido à condenação

pelos democratas destas práticas. Para o Brasil, as denúncias colocam em xeque o ajuste tático prévio, defendido pelos grupos pró-alinhamento, e emergem em um momento de crise relativa. Os meses de Junho e Julho de 2013 foram caracterizados por diversas ondas de protestos nas principais capitais brasileiras quando da realização da Copa das Confederações (com o movimento “não vai ter copa”).

Tais protestos, principalmente em São Paulo e Rio de Janeiro, ocorriam desde Janeiro, pelas mais diversas razões: passe livre, anti-partidos e anti-corrupção, sem-tetos, sem terra, etc. Em 2014, a Copa se realizou e os protestos ficaram ainda mais restritos, sem ampla participação popular. Desde o início, a segmentação das agendas, a violência dos Black blocs, indicavam que o alcance das manifestações anti-governo era baixo, demonstrando sua falta de identidade e utilização midiática pela oposição. Neste contexto, o caso Snowden surge como uma válvula de escape, visando apoio e a criação de fatos para novo ajuste tático e a retomada da iniciativa política.

Em Agosto 2013, observa-se um movimento deste segundo ajuste, a saída do Embaixador Patriota do cargo de Ministro das Relações Exteriores e a sua substituição pelo Embaixador Luiz Alberto Figueiredo Machado (Patriota passa a exercer a função de representante do Brasil nas Nações Unidas, cargo ocupado por Figueiredo). A saída de Patriota foi provocada pelo episódio da fuga do Senador Boliviano Roger Pinto Molina ao Brasil, com o auxílio do diplomata Eduardo Saboia, depois de quase dois anos de exílio na Embaixada do Brasil na Bolívia. Em Agosto, o Secretário de Estado John Kerry visitou o país como parte dos preparativos para a visita de Dilma em Outubro, que ainda não havia sido cancelada, e dando continuidade aos Diálogos Estratégicos (Negroponte 2013).

Setembro e Outubro foram marcados pela criação de fatos novos: a crise Snowden levou o Brasil em aliança com a Alemanha, a assumir papel de liderança nas críticas à espionagem e à demanda pela regulação dos meios digitais. O tema ocupou o lugar central do Discurso da Presidente na Abertura da 68ª Assembleia Geral das Nações Unidas, com fortes críticas aos Estados Unidos (Rousseff 2014).

No Brasil, a situação foi ainda mais grave, pois aparecemos como alvo dessa intrusão. Dados pessoais de cidadãos foram indiscriminadamente objeto de

interceptação. Informações empresariais – muitas vezes, de alto valor econômico e mesmo estratégico - estiveram na mira da espionagem. Também representações diplomáticas brasileiras, entre elas a Missão Permanente junto às Nações Unidas e a própria Presidência da República tiveram suas comunicações interceptadas. Imiscuir-se dessa forma na vida de outros países fere o Direito Internacional e afronta os princípios que devem reger as relações entre eles, sobretudo, entre nações amigas. Jamais pode uma soberania firmar-se em detrimento de outra soberania. Jamais pode o direito à segurança dos cidadãos de um país ser garantido mediante a violação de direitos humanos e civis fundamentais dos cidadãos de outro país. (...). Fizemos saber ao governo norte-americano nosso protesto, exigindo explicações, desculpas e garantias de que tais procedimentos não se repetirão. (...) Por essa razão, o Brasil apresentará propostas para o estabelecimento de um marco civil multilateral para a governança e uso da internet e de medidas que garantam uma efetiva proteção dos dados que por ela trafegam (...). (Rousseff 2014, s/p)

Isto resultou na aprovação pela Assembleia Geral em Dezembro da resolução “Direito à privacidade na era digital”. Esse tema tornou-se simbólico visto que Dilma não havia apresentado inovações na trajetória da política externa até então, mantendo as iniciativas de Lula. Portanto, o tema espionagem foi instrumentalizado (a contrapartida interna foi o Marco Civil da Internet, aprovado em 2014). Mas, e as decisões brasileiras no segundo semestre de 2013 que foram atribuídas como resultado do caso Snowden e que refletem questões estratégicas de longo prazo? Dois casos chamam a atenção: a compra dos caças para a Força Aérea Brasileira e o leilão do campo de libra do pré-sal.

Iniciados no governo Fernando Henrique Cardoso, os estudos para a compra dos caças tiveram uma longa trajetória afetada por questões orçamentárias e estratégicas (acesso à tecnologia), que resultaram em três opções: França-Rafale, Boeing-Estados Unidos e Gripen-Suécia. Bastante protelada, a decisão ocorreu somente em 2013, em caráter emergencial, e após a desativação da frota nacional. A opção foi pela compra dos caças suecos GRIPEN NG-SAAB, em um contrato no valor de U\$ 4,5 bilhões. Segundo o analista Roberto Godoy,

A escolha do sueco Gripen NG permitirá o desenvolvimento de um caça nacional de alto desempenho - um supersônico com a grife BR, criado para atender demandas específicas da aviação militar brasileira. De acordo com o ministro da Defesa, Celso Amorim, essa aeronave poderá ser exportada. É o principal benefício da proposta da

Saab, que também levou vantagem na hora de fechar a conta: ganhou o contrato por US\$ 4,5 bilhões, á menor fatura das três finalistas, cobrindo o fornecimento de 36 aeronaves, peças, componentes e, claro, a tecnologia de quarta geração pretendida pela Aeronáutica em larga escala. Não é pouco. Com o conhecimento incorporado a partir do programa conjunto, a principal agência aeroespacial do País, a Embraer, designada parceira da Saab, poderá no futuro oferecer um novo produto no mercado militar. (...) O anúncio da escolha não afasta a crise imediata da defesa aérea. (Godoy 2013, s/p)

Esta decisão, assim como a parceria com a França no Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB), em associação com a Marinha do Brasil, faz parte de um processo de reaparelhamento das Forças Armadas acelerado pela gestão Lula. Este processo visa recuperar o setor de defesa, depois do seu desmonte ao longo dos anos 1990 (iniciado por Fernando Collor de Mello). A despeito do estabelecimento do Diálogo de Defesa Brasil-Estados Unidos, as opções no setor têm sido pela diversificação de parcerias com países desenvolvidos e emergentes, seja para a compra de equipamentos e desenvolvimento de pesquisa, como de treinamentos e operações conjuntas (vide o IBSAMAR). Isto alerta os Estados Unidos e a parceria com a China é mencionada na postura estratégica 2014 do USSOUTHCOM,

In the defense realm, Chinese technology companies are partnering with Venezuela, Brazil, and Bolivia to launch imagery and communications satellites, and China is gradually increasing its military outreach, offering educational exchanges with many regional militaries. In 2013, the Chinese Navy conducted a goodwill visit in Brazil, Chile, and Argentina and conducted its first-ever naval exercise with the Argentine Navy. (USSOUTHCOM Posture Command 2014, 11)

A preocupação se estende à exploração do pré-sal. Nesta agenda, a tática brasileira tem sido a mesma, a da diversificação de parcerias, e a busca de condições que garantam maiores benefícios ao Estado. Em 2013, o leilão do Campo Libra foi representativo desta tática, quando o consórcio formado pela Petrobras, Shell (Holanda), Total (França), CNPC e CNOOC (China) adquiriu o direito de explorar o campo, com parcela para o Brasil e bônus pelo contrato de concessão. A não participação das empresas anglo-saxônicas como Exxon Mobil, Chevron, British Petroleum e BG foi apontada como resultado da indisposição do governo brasileiro com o norte-americano por conta do caso

Snowden, ignorando o fato que estas empresas não consideravam o sistema de partilha proposto interessante. A percepção do problema energético é, como indicado no item anterior, fator que envolve dimensões hemisféricas e africanas, referentes ao avanço dos emergentes no Atlântico Sul. Em 2014, isso se encontra claro tanto na agenda do USSOUTHCOM e do USAFRICOM,

The African continent's energy and strategic mineral reserves are also of growing significance to China, India, and other countries in the broader Indian Ocean Basin. Africa's increasing importance to allies and emerging powers, including China, India, and Brazil, provides opportunities to reinforce U.S. security objectives in other regions through our engagement on the continent. While most African countries prefer to partner with the United States across all sectors, many will partner with any country that can increase their security and prosperity. We should be deliberate in determining where we leave gaps others may fill. (Africom Posture Statement 2014, 5)

O tema energia foi mencionado pelo Vice-Presidente Joe Biden em viagem ao Brasil em Junho de 2014,

É óbvio que o potencial da cooperação Brasil-Estados Unidos em energia é grande. Desde a criação do Diálogo Estratégico sobre Energia Brasil - Estados Unidos (SED) em 2011, temos trabalhado em desafios importantes em energia e mudanças climáticas. Na verdade, o SED foi formado em cima de uma cooperação bilateral em biocombustível, hidrocarboneto e energia nuclear civil, só para citar algumas que já existiam. Ou seja, nossa parceria em energia já tem alguns anos. As empresas norte-americanas de petróleo têm sido ativas no setor de petróleo e gás em águas profundas no Brasil há muitos anos e a Petrobras tem um histórico de operações em águas profundas nos EUA. Essa é uma área que cada país pode contribuir com expertise e pode se beneficiar de engajamento bilateral técnico e comercial. O que temos aprendido com a parceria no SED é que empresas norte-americanas de serviços estão ávidas para explorar as oportunidades de parceria para o desenvolvimento de reservas de petróleo e gás no Brasil, incluindo as não-convencionais. (Lopes 2014)

Realizada durante a Copa do Mundo em 2014, esta visita foi definida pelo Vice-Presidente em entrevista à Folha de São Paulo como um “namoro”

entre as duas diplomacias, mas ressaltou que os “piores momentos” pós- crise de espionagem da NSA haviam sido superados⁷. Biden destacou que estes ruídos não impediram a continuidade dos diálogos, assim como agendas de cooperação e negócios relacionadas à Copa do Mundo 2014 e às Olimpíadas de 2016. Programas como o “Ciência Sem Fronteiras” receberam destaque. Em tom similar, a Presidente Dilma Rousseff em entrevista ao jornal *O Globo* de 10 de Julho de 2014 afirmou que,

Não acredito que a responsabilidade pelos hábitos de espionagem seja da administração do Presidente Obama. Eu acho que ela é um processo que vem ocorrendo depois do 11 de Setembro. O que nós não aceitamos e continuamos não aceitando é o fato de que o governo brasileiro, empresas brasileiras e cidadãos brasileiros fossem espionados (...) (Alencastro 2014, s/p)

As declarações Biden-Rousseff significam que existe interesse de mudar o foco. Estes esforços possuem motivações, também instrumentais: do lado dos Estados Unidos, reposicionamento na agenda; para o Brasil, eliminar um tema de contestação da política externa na campanha presidencial de 2014 pela oposição. A tática dificilmente terá sucesso, visto que os grupos pró-alinhamento tem uma postura clara: ou existe uma mudança estrutural ou as críticas permanecem. Portanto, a questão refere-se não à política de governo, mas à política de Estado.

As relações bilaterais de 2011 a 2014 expressam as contradições tradicionais desta interação e de seu peso na política nacional, como as da potência hegemônica estadunidense na busca pela preservação de seu poder regional e global. O fortalecimento do Brasil acentuou a autonomia do país, o que levou a uma nova percepção estadunidense sobre as possibilidades de cooperação ou ameaças derivadas deste crescimento. Isso aumentou os contatos, o que elevou os conflitos.

Os Estados Unidos recuaram internacionalmente devido à crise econômica e reforçaram a utilização de mecanismos estratégico-militares na

⁷ Biden assistiu ao jogo entre Estados Unidos e Gana na cidade de Natal que, na década de 1940, foi representativa da parceria estratégica Brasil-Estados Unidos na Segunda Guerra Mundial, entre os governos de Getúlio Vargas e Franklin Delano Roosevelt.

pressão sobre o Brasil e emergentes. Instrumentos ideológicos e a reafirmação de zonas de influência no Pacífico e na Europa, assim como a criação de novos espaços de projeção de poder na Eurásia e na África oferecem um contraponto às potências regionais. E se mantém preocupações sobre terrorismo e drogas,

Clan-based, Lebanese Hezbollah-associated criminal networks exploit free trade zones and permissive areas in places like Venezuela, and the Argentina, Brazil, and Paraguay Tri-Border to engage in money laundering and other illegal endeavors, as well as recruitment and radicalization efforts. (...) (USSOUTHCOM Posture Command 2014, 4) Working with our interagency colleagues and international partners, we will assist as appropriate in countering diversified illicit drug trafficking and transnational criminal organization networks in Latin America that are expanding in size, scope, and influence. The Department will continue to maximize the impact of U.S. presence in Latin America by continuing to foster positive security relationships with our partners to maintain peace and security of the Western Hemisphere. (Department of Defense 2014)

Desta forma, está-se diante de um quadro complexo de considerações político-sociais, econômicas e estratégicas, que balizam as relações bilaterais Brasil-Estados Unidos em termos regionais e globais. Relações estas que se inserem, ainda, em quadro mais amplo de transformação do equilíbrio de poder mundial.

Considerações Finais

Como analisado ao longo do texto, o governo da Presidente Dilma Rousseff possui tanto elementos de continuidade quanto de descontinuidade quando comparado ao do Presidente Lula. Ainda que exista a continuidade de um projeto interno e externo de Estado, recuos em agendas como a da relação bilateral Brasil-Estados Unidos indicam descontinuidade, associados a uma menor intensidade externa. Esta foi a tônica do primeiro biênio da administração entre 2011 e 2012, e que se estendeu a espaços regionais e organismos multilaterais.

Em particular no intercâmbio bilateral com os Estados Unidos, estes ajustes táticos não impactam as dimensões estruturais aqui analisadas, em particular no interesse estratégico norte-americano em conter o avanço do Brasil

(ou de qualquer outro emergente). Além disso, podem levar ao risco do enfraquecimento da posição brasileira. A partir de 2013/2014, a retomada da assertividade inseriu uma correção de rumos a esta readequação, que, embora tenha gerado novas controvérsias com os Estados Unidos e os defensores do alinhamento, sinalizou o compromisso com a autonomia.

Estas oscilações do governo Rousseff se inserem em uma visão de Estado, em debate no Brasil, que não se limita às relações internacionais. A política externa e a sua definição a partir da relação bilateral é um componente que se mostra presente mesmo no século XXI a despeito de todas as transformações do país, dos Estados Unidos e do mundo. Um relacionamento realista com os Estados Unidos passa por esta avaliação, sem isto, nenhuma agenda pode ser completa, ou adequada ao projeto de um Brasil forte, autônomo e mais justo.

REFERÊNCIAS

- AFRICOM Posture Statement. 2014. Statement of General David M. Rodriguez, USA, Commander, United States Africa Command Before the House Armed Services Committee. March 05, 2014. Disponível em:
[\[http://www.effectivepeacekeeping.org/sites/effectivepeacekeeping.org/files/05/AFRICOM%202014%20Posture%20Statement%20-%20HASC.pdf\]](http://www.effectivepeacekeeping.org/sites/effectivepeacekeeping.org/files/05/AFRICOM%202014%20Posture%20Statement%20-%20HASC.pdf). Acesso em 02 jul. 2014.
- Alencastro, Catarina. 2014. “Dilma exime Obama por espionagem e diz que conduta decorre do 11 de Setembro.” *O Globo*, July 10. Accessed July 10, 2014, <http://oglobo.globo.com/brasil/dilma-exime-obama-por-espionagem-diz-que-conduta-decorre-do-11-de-setembro-13210528>.
- Brasil. 2011. *Balança Comercial Brasileira – Dados Consolidados*. Accessed July 13, 2014:
http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1331125742.pdf.
- Brasil. 2012. *Balança Comercial Brasileira – Dados Consolidados*. Accessed July 13, 2014:
http://www.mdic.gov.br/portalmDIC/arquivos/dwnl_1365787109.pdf.
- Brasil. 2014. *Balança Comercial Brasileira – Dados Consolidados*. Accessed July 13, 2014:
<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/index.php?area=5>.
- Brazil-US Panels. s/d. Accessed July 10, 2014:
http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/find_dispu_cases_e.htm?year=none&subject=none&agreement=none&member1=BRA&member2=USA&complainant1=true&complainant2=true&respondent1=true&respondent2=true&thirdparty1=false&thirdparty2=false#results
- Department of Defense. 2014. *Quadrennial Defense Review 2014*. Accessed July 04, 2014:
http://www.defense.gov/pubs/2014_Quadrennial_Defense_Review.pdf
- Diálogo da Parceria Global, Brasil-Estados Unidos. 2012. “Comunicado Conjunto.” Accessed September 19, 2011:
<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/dialogo-de-parceria-global-brasil-estados-unidos-washington-31-de-maio-e-1o-de-junho-de-2011-comunicado-conjunto>.

- Godoy, Roberto. 2013 “Um pacote para criar um supersônico com a grife BR”. Accessed July 09, 2014: <http://clippingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2013/12/19/um-pacote-para-criar-um-supersonico-com-a-grife-br>.
- Lopes, Raul Juste. 2014. “‘Queremos reconstruir a confiança com o Brasil’, diz vice dos EUA.” *Folha de São Paulo*, June 16. Accessed July 07, 2014: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2014/06/1470975-queremos-reconstruir-a-confianca-com-o-brasil-diz-joe-biden.shtml>.
- Ministério da Defesa. 2012. *Livro Branco de Defesa Nacional*. Accessed July 02, 2014: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>.
- Negroponte, Diana Villiers. 2013. “Secretary Kerry’s Brazil Visit: Energy, Education and Global Entry Compete with NSA criticism.” Accessed July 01, 2014: <http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2013/08/19-brazil-kerry-negroponte>.
- Obama, Barack. 2011a. “Discurso no Theatro Municipal do Rio de Janeiro.” Accessed July 10, 2012: <http://g1.globo.com/obama-no-brasil/noticia/2011/03/leia-integra-do-discurso-de-barack-obama-no-theatro-municipal.html>.
- Obama, Barack. 2011b. “Remarks by the President to Parliament in London, United Kingdom.” May 25. Accessed July 10, 2012: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/05/25/remarks-president-parliamentlondon-united-kingdom>.
- Patriota, Antonio de Aguiar. 2008. “O Brasil e a Política Externa dos Estados Unidos.” *Política Externa* 17 (1): 97-109.
- Pecequillo, Cristina Soreanu. 2012. *As relações Brasil-Estados Unidos*. Belo Horizonte: Fino Traço Editora.
- Pecequillo, Cristina Soreanu. 2013. *Os Estados Unidos e o século XXI*. Rio de Janeiro: Ed. Campus Elsevier.
- Rice, Condoleezza. 2008. “Rethinking the national interest- American realism for a new world.” *Foreign Affairs* July/August. Accessed May 10, 2012: <http://www.foreignaffairs.org/20080701faessay87401/condoleezza-rice/rethinking-the-national-interest.html>.
- Rousseff, Dilma. 2013. “Discurso da Presidente da República Dilma Rousseff, na abertura do Debate Geral da 68ª Assembleia-Geral das Nações

- Unidas- Nova Iorque, EUA”. Accessed November 20, 2013: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-geral-da-68a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-iorque-eua>.
- The White House. 2010. “National Security Strategy.” Accessed September 19, 2012: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf.
- The White House. 2011. “Joint Statement by President Rouseff and President Obama.” 2011. Accessed September 10, 2012: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/03/19/joint-statement-president-rousseff-and-president-obama>.
- The White House. 2012. “Joint Statement by President Obama and President Rouseff.” Accessed September 18, 2012: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/04/09/joint-statement-president-obama-and-president-rousseff>.
- Trinkunas, Harold. 2013. *US-Brazil relations and NSA electronic surveillance*. Accessed July 01, 2014: <http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2013/09/18-us-brazil-nsa-surveillance-trinkunas>.
- Trinkunas, Harold. 2013. *Seeking common ground in the US Brazil relationship*. Accessed July 01, 2014: <http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2014/04/29-common-ground-us-brazil-trinkunas>.
- USSOUTHCOM. 2014. *Posture Statement of General John F. Kelly before the 113 Congress House Armed Services Committee*, February 26. Accessed July 04, 2014: http://www.southcom.mil/newsroom/Documents/2014_SOUTHCOM_Posture_Statement_HASC_FINAL_PDF.pdf.
- Visentini, Paulo Fagundes. 2013. *A projeção internacional do Brasil 1930-2012*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Yergin, Daniel. 2014. *The Global Impact of US Shale*. Accessed July 05, 2014: <http://www.project-syndicate.org/commentary/daniel-yergin-traces-the-effects-of-america-s-shale-energy-revolution-on-the-balance-of-global-economic-and-political-power>.

RESUMO

O objetivo do artigo é apresentar uma análise das relações bilaterais Brasil-Estados Unidos no governo Dilma Rousseff de 2011 a 2014, a partir da evolução da política externa brasileira contemporânea no século XXI. No contexto global e regional, examinam-se seus componentes políticos, estratégicos e econômicos, oportunidades e pontos de estrangulamento.

PALAVRAS-CHAVE

Relações Brasil-Estados Unidos; Política Externa Brasileira; Política Externa dos Estados Unidos; Dilma Rousseff; Barack Obama.

Recebido em 30 de agosto de 2014.

Aprovado em 30 de setembro de 2014.

O RETORNO DA GEOPOLÍTICA: A ASCENSÃO DOS BRICS¹

Ronaldo Carmona²

A 6ª Cúpula do BRICS, ocorrida em Fortaleza no último mês de julho, ao iniciar o segundo ciclo de reuniões anuais dos Chefes de Estado de cinco grandes nações em desenvolvimento do mundo³, marcou *salto qualitativo* da aliança, que entra em *nova fase*, fortalecendo a tendência a um mundo policêntrico.

As decisões tomadas em Fortaleza, especialmente a criação de um Banco e de um Fundo de reservas do BRICS, como veremos a seguir, quando efetivadas, potencializarão a margem de manobra de cada um dos integrantes dos BRICS e destes como conjunto, permitindo maior autonomia destes países no cenário internacional.

¹ O presente ensaio é uma versão ampliada de texto que foi redigido tendo como base três artigos, escritos ao longo de 2014, listados nas referências bibliográficas, que buscaram atualizar desafios relativos à inserção internacional do Brasil e à evolução recente do BRICS, marcadamente no “pré” e “pós” Cúpula de Fortaleza. O termo “retorno da Geopolítica” é relativamente impreciso, pois seria um equívoco argumentar sobre uma “calmaria” do concerto bipolar da guerra fria e assim imaginar que os pressupostos da Geopolítica clássica “saíram de cena”. Trata-se de recente ensaio de *Foreign Affairs*, listado nas referências bibliográficas.

² Doutorando e Pesquisador do Laboratório de Geografia Política (GEPO) do Departamento de Geografia da USP. Foi consultor da Presidência da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, Consultor externo da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Espionagem do Senado Federal, e Consultor da Presidência da Comissão Consultiva das Atividades de Inteligência (CCAI) do Congresso Nacional. E-mail: ronaldocarmona@gmail.com.

³ Com as edições de Ecaterimburgo, 2009, Brasília, 2010, Sanya, 2011, Nova Deli, 2012 e Durban, 2013 completou-se um ciclo no qual os cinco integrantes do BRICS sediaram reuniões de Cúpula; Fortaleza inaugurou novo ciclo.

Representando pouco mais de 40% da população mundial e quase $\frac{1}{4}$ da economia global, os BRICS são objeto de atenção pelo ineditismo e singularidade de uma agrupação com estas características: é a mais relevante coalizão global a não incluir a presença das potências estabelecidas.

O primeiro ciclo de Cúpulas – realizadas entre 2009 e 2013 – foi marcado por consolidar os BRICS como instrumento de coordenação política de grandes países em desenvolvimento quanto aos principais temas da agenda internacional. Já o 2º ciclo, iniciado em Fortaleza, inaugura a institucionalização do bloco, através da criação de *meios* para intervir mais solidamente na ordem internacional contemporânea.

Assim, a partir da reunião de Fortaleza, os BRICS passam a contar com instrumentos institucionais para operar mudanças na arquitetura financeira e monetária internacional: o Novo Banco de Desenvolvimento (*NDB*, em sua sigla em inglês), o *Banco dos BRICS* e o *fundo comum de reservas dos BRICS*, chamado formalmente de Arranjo Contingente de Reservas (*CRA*, na sigla em inglês).

Ademais, a reunião de Fortaleza foi um importante lance na *grande partida de xadrez* que se joga no tabuleiro geopolítico mundial a respeito de qual será o desenlace e o desfecho da transição em curso no sistema internacional. Afinal, as decisões tomadas na 6ª Cúpula revelaram um *amadurecimento de uma visão comum* do BRICS a respeito dos temas chave da situação internacional contemporânea. Algo de grande transcendência na fase atual marcada por renhida luta entre as potências tradicionais, que buscam – numa contratendência – reverter a perda de posição relativa em relação à ascensão dos grandes países em desenvolvimento, sobretudo a China. Estes, ao contrário, com sua aliança, buscam maximizar a janela de oportunidades aberta com a transição no quadro geopolítico global.

Na 6ª Cúpula, os BRICS seguiram avançando na construção de esta visão comum em um conjunto de temas sensíveis da agenda global. De grande importância política é o posicionamento na Declaração de Fortaleza sobre a situação da Ucrânia, francamente favorável ao fim do conflito, por uma solução

pacífica; assim, oposta a tentativa do “*ocidente*” de isolar a Rússia⁴. Tentativa, aliás, que tem tido como produto expressiva diminuição das ambiguidades da política externa russa pós-soviética, tornando os BRICS uma prioridade para Moscou e solidificando sua aliança geopolítica com a China.

Especificamente para o Brasil, podemos dizer que a 6ª Cúpula dos BRICS, por seus resultados e pelas perspectivas que apontam, é sem dúvida a *mais significativa* iniciativa geopolítica brasileira, pelo menos na história recente, tendo em vistas suas consequências neste grande jogo da disputa por espaço e poder na “ordem” internacional contemporânea⁵. É, assim, um grande lance, protagonizado pelo Brasil, na geopolítica mundial.

A Cúpula de Fortaleza, por seus resultados, desqualifica a análise (ou melhor, o *desejo*) comum entre os *think-thanks* e analistas dos grandes meios de comunicações dos países centrais, segundo os quais, por sua diversidade cultural e geográfica, os BRICS seriam incapazes de celebrar substanciais acordos entre si e atuar conjuntamente, com posições comuns quanto aos grandes temas da atual ordem global. Para estes, os conflitos prevaleceriam sobre a cooperação. No entanto, as seis Cúpulas mostram crescente maturidade da aliança.

Na quadra atual tornam-se os BRICS uma sólida *aliança tática* a favor da transição para a multipolaridade, no que corresponde ao interesse nacional de seus integrantes na aspiração por mudança da posição relativa destes países no sistema internacional. Com o NDB e o CRA, ademais, os BRICS passam a ter “dentes” adicionais para sustentar essa ascensão. O ceticismo e a má vontade do *ocidente* com os BRICS – parte ideológica da luta geopolítica em curso no mundo – se contradiz com os fatos, já que essa coalizão vai demonstrando

⁴ Em março, na votação da ONU de hipócrita resolução patrocinada pelos países da OTAN, pela “integridade territorial da Ucrânia” (sic), num gesto político de grande relevância, os quatro BICS se abstiveram conjuntamente. A Declaração de Fortaleza apresenta a primeira opinião comum dos BRICS quanto à crise na Ucrânia. No ponto 44, lê-se que “Expressamos nossa profunda preocupação com a situação na Ucrânia. Clamamos por um diálogo abrangente, pelo declínio das tensões no conflito e pela moderação de todos os atores envolvidos, com vistas a encontrar solução política pacífica, em plena conformidade com a Carta das Nações Unidas e com direitos humanos e liberdades fundamentais universalmente reconhecidos”.

⁵ Outra ação geopolítica destacada do Brasil foi em 2010, quando da articulação diplomática entre Brasil, Turquia e Irã que resultou na assinatura da *Declaração de Teerã* sobre o dossiê nuclear iraniano, que provocou, naquele momento, a entrada destes novos atores no cenário geoestratégico global, gerando contundente reação do *status quo*.

crescente capacidade de coesionar-se tendo em vista convergirem os interesses nacionais de cada um de seus integrantes.

Este artigo, que busca relacionar o momento e os desafios atuais do BRICS *vis-à-vis* o cenário geopolítico contemporâneo, se compõe de três partes. Na primeira parte buscaremos oferecer uma interpretação do BRICS, observando suas potencialidades e seus limites. Trata-se de discutir o tema com base em alguns referenciais teóricos pelos quais podemos analisar os BRICS. Em seguida, pretendemos avaliar os resultados de Fortaleza em sua relação com as grandes incertezas e cenário de disputa geopolítica que caracterizam a atual transição no sistema internacional. A terceira parte se propõe a avaliar como o BRICS podem ser avaliados tendo em vista a aspiração brasileira de ascender a condição de potência global, bem como a repercussão da participação na coalizão para o entorno geográfico-estratégico do país. Por fim, apresentaremos algumas conclusões, marcadamente buscando observar desafios após a histórica 6ª Cúpula de Fortaleza.

1. Interpretando o BRICS, suas potencialidades, seus limites. Por quais referências teóricas podemos analisar os BRICS?

A aliança entre os cinco países BRICS, antes que nada, é *funcional* ao desenvolvimento do projeto nacional de cada um de seus integrantes. Em maior ou menor escala, com maior ou menor nitidez, todos os cinco BRICS almejam “modificar sua posição relativa” no sistema internacional, na “distribuição internacional de poder e riqueza”, a partir de fatores como território, recursos e coesão social⁶. Noutras palavras, a aliança entre os BRICS é um instrumento para aumentar a margem de manobra de cada um deles e deles em seu conjunto no sistema internacional⁷.

Na busca por ascender, os cinco BRICS reúnem, em maior ou menor medida, a um só tempo *vontade nacional* e *base objetiva*. Nas palavras de Hurrell (2009, 11) “é fácil para o realista empedernido rir das pretensões vazias de países

⁶ Como argumenta, por exemplo, “Poder, geopolítica e desenvolvimento”, de José Luis Fiori, Valor Econômico, 26/06/2013.

⁷ “El rol geopolítico de los BRICS: una visión brasileña”. Ronaldo Carmona. Apresentação na I Conferencia de Estudos Estratégicos. Havana, Cuba, outubro de 2013.

cujas ambições desmoronam diante de suas limitadas capacidades materiais. Contudo, o poder nas relações internacionais requer propósito e projeto”.

Para se tornar potência, por um lado, não basta a um país vontade nacional, é preciso reunir condições objetivas – atributos clássicos de poder, tais como território, população, riqueza, capacidade militar e científica –; por outro lado, seria ingênuo pensar que existindo as bases objetivas, naturalmente, por determinismo, um país se tornaria potência no sistema internacional. Ao contrário, um país que tiver condições objetivas mas escassa coesão nacional em torno do objetivo de ascender à condição de potência, invariavelmente retrocederá, inclusive, no limite, concedendo no todo ou em parte seus atributos de poder a outros povos que possuam *projeto de nação* mais bem delineado.

No que diz respeito ao primeiro aspecto, é essencial observar que a aliança entre os países BRICS tem uma base objetiva, não é produto de definição aleatória. Como se vê no Quadro 1, se fizermos um recorte a partir dos fatores território, população e tamanho da economia, encontraremos os quatro BRICs originais e os Estados Unidos.

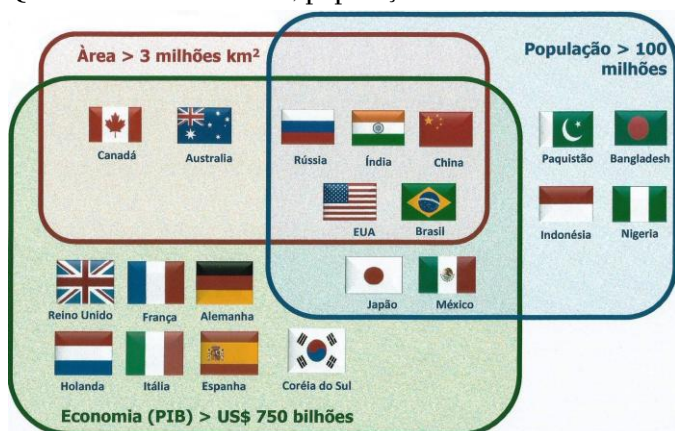
A incorporação da África do Sul, decidida na terceira Cúpula, realizada em Sanya (China) dá a clara dimensão geopolítica da aliança, a começar da condição geográfica do país africano como ponto de contato entre os oceanos Atlântico e Índico. Ademais, incorporara um país relativamente estável do continente africano, dirigido por uma coalizão progressista liderada pelo Congresso Nacional Africano (ANC) e líder da União Africana - a sul-africana Nkosazana Dlamini-Zuma, ex-esposa do presidente Zuma, reeleito em maio último, é a secretária geral da UA desde 2012.

Os cinco BRICS reúnem poder combinado extraordinário: dois membros “não ocidentais” do Conselho de Segurança das Nações Unidas, três potências nuclearmente armadas, além de serem países com forte base de recursos naturais, capacidades industriais, parques científicos, tecnológicos e de inovação em áreas, em geral, complementares e capacidade de produção de alimentos.

Assim, a aliança entre os BRICS deve ser observada mais por fatores estruturais que conjunturais. Por exemplo, são países que reúnem potencial de dinamismo econômico superior aos atuais países centrais, a começar pela própria dinâmica intrínseca ao capitalismo relativa ao desenvolvimento

desigual. A própria capacidade de resistência à primeira fase da atual grave crise do capitalismo eclodida em 2008 revela este fator. Por certo, dada as proporções da crise, seria pouco realista desconsiderar que mesmo os BRICS seriam impactados em suas taxas de crescimento.

Quadro 1: Maiores áreas, populações e economias mundiais



Mas fatores como o extraordinário espaço de crescimento dos mercados internos de massas de cada um dos BRICS, num contexto de política mais ou menos redistributivas, que permitiram importante mobilidade social, foram e serão importantes fatores de dinamismo econômico destes países. Da mesma forma, são países, que por sua própria dimensão, tem na presença do Estado – “capitalismo de Estado” –, por meio de empresas estatais e mecanismos de planejamento econômico, fator de grande importância. De modo geral, são nações que não aderiram ao modismo neoliberal.

A despeito de ter sido sintetizado por um estudo econométrico de um banco de investimentos⁸, os BRICS se caracterizam por sua extraordinária potencialidade; todos são países *portadores de futuro* – muito para além de uma diminuição do crescimento econômico recente derivado dos efeitos da crise.

⁸ Refiro-me a *Building Better Global Economic BRICS* (2001), disponível em <http://www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/archive-pdfs/build-better-brics.pdf>

Ademais, é recorrente na teoria geopolítica – aqui não há qualquer originalidade do Sr. O’Neill –, a centralidade do papel dos *megaestados* ou “países-baleia”. São países cujos fatores combinados revelam extraordinário potencial.

Como recorda Ricupero (FUNAG, 2012), “essa inovação conceitual (o BRICS) foi, na verdade, criada por George Kennan, e não por essa figura menor de um banco de investimentos”. Ricupero se refere ao conceito de *monster countries*, proposta pelo geopolítico e diplomata norte-americano, a respeito de países que combinam ao mesmo tempo “uma extensão continental e grande população”⁹. Para Kennan, os cinco países monstro eram os EUA, a então União Soviética, a China, a Índia e o Brasil. Vale lembrar – retomaremos o tema mais a frente – que Kennan é também conhecido por desenvolver a teoria das *fímbrias* ou *rimland* de Nicholas Spykman, no que viria a ser conhecida como *teoria da contenção* ou *Doutrina Truman* – isto é, a ideia de movimentos geoestratégicos visando limitar o poder da URSS aos limites do *heartland*.

O que observamos até aqui mostra como o BRICS tem fundamento em conceitos e análises geopolíticas e geoestratégicas muito mais complexas do que o *relatório para investidores* do Sr. O’Neill.

Outro aspecto teórico essencial a considerar relaciona-se à forma pela qual os países BRICS assumem sua *postura reformista*, pela qual buscam “demandar a revisão da ordem estabelecida e de suas normas dominantes de maneira a refletir seus próprios interesses, preocupações e valores” (Hurrell, 2009, p.11).

Sendo o BRICS uma aliança “*anti status quo*”, qual o meio que estes países utilizam para efetivar seus propósitos?

Podemos encontrar na literatura conceitos importantes para responder esta questão. Ideias como *balança de poder*, proposta pela escola realista, ou de *bandwagoning*, são úteis para compreender o comportamento dos países em geral e do BRICS, especificamente.

Na *balança de poder*, Waltz (2000), por exemplo, diz que os Estados responderão ao poder concentrado com vários tipos de balanceamento de poder,

⁹ Ideia apresentada em *Around the Cragged Hill: A Personal and Political Philosophy*, cuja primeira edição é de 1993.

unindo forças contra os mais poderosos¹⁰. Por *bandwagoning*¹¹, compreende-se ato oposto, ou seja, de aliar-se ao país ou coalizão mais forte, numa espécie de acomodação pragmática em relação ao *hegemon*.

No caso do BRICS, concordamos com Hurrell (2009, 34-35) e outros autores¹², que o mais adequado será considerar que os BRICS adotam uma espécie de *balanceamento brando*. Segundo o autor, o balanceamento brando “não envolve tentativas diretas de confrontar ou constranger o país dominante por meio de alianças militares (balanceamento externo) ou mobilização militar (balanceamento interno)”. Ao contrário, diz ele, “envolve outras formas de cooperação: *ententes*, entendimentos informais, exercícios cooperativos *ad hoc* ou colaboração em instituições internacionais ou regionais”. Continua o autor argumentando que “o propósito destas formas cooperativas é complicar e aumentar os custos das políticas norte-americanas em instituições internacionais (especialmente negando legitimidade a elas)”, utilizando-se assim de “mecanismos não militares” para atingir seus propósitos reformistas.

Poderá se argumentar que com a criação de instrumentos que atuam diretamente sobre a ordem econômica e financeira internacional – caso do Banco e do Fundo do BRICS –, os cinco grandes países intervêm de uma forma nada branda em relação à alteração do *status quo*. De toda forma, para além da possibilidade de desenvolver cooperação estratégica – hoje apenas embrionária¹³ –, efetivamente a transição *sui generis* na atual ordem internacional precede a *manu militari*.

Uma última questão nesta chave de interpretar o BRICS é compreender as singularidades de cada um de seus integrantes. Observe-se que estas diferenças, naturais em se tratando de megapaíses, são amplificadas pelo *mainstream* na campanha por desacreditar o BRICS. Reais, contudo, não são obstáculos tendo em vista preponderar a convergência de interesses na ascensão no sistema internacional, conforme temos argumentado neste ensaio.

¹⁰ Originalmente, encontramos o conceito de “Balança de Poder” em Spykman, Nicholas. *America's Strategy in World Politics: The United States and the Balance of Power*, New York: Harcourt, Brace and Co., 1942, 447.

¹¹ Termo atribuído ao cientista político Stephan Van Evera (Hurrell, 2009, p.17)

¹² Em Hurrell encontra-se referências, sobre este conceito, a T. V. Paul e Robert A. Pape.

¹³ Aqui nos referimos às reuniões relativamente regulares – quatro sessões já ocorreram – dos *National Security Advisors* dos BRICS.

Três do BRICS são civilizações milenares: a russa, a hindu e a chinesa. Destas, historicamente, duas já experimentaram condição de superpotência: a Rússia, como vértice da União Soviética, e a China como o poderoso *Império do Meio* até o início do século de humilhação em 1850. Nesse sentido podemos denominar as intenções de (re)ascensão de Rússia e China como intentos *restauracionistas* de condição já vista no passado.

Ao lado das três civilizações milenares, junta-se uma *nova civilização*, a brasileira, constituída muito mais recentemente, mas com características singulares que lhe outorgam enormes potencialidades. Poderíamos falar aqui não apenas de potencialidades objetivas do Brasil, mas das extraordinárias potencialidades civilizatórias do Brasil fruto de sua formação social original, da constituição de um *povo-novo*, amalgamado pela confluência de sua três vertentes constitutivas.

O quinto BRICS, os sul-africanos não configuram uma civilização, num sentido antropológico mais complexo, tendo em vista sua marcada cisão étnica e até tribal. Entretanto, sua presença na coalizão a fortalece, como dissemos, por razões geopolíticas e geoestratégicas, tendo em vista ser o vértice da integração africana e a zona geográfica (cone austral africano) de confluência entre o Atlântico e o Pacífico.

Passemos a seguir a identificar algumas das razões geopolíticas e estratégicas de cada um dos RICS. Mais à frente dedicaremos uma sessão própria a discutir o caso brasileiro. Nossa motivação aqui é retomar o argumento de que o BRICS é essencialmente uma aliança entre países com interesses em comum. Trata-se de uma *aliança tática*: os BRICS combinam sua força, como dissemos, para acelerar uma transição na situação internacional que favoreça o projeto nacional de cada um de seus integrantes, reunindo condições mais favoráveis ao curso de seu desenvolvimento. Os três gigantes da massa territorial euroasiática – Rússia, Índia e China –, em especial, historicamente equilibram-se entre cooperação e conflito; no contexto desde início do século XXI, certamente o fator cooperação se sobrepõe ao fator conflito.

Rússia e China, em especial, possuem pensamento geopolítico denso e estruturado. Índia e Brasil, embora mais recentes, idem. A África do Sul vai estruturando sua visão nacional.

A **Rússia** herda do czarismo e sobretudo da geopolítica soviética, ao longo de sete décadas no século XX, longa tradição de pensamento estratégico. Em grande medida, com Putin, essa tradição é retomada na recuperação do *Eurasianismo*.

Baseada nesta tradição, ocorre uma grande novidade estratégica contemporânea representada pela *nova postura russa* que, embora viesse sendo ensaiada há alguns anos, agora sob a segunda presidência de Putin toma forma nítida. Crescentemente ameaçada em seu *core interest* – que inclui sua própria integridade territorial e manutenção da zona de influência geoestratégica –, Moscou dá sinais de claro abandono da tradicional ambiguidade geopolítica que a tem caracterizado desde o fim da URSS, equilibrando-se entre a necessária autonomia que deve ter um grande país e a aliança com o *ocidente*, na qual a cooptação ao G7, alargado para G8 é símbolo.

O primeiro grande lance representativo da nova postura russa foi a ação que garantiu as bases para uma *virada de jogo* na guerra da Síria, em outubro último, impedindo, por ousada manobra diplomática, a consumação da intervenção da OTAN a partir da manipulação grosseira a respeito do uso de armas químicas supostamente pelo governo de Bashar Al-Assad. Mais recentemente, novo lance russo, este ainda mais ousado, foi o estabelecimento de *linha vermelha* a respeito de sua integridade territorial, diante da ação europeia/ocidental de cooptação da Ucrânia – Kiev é um berço da nacionalidade russa. A anexação da Crimeia, pois, foi uma mensagem clara de que o limite de Moscou é a ameaça a sua integridade territorial e às minorias russas espalhadas em seus limites fronteiriços.

A Cúpula de Fortaleza, pois, ocorre neste contexto de nova postura geopolítica russa ao mesmo tempo em que há um recrudescimento das pressões geoestratégicas direcionadas à China, no sentido de pôr este país na defensiva em seu próprio mar territorial. Nesta moldura geopolítica que deve ser lida a recente visita, em maio último, de Vladimir Putin a Beijing e a assinatura de um pacto energético de 30 anos para o fornecimento de gás russo a China – driblando a tentativa de isolamento russo pelo ocidente. Uma aliança entre dois grandes países, membros do Conselho de Segurança e grandes potências nucleares – aliança que, fortalecida, tem efeitos diretos sobre a solidificação da aliança dos BRICS.

Assim pode ser lida, para a Rússia, a recente reunião de Fortaleza. Para Moscou esta teve um sentido estratégico chave, sobretudo tendo em vista que, diante do retorno do protagonismo de Moscou no cenário internacional, recrudescem movimentos das potências estabelecidas para constrangê-lo em seu próprio entorno geográfico – vide o avanço da OTAN sobre a Ucrânia. A presença do presidente Putin em Fortaleza foi sua primeira presença em foro multilateral pós-Crimeia e o segundo movimento expressivo de buscar romper a tentativa de isolamento – o primeiro foi a visita de maio a Beijing, ocasião em que assinou o citado acordo energético.

Mas Obama seguiu sua ofensiva antirrusa e, numa provocação (extensiva ao país anfitrião da Cúpula), anunciou novas rodadas de sanções estando o presidente Putin em Brasília. A derrubada do avião da *Malaysia Airlines* no leste da Ucrânia – dois dias depois da reunião de Fortaleza e aproximadamente no mesmo momento em que o avião de Putin retornava a Moscou – somou-se a essa ofensiva, numa nítida operação que, em termos militares, se pode denominar como “operação de bandeira falsa”¹⁴.

Dias depois, foi a vez de Putin anunciar a retaliação: sendo o 5º maior importador de produtos agropecuários, Moscou anunciou o cancelamento das compras nos mercados europeu e norte-americano – apenas a União Europeia exportou US\$ 13,8 bilhões em produtos agrícolas à Rússia em 2013. Num gesto importante, deu sinais que buscará no mercado brasileiro parte importante destes produtos. Também a indústria de Defesa russa, objeto de pesadas sanções ocidentais, poderá buscar o mesmo caminho junto aos BRICS.

Para a **China**, a participação no BRICS aporta ao interesse central da política externa chinesa contemporânea: “a busca ativa de um entorno internacional pacífico em benefício de seu próprio desenvolvimento”, nas palavras do presidente Xi Jinping¹⁵. Ademais, a aliança aporta à aspiração deste país em adensar sua presença no cenário internacional e de aumentar sua diversificação financeira. A relação com grandes países detentores de matérias-

¹⁴ *False flag* em inglês. São operações militares ou de inteligência que aparentam ser realizadas pelo inimigo de modo a tirar partido das consequências resultantes. Que interesse teriam os rebeldes ucranianos em atacar um avião civil de passageiros? Ao governo direitista de Kiev, ao contrário, surgiu uma oportunidade para liquidar com força militar extrema o movimento separatista.

¹⁵ Entrevista a quatro meios de imprensa da América Latina, em 14 de julho de 2014.

primas também serve ao interesse chinês de garantir o fluxo regular destes bens ao país, sustentando o desenvolvimento chinês. Neste caso, além da relação com Brasil, Rússia e África do Sul – grandes detentores de matérias-primas – a aliança facilita o acesso ao entorno destes países, especialmente à América Latina e Caribe e a África¹⁶.

Cabe destacar – a despeito da *sinofobia* propagada por alguns *think-thanks* conservadores do ocidente –, a singularidade confuciana da geopolítica chinesa. Como propõe Torres (2014),

La narrativa “Confucio-menciana” parte de las más ancestrales raíces, en las que se interpretaba que China era el centro cultural universal. Este centro debía ser respetado y asimilado por los pueblos de los que se rodeaba, a los que debería regir por su jerarquía y administrar en armonía. En este orden no se veía necesario el conflicto, que se consideraba como una aberración, consecuencia de un relajamiento moral o error de mando. Esta narrativa, que se encuentra profundamente arraigada en el discurso actual de la geopolítica de China, sufrió el más grave de sus reveses cuando las potencias occidentales del Siglo XIX, embebidas de los primeros conceptos geopolíticos, la convirtieron casi repentinamente en un territorio colonial.

A influência da formação social no pensamento geopolítico é tema que deve ser considerado como determinante para compreender a visão de mundo de um determinado Estado.

Também no caso indiano, há que considerar a influência do pensamento de Estado para considerar as atitudes e posições tradicionais do país. Assim, a despeito do novo governo de direita, eleito em maio último, os primeiros seis meses do novo governo mostram uma linha de relativa continuidade em política externa.

A reunião de Fortaleza representou a primeira viagem internacional do novo primeiro ministro, Narendra Modi. É expressivo constatar que o primeiro encontro de Modi com seus dois grandes vizinhos – Rússia e China – tenha se dado em solo brasileiro – a partir do qual pactuou adensamento da presença

¹⁶ Ainda que, vale dizer, a *primarização* nesta relação é objeto de crescente preocupação, por exemplo, dos países latino-americanos. É o caso do Brasil, que em 2013 teve nas commodities 87% de suas vendas à China enquanto de suas importações deste país, 60% foram de produtos industrializados (Carta Capital, 23/07/14).

indiana na Organização de Cooperação de Xangai, aliança na disputa geopolítica no *heartland* do mundo.

As intervenções de Modi reiteraram compromisso da Índia com os BRICS, reforçada pelo fato do primeiro-ministro voltar a Nova Deli com a primeira presidência do NDB – vale lembrar que a ideia surgiu na 4ª Cúpula, realizada na Índia em 2012.

A **África do Sul**, por sua vez, tem especial interesse de consolidar os compromissos que ela pilotou na Cúpula de Durban (2013), relativo ao apoio dos BRICS à integração africana através do financiamento da infraestrutura: o país ocupa a presidência da União Africana. Tendo em vista este objetivo, Zuma volta de Fortaleza com um escritório do NDB, que será inaugurado concomitantemente a sede de Xangai, renovando compromissos com a prioridade do governo de Tshwane.

2. A reunião de Fortaleza e as incertezas na transição no Sistema Internacional

Nesta seção do texto buscaremos analisar o expressivo potencial das decisões tomadas na reunião de Fortaleza para o *grande jogo* geopolítico global. Inicialmente, apresentaremos os resultados da 6ª Cúpula, na qual o BRICS, ao mesmo tempo “criam dentes” (*instrumentos*), politicamente aproximam posição (aumentando seu *grau de coesão*) sobre os grandes temas da situação internacional contemporânea.

Terá sido a reunião de Fortaleza um ensaio de novo *Bretton Woods*?

A 6ª Cúpula foi marcada, como dissemos, pelo surgimento do Banco e do Fundo dos BRICS. Para alguns analistas, um novo *Bretton Woods* se esboçou em Fortaleza. Exageros à parte, entretanto, foi correta a interpretação da transcendental decisão, expressa nas palavras do presidente sul-africano, Jacob Zuma, para quem a reunião foi “*a historic and seminal moment which saw, for the first time since the post-Bretton Woods Institutions era, the creation of a new and unique financing initiative*”¹⁷.

¹⁷ “Um momento histórico e seminal, que viu pela primeira vez desde as instituições de Bretton Woods, a criação de uma nova e única iniciativa de financiamento” (tradução livre). Ver <http://www.thepresidency.gov.za/pebble.asp?relid=17711>

O Banco (NDB) surge com capital autorizado de US\$ 100 bilhões e capital inicial subscrito de US\$ 50 bilhões, com contribuições por igual dos cinco sócios¹⁸. Mas a medida em que se consolida, diz um analista, “o Banco vai atrair outros depósitos e crescer dez ou vinte vezes”¹⁹. Isso se explica pela capacidade de alavancagem própria de uma instituição financeira desta natureza e da possibilidade de atrair capitais de fundos diversos. A China, por exemplo, com alta liquidez, poderá no Banco encontrar alternativa de rentabilidade para seus recursos.

O Fundo, por sua vez, “um mini-FMI”, com caixa comum de US\$ 100 bilhões, é um importante seguro contra crises futuras no balanço de pagamentos, ameaça presente sobretudo persistindo as manobras monetárias dos países ricos, sobretudo dos Estados Unidos, que diante da retirada dos estímulos em resposta a crise, tem tomados medidas que geram (uma ainda moderada) saída de divisas nas economias emergentes – uma “fuga para liquidez”, nas palavras de Luiz Gonzaga Belluzzo²⁰. Poderá ser um importante instrumento para a proteção das moedas nacionais e a própria estabilidade econômica dos países BRICS.

Do ponto de vista geopolítico, as iniciativas atuam diretamente na relativa diminuição da influência dos Estados Unidos e da União Europeia – via instituições que controlam com *mão de ferro*, FMI e Banco Mundial – junto aos países em desenvolvimento, criando alternativas de financiamento despojadas das condicionalidades política e econômica aviltantes destas instituições tradicionais – é certo, mais draconianas para uns que para outros. Por exemplo, a Ucrânia, com a instalação do governo pró-ocidente em Kiev, teve aprovado em tempo recorde empréstimo de US\$ 18 bilhões. O mesmo dificilmente ocorreria, por exemplo, se um país como a Argentina necessitasse do mesmo apoio – ao menos que aderisse a pesado *programa de ajuste*.

O fato é que as funções precípuas do Banco Mundial e do FMI – que, conforme concebido 70 anos atrás em Bretton Woods, é de “financiar o

¹⁸ Ao contrário das instituições de Bretton Woods, o NDB surge com uma governança rigorosamente equivalente em termos de distribuição de poder entre seus cinco sócios fundadores. É altamente questionável, portanto, a interpretação de certos analistas ocidentais, que o Banco seria “instrumento da expansão chinesa”.

¹⁹ Michael Wong, professor da City University de Hong Kong, em entrevista à BBC Brasil, 15/07/2014.

²⁰ “Em um mundo de inevitáveis colisões”. Carta Capital, 23/07/14.

desenvolvimento” e “conter crises no balanço de pagamentos” – são cada vez mais de difícil execução, quer por seus critérios ideológicos ultraliberais, quer por sua própria dimensão insuficiente diante das necessidades do mundo atual, caracterizado pela enorme carência de recursos para infraestrutura e financiamento do desenvolvimento no mundo, sobretudo pelos países em desenvolvimento – a Unctad estima essa demanda em US\$ 1 trilhão, apenas para infraestrutura.

O surgimento do NDB e do CRA decorrem antes que nada da enorme resistência dos países do *establishment* em ceder poder e reformar os organismos financeiros internacionais – fato expresso sem meias palavras no ponto 18 da Declaração de Fortaleza. Mesmo diante da enorme carência por recursos no mundo, os países do G-7 resistem em ampliar o papel de instituições como o Banco Mundial ao mesmo tempo em que não aceitam diminuir seu controle, de modo a expressar o real peso econômico de cada país atualmente, muito diferente do pós-guerra. A China, por exemplo, possui menos votos no FMI que a cadeira correspondente aos países Benelux (Bélgica, Holanda e Luxemburgo). O G-7 possui 43% dos votos no FMI; os BRICS, em seu conjunto, 10,3%, a despeito de representarem cerca de ¼ do PIB mundial.

Vale lembrar que os BRICS têm aportado significativas quantias de recursos ao FMI no pós- crise, tornando-se, *ineditamente*, **credores** da instituição. Como lembra Paulo Nogueira Batista Júnior, diretor do FMI indicado pelo governo brasileiro, em 2012, “a China anunciou US\$ 43 bilhões adicionais (ao FMI); o Brasil, a Rússia e a Índia anunciaram US\$ 10 bilhões cada; África do Sul entrará com US\$ 2 bilhões. Na rodada anterior de levantamento de empréstimos para o FMI em 2009, os BRIC entraram com o equivalente a US\$ 92 bilhões – a China com US\$ 50 bilhões, Brasil, Rússia e Índia com US\$ 14 bilhões cada”²¹.

A atitude *reformista* do BRICS em relação às instituições financeiras internacionais tem relação com o fato, como diz Hurrell (2009, p. 27), de estas serem efetivamente espaços de poder, capazes até mesmo de “constranger os mais poderosos”, dada a capacidade de órgãos como o FMI e o Banco Mundial de definirem padrões de política econômica para os países. Invariavelmente

²¹ “Os BRICS no FMI e no G-20”, dezembro de 2012.

estes padrões atendem a interesses nacionais dos países que os dominam – no caso, desde sua criação no pós-guerra, os Estados Unidos e a União Europeia, “donos” das cotas que asseguram seu controle.

O NDB aparece como atrativa alternativa para a alocação de liquidez e das cada vez mais vultosas reservas em divisas dos grandes países emergentes, trocando os títulos “seguros” como os *treasuries* (títulos do Tesouro norte-americano), de baixa remuneração, por investimentos nas potencialmente rentáveis obras de infraestrutura na América Latina e na África, com garantias em operações governo-a-governo. Por isso mesmo, como observou artigo recente no *Financial Times*, “marcará uma mudança significativa na arquitetura do financiamento internacional do desenvolvimento”²².

No caso da China, o país desde 2009 vem anunciando uma estratégia de reduzir a exposição – e portanto a vulnerabilidade – de manter grande parte de suas reservas aplicadas em títulos norte-americanos²³. Aliás, o NDB cabe como luva na estratégia chinesa de diversificação monetária e na busca da internacionalização do *renminbi*.

Assim, o surgimento do NDB e a alocação de parte das reservas no CRA podem ser lidos como movimentos de diminuição da exposição dos países BRICS em relação ao dólar. Há que se perguntar quais serão suas consequências em médio e longo prazo para a hegemonia do dólar no sistema financeiro internacional, um dos fatores chave para a hegemonia global norte-americana.

Na medida em que isso se manifeste com clareza, há riscos de recrudescimento da *guerra financeira* do G-7 contra os BRICS. Afinal, a governança financeira internacional é cada vez mais marcada por impactos geopolíticos, derivados do fato de que no próprio âmbito do G-20 se cristalizam cada vez mais nitidamente dois blocos de força: de um lado, o G-7 – uma coalizão de países do velho *status quo* liberal, cujo caráter é reafirmado com o recente expurgo da Rússia – e os BRICS e seus aliados. Jim O'Neill, em artigo de balanço da 6ª Cúpula no *The Telegraph*, chega a falar em “duas facções” em

²² Segundo a economista da Universidade de Columbia, Stephany Griffith-Jones (ver “China vence e será sede do Banco dos BRICS”. Folha de São Paulo, 08/06/2014, p. B9).

²³ Ver artigo, que teve ampla repercussão à época, de Zhu Xiaochuan, presidente do BC (Banco Popular da China).

disputa no G-20²⁴. Do desfecho desta luta, em boa medida, resultará a arquitetura financeira internacional do século XXI.

Uma medida promissora no sentido de impactar sobre hegemonia do dólar é a crescente utilização de moedas nacionais nas relações entre os países, através de acordos de trocas de moedas (*swaps*) e outros mecanismos semelhantes.

O NDB, ademais do grande potencial financeiro, poderá jogar papel relevante na própria atualização da teoria do desenvolvimento diante dos desafios deste século XXI. Afinal, os países BRICS, para além de suas diferenças, apontam para uma proposta de desenvolvimento “não-neoliberal”, baseado em investimentos produtivos e em infraestrutura. Rejeitam a “perspectiva neorrentista e de reforma econômica clássica”²⁵.

Atendem assim à tradição desenvolvimentista muito presente na trajetória econômica de cada um dos BRICS e a aquilo que Hurrell (2009, p.38) chama de “forte estatismo que caracteriza todos estes países”, isto é, o protagonismo do Estado, ao longo da maior parte da história econômica dos BRICS na condução dos rumos do desenvolvimento.

Vale lembrar que o Banco surge apoiado no *know-how* e na expertise de robustos bancos nacionais de desenvolvimento de seus integrantes. É o caso do Brasil, com o BNDES, banco que tem dimensões superiores ao próprio Banco Mundial.

Sendo o surgimento do NDB e do CRA movimentos de profundos impactos geopolíticos e geoeconômico, cabe destacar a demonstração de visão estratégica do Brasil na manobra que permitiu seu anúncio em Fortaleza. Em relação ao Banco, é amplamente conhecido o fato de que o Brasil foi o único dos cinco países a não pleitear a sede da instituição, exatamente para melhor se posicionar para outro pleito, o de indicar o primeiro presidente da nova instituição. Consta, no entanto, que às vésperas da reunião dos líderes em Fortaleza, um impasse permanecia entre Nova Deli e Beijing pela sede do Banco; foi quando a presidenta Dilma orientou que o Brasil cedesse a primeira

²⁴ Ver <http://www.telegraph.co.uk/finance/globalbusiness/10991616/The-Brics-have-a-100bn-bank.-Can-the-West-start-taking-them-seriously-now.html>

²⁵ Como disse Michael Hudson, em Carta Capital, 23/07/14.

presidência à Índia, possibilitando assim o desfecho que estabeleceu sua sede em Xangai, e assim, a exitoso resultado da reunião de Fortaleza²⁶. Ao fazê-lo, o Brasil também reiterou o compromisso do novo governo indiano com os BRICS. Mas, fundamentalmente, permitiu uma cartada decisiva no tabuleiro de xadrez geopolítico global.

Como disse um analista, numa interessante analogia, os BRICS começam querendo “sentar à mesa”, cujo acesso lhes era vedado; em seguida, buscaram “mudar o cardápio”. Diante da impossibilidade, passam a “estabelecer sua própria mesa”²⁷. Esse é o significado do surgimento dos promissores Banco e Fundo dos BRICS.

2.1. Avanços na coesão política dos BRICS quanto aos grandes temas globais num quadro de deterioração do cenário internacional

A 6ª Cúpula do BRICS também foi marcante por prosseguir aperfeiçoando pontos de vistas comuns entre seus cinco integrantes. A leitura dos 72 pontos da Declaração de Fortaleza permite observar que, ao contrário do ceticismo do *mainstream*, há uma convergência crescente sobre temas centrais presentes no cenário internacional.

Esta constante aproximação de posições, após seis reuniões de chefes de Estado, permite aos cinco grandes tomarem posições comuns em temas “duros” como a guerra na Síria, a reforma da ONU e a questão da espionagem promovida pelos órgãos de inteligência do governo norte-americano contra diversos países do mundo. Esta crescente coesão do BRICS tem grande importância tendo em vista o recente curso geopolítico. Busquemos analisar aspectos marcantes desta evolução recente do cenário global.

No período mais recente, a evolução do quadro internacional tem tido como característica, ademais da resiliência da crise internacional, movimentos que buscam fazer vitoriosa *contratendência* em relação à tendência observada nesta primeira década do século XXI: a do declínio, ainda que lento e gradual, das potências tradicionais – nomeadamente os Estados Unidos e da Europa – e a

²⁶ O Brasil presidirá o Conselho de Administração do NDB e terá a próxima presidência após a gestão indiana; a Rússia presidirá o Conselho de Governadores (ministros).

²⁷ Anthony W. Pereira, do King's College de Londres (The BRICS Post, 15/07/14).

ascensão de grande países em desenvolvimento, sobretudo os BRICS, e entre estes especialmente a China.

A ascensão da “periferia” tem sido a grande marca do início do século XXI. Do final dos anos 1990 até recentemente, um em cada sete países em desenvolvimento superou o crescimento dos Estados Unidos em 3,3% ao ano, em média, pelo que, em 2013, pela primeira vez os “emergentes” responderam por mais da metade do PIB mundial em paridade de poder de compra.

Registre-se que a atual transição eclode a partir deste dado estrutural: a diminuição relativa do peso econômico – e consequentemente político e posteriormente militar – dos países centrais, isto é, os Estados Unidos e o bloco europeu ao lado do aumento do peso relativo de grandes países em desenvolvimento, como se vê na acelerada ascensão econômica dos BRICS neste século XXI.

Ainda que, dado imenso poder acumulado, a principal potência estabelecida, os Estados Unidos, segue a principal nação do mundo em termos de poder, seja ele político, econômico, cultural-ideológico e sobretudo militar. E dá nítidos sinais de manobrar para prolongar no tempo ou mesmo relançar esta condição.

Sob a presidência de Barack Obama, os Estados Unidos buscam assim esta contratendência em relação ao seu diagnosticado declínio, inclusive por seus próprios *think-thanks* e documentos estratégicos oficiais. Busca uma das reações no plano econômico, pondo a todo vapor uma estratégia de diminuição da dependência energética (a partir da exploração do *shale gas*) e através de uma ativa política de reindustrialização apoiada na ampla capacidade em Ciência, Tecnologia e Informação acumulada por este país. No plano geoestratégico, o atual governo tenta encerrar a era Bush (de foco na guerra assimétrica contraterrorista), reorientando-se para o *pivot* asiático – preponderância estratégica na vasta região da Ásia-Pacífico –, atualizando a doutrina da contenção, tendo como alvo a China.

Mas a manobra se revela mais difícil do que planejada: dúvidas quanto à sustentabilidade da “revolução energética” se avolumam – estudos sérios apontam ser esta de fôlego curto – e a retirada gradual do “grande Oriente Médio” é turvada pelo próprio “legado” deixado pelas guerras, que geraram

caos e instabilidade em países como Iraque, Afeganistão e Líbia – vide a atual guerra contra o chamado *Estado Islâmico*.

A crise internacional, por certo, atingiu antes o centro que a periferia – dado fenômeno intrínseco ao capitalismo relativo a seu desenvolvimento desigual, que confere maior dinamismo relativo nas “novas fronteiras” do capitalismo. Duradoura, entretanto, nos últimos anos registrou transbordamento para os países em desenvolvimento – ainda que não no grau observado nos países centrais, sobretudo na Europa, que sofre prolongada recessão e crise social. Mas o fato é que os BRICs, que respondiam por dois terços do crescimento do PIB mundial em 2008, em 2012 responderam por menos da metade, fator que deverá se manter estável nos próximos anos, segundo projeções do FMI.

Por certo, a desaceleração dos “emergentes” acima produziu exageros, presentes sobretudo em interpretações *americanófilas*. Mas, de fato, nem os Estados Unidos voltam a ser motor da economia mundial como anunciam mais com base em desejos do que na realidade alguns mais afoitos, nem a desaceleração dos “emergentes” é tão brusca como estas tentam apresentar – a China, por exemplo, seguirá com crescimento relativamente elevado para seus padrões, de 7,5% do PIB.

A busca, pelos países centrais, de fazer vitoriosa contratendência na prolongada luta em curso por qual será o desfecho da transição tem marcantes características geopolíticas e geoestratégicas. Como dissemos acima, há notória reabilitação, na orientação estratégica dos países centrais – notadamente dos Estados Unidos – de preceitos e teorias geopolíticas clássicas, sobretudo de autores que formulam as *teorias da contenção*.

Opera-se nova divisão de trabalho no âmbito da OTAN; enquanto os Estados Unidos encaminham-se decididamente para a política do *pivot asiático* – buscando obter a hegemonia na bacia do Pacífico, espremendo a China o quanto possível em seu próprio mar territorial –, os europeus, cada vez mais *amuralhados* em sua própria fortaleza, buscam encarregar-se de “estabilizar” seu longo e instável entorno regional – que vai do Sahel norte africano até a Ucrânia, atual objeto de queda de braço estratégico entre Moscou e Bruxelas.

Como nunca, operações de *regime change* passam a ser utilizada com maior frequência, numa escalada que segue um roteiro recorrente, que vai da demonização de seus líderes pelo aparato propagandístico mundial e fomento de

divisões internas nos países alvo até a intervenção direta propriamente dita. O caso recente da Líbia, e atualmente, da Síria e da Ucrânia são exemplos latentes. Não se pode descartar a utilização do mesmo *modus operandi* em relação a outros países, inclusive os BRICS.

A busca da “retirada” americana do Oriente Médio – frustrada devido à instabilidade sistêmica na região – ademais da tentativa da presidência de Obama de resolver o dossiê iraniano, responde à necessidade de concentrar-se na tentativa de reverter a ascensão de grandes países em desenvolvimento – especialmente a China, mas também, de forma menos explícita, dos demais BRICS.

Novas potências, que naturalmente passam a ser contestadoras do *status quo* anterior, passam a ser a prioridade estratégica no raio de ação da principal potência mundial. Assim, nesta virada estratégica norte-americana, reabilita-se a atualizam-se doutrinas geopolíticas clássicas, como as formuladas pelo Almirante Mahan, pelo geoestrategista Nicholas Spykman e o embaixador George Kennan.

Uma importante novidade, derivada da evolução tecnológica, que permite maior espaço nesta manobra norte-americana, é a produção de petróleo e gás baseado em xisto – que, a despeito de dúvidas quanto a sua durabilidade, tem permitido importante substituição de importação. Os otimistas chegam a falar em autossuficiência energética deste país já na década de 20, fato com notórios efeitos estratégicos.

A centralidade da geopolítica, materializada pela retomada mais explícita da política de contenção aos polos emergentes por parte da principal potência mundial, se dá de forma multifacetada, não se expressando apenas no terreno estratégico-militar.

Por exemplo, são nítidos objetivos geopolíticos presentes nas negociações de regras econômicas levada a cabo atualmente pelos Estados Unidos como o TPP (sigla em inglês para *Parceira Trans-Pacífica*) – que incluindo o entorno chinês, exclui Beijing –, e o TTIP (sigla em inglês para *Parceria de Comércio e Investimento Transatlântica*, entre os Estados Unidos e a União Europeia). No plano hemisférico, a Aliança do Pacífico, surgida sob nítida inspiração do Departamento de Estado estadunidense, tem igual motivação estratégica: isolar o Brasil e o bloco de países sul-americanos mais

autônomos. Como atestou recentemente um nada suspeito analista norte-americano próximo ao mercado financeiro, Jean Pierre Lehmann, “com o TPP e a TTIP, os Estados Unidos lideram uma contraofensiva para conter e isolar rivais econômicos como Brasil, Índia e China”.

2.2. A retomada, pelas potências estabelecidas, da geopolítica da contenção voltada aos BRICS

Busquemos desenvolver a questão, apresentada acima, da reabilitação das *doutrinas de contenção*. Historicamente, a ultrapassagem de uma potência estabelecida por outra ocorre em contexto de vitória militar²⁸. Na atual transição observada na situação internacional, entretanto, a ultrapassagem ocorrerá primeiramente pelo poder material. A superação da economia norte-americana pela China é iminente – segundo órgão de estatísticas do Banco Mundial, em estudo divulgado no final de abril, deverá ocorrer ainda em 2014 com base no critério de paridade do poder de compra, ou seja, o peso relativo das economias pelo custo de vida real. Segundo este mesmo estudo, os EUA lideram este índice desde 1872. Já a Índia, segundo o mesmo estudo, ultrapassaria o Japão tornando-se a 3ª economia do mundo. A ultrapassagem econômica, entretanto, não leva à imediata ultrapassagem nem em termos de liderança política muito menos em termos militares.

Não estando em tela neste momento um confronto militar direto, como vimos, os países do *status quo* atuarão fortemente no sentido de operar uma contratendência, que nesse momento atende essencialmente pela reabilitação das velhas doutrinas geopolíticas da *contenção*. Sugerida por Spykman, a estratégia da contenção toma forma a partir de celebre artigo de George Kennan intitulado “The Sources of Soviet Conduct”, publicado na *Foreign Affairs*, em 1947. Nele, o então embaixador norte-americano em Moscou começa a delinear o que inicialmente seria conhecido como *Doutrina Truman* e que finalmente levaria os Estados Unidos a vitória na Guerra Fria, com a desintegração da União Soviética.

²⁸ Ver, dentre outros, “Ascensão e queda das grandes potências”, de Paul Kennedy (Ed. Record, 1989) e “Os Impérios na História”, org. Francisco Carlos Teixeira (Ed. Campus, 2009).

Contemporaneamente, Brzezinski (1998, 201) é explícito ao defender que “a tarefa mais imediata é se assegurar que nenhum Estado ou combinação de Estados obtenha a capacidade de expulsar os Estados Unidos da Eurásia ou de limitar significativamente seu decisivo papel de árbitro”²⁹.

Fatos recentes do cenário estratégico global sugerem que por meios diretos ou indiretos, abertos ou encobertos, ostensivos ou sutis, os BRICS são objeto, neste momento, individual ou coletivamente, do que podemos denominar como uma reabilitação da *geopolítica da contenção*.

No governo Obama, especialmente, anuncia-se a estratégia que é conhecida como “*pivot*” ou “*rebalance*” para a Ásia. No que certamente é a principal novidade geoestratégica do último período, ocorre o aparecimento do documento com o sugestivo título de “Sustentando a liderança global dos EUA: Prioridades para a Defesa do Século 21” (*Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*), em 2012³⁰. A nova geoestratégia norte-americana suplanta a fase anterior – da *guerra ao terror*, vigente desde os atentados de 11 de setembro de 2001 – e busca responder à grande alteração geopolítica em curso no início do século XXI: a lenta, mas efetiva *erosão* do poder das potências tradicionais do Ocidente, por um lado, e por outro lado, a crescente – e ainda que não sem percalços e obstáculos – *ascensão* dos grandes países em desenvolvimento, simbolizado na aliança BRICS e tendo sua expressão mais vistosa na China – a 2ª economia mundial e em vias de tornar-se a primeira.

Assim, desde 2012, os Estados Unidos passam a focar sua estratégia militar na região da Ásia e Pacífico, mais precisamente na contenção da China. Essa postura estratégica é confirmada no recente *Quadrennial Defense Review* (QDR), enviado ao Congresso norte-americano no último 04 de março de 2014³¹.

²⁹ Aqui, para além da atuação nas fimbrias, Brzezinski defende a intrusão direta na *heartland*. Vale lembrar, no período recente, o estabelecimento, pelos Estados Unidos, tendo como pretexto a guerra no Afeganistão, de suas bases militares em dois países da antiga União Soviética: em Karshi-Khanabad (Usbequistão) e em Manas (Quirquistão). Devido a pressão combinada da Rússia e da China, sobretudo a partir da Organização de Cooperação de Xangai, os Estados Unidos deixaram estas bases respectivamente em 2005 e 2014 (junho).

³⁰ Ver http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf. Acessado em 01/10/2014

³¹ Ver http://www.defense.gov/pubs/2014_Quadrennial_Defense_Review.pdf. Acessado em 01/10/2014.

Ademais, a *geopolítica de contenção* atua fortemente no sentido de fomentar divisões e instabilidade no entorno estratégico de cada um dos BRICS. Há caso mais evidentes, como a atual tensão na fronteira russo-ucraniana ou o conturbado *Mar da China*.

Mas também a contenção ocorre em casos menos percebidos, como no controle do Atlântico Sul pela OTAN, a partir de um “cordão de ilhas” e com a permanente campanha que busca fraturar a união sul-americana, seja por meio de fomento de instabilidade em países como Venezuela e Argentina – os dois principais sócios do projeto brasileiro – seja através de intervenções abertas através de prepostos, como é a criação da *Alianza del Pacífico*, com nítidos propósitos geopolíticos voltados contra o Brasil.

Em cada um dos BRICS também se identifica pressões sobre fator chave para a ascensão de um país no sistema internacional: a coesão nacional. A Rússia é permanentemente pressionada pelo fator étnico, quer por tendências centrífugas por parte de minoria em seu território (os chechenos, por exemplo) quer por ameaças a seus nacionais residentes em antigas repúblicas soviéticas. A China vive sob constante ameaça territorial relacionada ao Tibete e a minoria uyghur em Xinjiang. A Índia é pressionada por uma tensão constante entre a maioria hindu e a minoria muçulmana. A África do Sul permanece, duas décadas após o fim do *apartheid*, com problemas de natureza racial. Mesmo o Brasil, caracterizado por uma formação social miscigenada, não foge à regra: além do fomento ideológico do multiculturalismo – por parte de endinheiradas agências estrangeiras -, absolutamente estranha à formação social brasileira, é constantemente pressionado por manipulações quanto à questão indígena, dentre outras pressões de natureza *racialista*.

Ameaças ao BRICS, em seu caminho de ascensão, também ocorrem pela própria deterioração da situação internacional, a partir da incorporação de determinados conceitos à “ordem jurídica” multilateral. É o caso do conceito de *responsabilidade de proteger*, que tem dado margem para guerras “humanitárias” ou “civilizatórias” modernas, bem como ações indiretas de *regime change*, conceito pelo qual tem sido denominado *golpes de Estado* contemporâneos.

Os holofotes de tensão geoestratégica sobre Rússia, China ou Oriente Médio, não devem turvar, numa análise geopolítica, movimentos explícitos voltados contra o Brasil.

3. O BRICS na estratégia brasileira de ascensão internacional

Para o **Brasil**, a participação nos BRICS representa um caminho a favor do aumento da margem de manobra do país diante de um conturbado cenário internacional, por meio de aliança com grandes países emergentes com interesses nacionais convergentes, essência da crescente solidez da aliança. Repercutirá também sobre seu entorno geográfico e estratégico, como veremos à frente.

Entretanto, o projeto brasileiro de tornar-se uma *potência*, emergindo como polo de poder no que resultará da atual transição no sistema internacional defronta-se com frequentes obstáculos, historicamente e contemporaneamente. Endogenamente e exogenamente.

Em termos históricos, por exemplo, o anseio brasileiro por jogar um papel central nas duas grandes instituições da governança global no século XX – a Liga das Nações e a Organização das Nações Unidas – demonstra esta aspiração³². Na última metade do século XX, este problema voltou-se a apresentar com frequência, como demonstra Vizentini (1996).

O objetivo de tornar-se um dos polos no mundo multipolar que emerge deriva primeiramente da busca por lograr condições exógenas mais favoráveis para o curso do projeto nacional, uma vez que, como um dos grandes atores no sistema internacional, o Brasil terá melhor condições de defender seus próprios interesses e de seus aliados, evitando que outros constriam ou contraditem as legítimas aspirações nacionais.

Contudo, as dificuldades partem do próprio curso da evolução geopolítica internacional – marcada, como vimos, por fortes movimentos por prolongar o *status quo* por parte das potências estabelecidas. Mas também por impasses e indefinições estratégicas do país num momento em que será necessário superar novas encruzilhadas para transitar a novo projeto nacional de desenvolvimento.

Neste início do século XXI, o Brasil viveu uma espiral de autonomia inédita na trajetória nacional. Posicionou-se buscando maximizar a janela aberta derivada do rebalanceamento do quadro de forças no mundo. No

³² O historiador Eugênio Vargas Garcia documentou esta pretensão brasileira em dois livros: *O Brasil e Liga das Nações (1919-1926)*. Porto Alegre: UFRGS, 2000; e *O sexto membro permanente. O Brasil e a criação da ONU*. Rio de Janeiro, Editora Contraponto, 2012.

entanto, as aspirações estratégicas nacionais por aprofundar essa autonomia, logrando ascender ao grau de potência ou polo no mundo multipolar que emerge, são contraditadas, quer por forças externas, quer endogenamente, no qual poderosas forças políticas e sociais questionam a ambição brasileira de ter presença internacional condizente com sua estatura.

Os últimos três períodos presidenciais, iniciados por Lula em 2003, apresentam como legado chave, ademais da mobilidade social vertiginosa, a ascensão internacional soberana do Brasil. A recente reeleição da presidente Dilma Rousseff, até 2018, aponta, segundo seu programa de governo, para a continuidade desta postura de política e estratégia de inserção internacional.

Registra-se, no período, o lançamento de importantes iniciativas relacionadas ao “entorno estratégico brasileiro”, em especial a Oeste (América do Sul) e a Leste (Atlântico Sul e África). Ao mesmo tempo, o Brasil engaja-se em iniciativas e alianças – da qual se destacam os BRICS – voltadas a reformar o sistema internacional. Em especial, na perspectiva brasileira, ganha destaque o objetivo de reformar o anacrônico Conselho de Segurança das Nações Unidas, que congela a realidade de 70 anos atrás, mas que segue sendo o centro de poder do sistema internacional.

Após doze anos, entretanto, o Brasil lida com ambiente externo crescentemente hostil a sua ascensão internacional, ao mesmo tempo se defronta com problemas internos para estabelecer-se como polo de poder no mundo. Assim, a ascensão brasileira *esgota uma primeira etapa*, necessitando claramente de renovar seus objetivos para aprofundar seu curso.

A ascensão brasileira carece, antes que nada, de uma maior *coesão nacional* em torno de seus postulados básicos, seus objetivos nacionais essenciais. Quanto menor esta coesão mais frágil esta será e maior margem de manobra os que a contestam terão.

Como observa José Luis Fiori, “a mudança de posição dentro da hierarquia de poder e da distribuição da riqueza internacional” foi obtida por “sociedades que se mobilizaram e atuaram de forma unificada, para enfrentar e superar momentos de dificuldades e suas situações de inferioridade, mantendo seu objetivo estratégico por longos períodos de tempo, independentemente das mudanças internas de governo”.

A ascensão brasileira também é frágil por fatores objetivos. Antes que nada, de natureza estratégico-militar. A despeito de importantes avanços em

curso no reaparelhamento das Forças Armadas e recomposição de base industrial e tecnológica de Defesa, o Brasil é um país sem capacidade militar relevante para defender seus interesses, se contraditado. Às vezes, inclusive, por autolimitação de capacidade estratégica, como é o caso da gratuita adesão nos anos '90, sem qualquer contrapartida, a regimes restritivos como o tratado de não proliferação de armas nucleares (TNP) e o regime de controle de mísseis (MCTR).

A ascensão brasileira no sistema internacional também ocorre em bases econômicas frágeis. Os três governos iniciados em 2003 não lograram completar a transição do neoliberalismo a um novo projeto nacional de desenvolvimento. Apenas esboçaram esse novo projeto nacional.

Condicionada por um pacto político estabelecido com o Plano Real, de subordinar qualquer outra questão à chamada “estabilidade da moeda”, há vinte anos o país permanece na “camisa de força” que condiciona sua ascensão. Mesmo os governos progressistas de Lula e Dilma, dada correlação de forças por um lado e falta de convicções por outro lado, não ousaram questionar este “consenso nacional”, inclusive pelo risco de verem erodidas as bases de sustentação política do governo.

Expressão de fragilização, nos doze anos de transição ocorre uma desindustrialização relativa da economia e *reprimarização* da pauta de exportação, fruto, sobretudo, de mais de uma década de câmbio sobrevalorizado e taxas de juros elevadas, além de problemas graves de produtividade que vão se acumulando, inclusive pela esgarçada infraestrutura logística e insuficiente integração do território nacional.

Dentre as forças políticas e econômicas brasileiras, aquelas que podemos denominar como bloco financista-liberal tem defendido o que podemos chamar de “novo ciclo de adesão à globalização”, a partir do diagnóstico de que o Brasil é uma “economia fechada”, fora das “cadeias globais de valor” e isolado e preso a um Mercosul dominado por “bolivarianos”.

Aqui, antes que nada, é preciso compreender movimentos recentes que ocorrem e que, sem dúvida, terão impactos profundos sobre o curso do projeto nacional brasileiro. Refiro-me ao *impulso normativo* que caracteriza as relações econômicas globais contemporâneas que poderão criar pesadas novas condicionalidades para a autonomia do projeto nacional.

As atuais “mega” negociações em curso (as citadas TPP e TTIP) envolvem pouco corte de tarifas de importação e exportação – já a níveis mínimos nos países desenvolvidos – e *muitas regras e normas*, tais como definições de barreiras fitossanitárias para bens agrícolas, padrões para produtos manufaturados, normas de propriedade intelectual, compras governamentais e até limitações para o papel de bancos públicos e empresas estatais. Ao definir normas restritivas no interior destes blocos econômicos que poderão surgir, desvia-se comércio dos que não aderirem para os que aderirem. Por exemplo, parte das exportações brasileiras seriam substituída por terceiros no âmbito destes mega blocos.

A adesão a condicionalidades e restrições que se gestam nestes blocos, vinculam e amarram as economias de países em desenvolvimento que adiram ao projeto dos países centrais, limitando autonomia e margem de manobra para alavancar projetos autônomos de desenvolvimento. Assim, para o Brasil, a adesão a esses acordos limitaria imensamente a autonomia de política econômica ou aquilo que na literatura internacional é chamado de “*national policy space*”.

Exemplo recente é o processo que a União Europeia acaba de abrir na OMC contra o Brasil questionando medidas de política industrial brasileira, como a política de preferência nacional aos carros produzidos no Brasil e as de desenvolvimento regional, como a Zona Franca de Manaus e as ZPEs (Zonas de Processamento de Exportações).

O Brasil precisa atualizar ou mesmo relançar seu projeto de ascensão internacional. Um dos cinco maiores países do mundo, se considerarmos território, população e PIB combinados, o Brasil, definitivamente, não pode jogar na *segunda divisão*. Ao contrário, por seu porte e potencialidades, precisa ter ativa política em todos os temas globais. Precisarà no próximo período superar vulnerabilidades nacionais e completar a transição para um novo projeto nacional de desenvolvimento.

A relação entre política externa e projeto nacional é nítida; a primeira busca atuar no jogo de forças internacional buscando obter condições mais favoráveis à consecução do segundo. Noutras palavras, cada país atua no cenário internacional buscando reunir forças que criem condições mais favoráveis a seu projeto de desenvolvimento.

No que diz respeito à inserção internacional, o Brasil precisará, a partir de janeiro de 2015, no novo mandato da presidente Dilma Rousseff, equacionar problemas básicos.

O primeiro deles – parte de grande debate nacional que tem sua dimensão sul-americana – é *como financiar* o projeto de ascensão e desenvolvimento compartilhado com nosso entorno, principal impasse do projeto de integração sul-americana e para adensar nossa presença na África, nossas fronteiras a Oeste e a Leste.

Os instrumentos atualmente existentes para isso – o Focem (Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul) e a ABC (Agência Brasileira de Cooperação) – têm sérias limitações financeiras. Na América do Sul, a carteira de projetos em infraestrutura da UNASUL – sendo que a infraestrutura é pressuposto da integração – tem imensas dificuldades financeiras de ir adiante.

O problema da integração produtiva, criando cadeias regionais de valor em nível sul-americano – como se vê, em escala regional, por exemplo, entre os países do Sudeste asiático –, precisa mobilizar governo e setor produtivo no próximo período. Um exemplo foi o debate recém realizado na UNASUL de buscar a criação de cadeias produtivas regionais a partir da industrialização dos recursos naturais. Ao mesmo tempo, a participação no BRICS apresenta importantes repercussões para o entorno estratégico brasileiro.

Diante da premência do tema do desenvolvimento no mundo, o surgimento das novas instituições do BRICS, sobretudo do Banco, gera ampla expectativa entre os países em desenvolvimento, especialmente pelo potencial de avançar no financiamento da infraestrutura de integração na América Latina e Caribe – sobretudo na América do Sul – e na África.

Essa percepção se expressou fortemente no “segundo ato” das reuniões dos BRICS: a reunião com os presidentes sul-americanos em Brasília, que repetiu a experiência da Cúpula de Durban, quando se reuniram os cinco chefes de Estado e líderes africanos.

A presidente chilena Michelle Bachelet fez menção direta à possibilidade de financiamento, pelo NDB, da carteira de projetos de infraestrutura do COSIPLAN (Conselho de Infraestrutura e Planejamento da UNASUL), cuja lista de prioridades abarca financiamento na casa de US\$ 17,3 bilhões. Aqui, aliás, cabe referência à incapacidade do Brasil em financiar essa carteira de

projetos, causa básica dos impasses atuais para avançar no projeto de integração sul-americana e decorrência de incompreensões estratégicas de expressivos setores de suas elites³³.

O boliviano Evo Morales comentou que o NDB, cujo capital é três vezes o PIB da Bolívia, é uma oportunidade para acabar com “submissão e condicionamento” que as instituições tradicionais impõem aos países latino-americanos.

O presidente Rafael Correa saudou especialmente a criação do CRA; vale lembrar a defesa frequente, pelo equatoriano, de um *fundo de reservas do Sul*. Argumenta Correa que com sua constituição, ao invés dos países em desenvolvimento enviarem dólares para o primeiro mundo, utilizariam suas reservas para financiar seu próprio desenvolvimento.

O presidente Nicolas Maduro, por sua vez, argumentou que as decisões de Fortaleza “mudarão o curso na história do Século 21”. O venezuelano fez elogios à “liderança virtuosa” do Brasil na América Latina e propôs uma aliança entre o NDB e o Banco do Sul. Dias depois, a Cúpula do Mercosul, reunida em Caracas, reafirmou a necessidade de entrada em operação do Banco do Sul.

Do ponto de vista geopolítico, para o Brasil, a possibilidade de financiamento dos projetos de integração em seu entorno geográfico pelo NDB introduz fatores importantes. Ao mesmo tempo em que poderá ajudar a equacionar o grave problema do financiamento do projeto de integração – fator de paralisia e esgotamento –, mantém a tendência, que já vem de alguns anos, de adensamento da presença das novas potências em nosso entorno, juntando-se à presença das antigas potências tradicionais, especialmente dos Estados Unidos.

Dado que atualmente há um sério problema de coesão interna em torno dos termos da ascensão internacional do Brasil – com o Estado possuindo visão estratégica consideravelmente superior a suas elites, sobretudo aquelas mais vinculadas a interesses mercantis no estrangeiro – transitoriamente, até que se

³³ O Brasil tem sido o principal contribuinte (70%) dos recursos do FOCEM (Fundo de Convergência Estrutural) do Mercosul, voltado para financiar projetos de desenvolvimento no bloco regional. Entretanto, com valores modestos. Em sete anos, o FOCEM financiou 45 projetos no valor de US\$ 1,4 bilhão.

estabeleça maior unidade, resultará inevitável maior presença de potências extrarregionais – velhas e novas – em nosso entorno geográfico.

As duas potências membros do Conselho de Segurança da ONU tratam de fazê-lo, quer por mecanismos bilaterais, quer multilaterais. No primeiro caso, toma-se nota da *tourné* dos presidentes Putin e Xi por ocasião da vinda a Fortaleza e Brasília. O russo também visitou Cuba, Nicarágua e Argentina, antes de chegar a Fortaleza. Já o chinês, saiu de Brasília para Buenos Aires, visitando depois a Venezuela e Cuba. Em Brasília, ambos tiveram extensa agenda de reuniões bilaterais com mandatários sul-americanos.

A China reuniu-se com a *troika* da CELAC (Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos) e realizou, com o apoio do Brasil, uma Cúpula China-Países da América Latina e Caribe. O grande país oriental anunciou um ambicioso plano denominado “1+3+6”, a ser lançado no Foro Ministerial China-CELAC, a ser realizado em Beijing no próximo ano³⁴. Em Brasília, anunciou também linhas de crédito com desembolso chinês de US\$ 5 bilhões para um Fundo de Cooperação. Por fim, os chineses acertaram com o Brasil e o Peru a criação de um grupo de trabalho tripartite para financiar a Ferrovia transcontinental – velha ambição geopolítica brasileira, desde Mário Travassos –, que ligará o Atlântico ao Pacífico, ainda que provavelmente com trilhos e locomotivas *made in China*.

Chama atenção os elevados financiamentos chineses à Venezuela: nosso vizinho, desde que começou a funcionar o *fundo chino* em 2001, recebeu cerca de US\$ 50 bilhões, dos quais 95% já foram quitados. Como disse o chanceler Elias Jaua, a equação é “energia para a China, financiamento para o desenvolvimento da Venezuela” (Correo del Orinoco, 23/07/2014). Atualmente a Venezuela envia cerca de 600 mil barris de petróleo/dia para a China, propondo aumentar estes envios “a médio prazo” para 1 milhão de barris/dia (CO, 20/07/2014). Na visita, Xi anunciou novo crédito de US\$ 4 bilhões à Venezuela.

Os BRICS vão, assim, dialogando com o entorno geográfico de cada um de seus integrantes. Após a criação, em Durban (2013), do *BRICS-Africa*

³⁴ Sendo que o “1” se refere a um “programa a elaborar” (Programa de Cooperação China-América Latina e Caribe 2015-2019), o “3”, três “grandes motores” (comércio, investimentos e cooperação financeira) e “6”, as seis áreas prioritárias de cooperação (energia e recursos naturais, construção de infraestruturas, agricultura, manufatura, inovação científica e tecnológica e tecnologia da informação).

Council, estabelece-se em Brasília o mecanismo BRICS-UNASUL. Mais amplamente, surge o Fórum China-CELAC e, propõe Putin, um Fórum CELAC- União Euroasiática.

As novas alianças são importantes para a América Latina no sentido de diversificar relações. Potencialmente, afetam a própria presença tradicional dos Estados Unidos em seu perímetro geopolítico primário.

4. A agenda pós-Fortaleza

Buscamos argumentar, ao longo deste artigo, que após a 6ª Cúpula os BRICS dão um salto de qualidade, e mais amplamente, a própria luta por qual será o desfecho e o desenlace da atual transição na “ordem” internacional entrará em novos capítulos.

As declarações das seis Cúpulas do BRICS revelam um arcabouço de temas nos quais os BRICS têm construído crescente consenso. Neles, há temas nada triviais, relacionados a uma *agenda reformista* de alterações na ordem internacional, inclusive aqueles relativos à reforma do sistema financeiro internacional e à reforma da anacrônica governança global, nomeadamente do Conselho da Segurança das Nações Unidas. A oposição às guerras da OTAN – travestidas de humanitárias – também é de grande importância, coesionando os BRICS na rejeição da agressão à Líbia e mais recentemente à Síria.

Contramovimentos recrudescerão; não sendo uma transição que ocorre *manu militari*, ao contrário, que acontece com a preservação da posição da grande superpotência estratégica do planeta, é de se esperar a intensificação de manobras diretas ou indiretas voltadas a fomentar contradições entre os BRICS. Persistirá e se intensificará a “geopolítica da contenção”, que nestas páginas foi abordada. Especialmente aquelas voltadas contra a coesão nacional e territorial de cada um dos BRICS.

A presidência *pro-tempore* brasileira dos BRICS vai até a 7ª Cúpula, que ocorrerá dias 09 e 10 de julho de 2015 na cidade de Ufa, na Rússia – simbolicamente localizada geograficamente na fronteira terrestre russa com a Ásia, marcando ponto de contato entre ocidente e oriente. Simultaneamente ocorrerá a reunião anual dos chefes de Estado da *Organização de Cooperação de Xangai* – articulação sino-russa voltada para a Ásia Central –, na mesma data e cidade.

Até lá, será o período de implementação do chamado Plano de Ação de Fortaleza – que prevê amplo leque de iniciativas – e sobretudo por avançar no desafio de dar operacionalidade aos acordos de Fortaleza, em especial no funcionamento do Banco dos BRICS, previsto até 2016.

Não terá passado despercebida a proposta verbalizada pelo presidente russo Vladimir Putin em Fortaleza, propondo um novo e ousado desafio geopolítico: o da conformação de uma **associação energética entre os BRICS** (“BRICS Energy Association”). A ideia inclui a formação de um *banco de reserva de combustíveis* (“Fuel Reserve Bank”) e de um *instituto de política energética* (“BRICS Energy Policy Institute”)³⁵. A aliança reuniria dois dos maiores produtores de petróleo – a Rússia e (potencialmente, pelo pré-sal) o Brasil – e os dois maiores consumidores, a China e a Índia. Ao Brasil, um dos maiores produtores de petróleo em médio prazo, resulta interessante entrar no grande jogo da *geopolítica de energia* por esta via.

Depois da coordenação política e econômica, caberá aos BRICS darem um passo adicional na coordenação estratégica, já ensaiada com as reuniões dos funcionários de “segurança nacional”.

Cabe também no próximo período, aumentar o nível de coordenação dos BRICS sobre os grandes temas da agenda internacional, numa *agenda pró-cíclica*, isto é, a favor da aceleração da transição para um mundo multipolar, criando condições mais favoráveis ao curso dos projetos nacionais de desenvolvimento de cada um de seus integrantes e dos países em desenvolvimento em geral.

Enormes potencialidades poderá ter no futuro próximo a aliança dos BRICS. Quanto ao presente, não por acaso, vale observar o que disse um veterano observador do cenário internacional e protagonista dele há mais de cinquenta anos, o presidente cubano Raúl Castro – que se deslocou a Brasília na condição de país membro da *troika* da CELAC. Para Raúl, as reuniões de julho foram “um fato histórico que não tem comparação”³⁶.

³⁵ Ver <http://eng.kremlin.ru/transcripts/22677>

³⁶ Ver *Granma*, 19 de julho de 2014.

REFERÊNCIAS

- Brzezinski, Zbigniew. 1998. *El gran tablero mundial. La supremacia estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*. Barcelona: Ediciones Paidós, 1998.
- Carmona, Ronaldo. 2012. “Geopolítica clássica e Geopolítica brasileira contemporânea: Mahan, Mackinder e a ‘grande estratégia’ do Brasil para o século XXI”. Master Diss. Universidade de São Paulo (USP), São Paulo.
- Carmona, Ronaldo. 2014a. “Desafios ao adensamento da projeção brasileira em seu entorno estratégico.” In *Defesa da Amazônia: VII ENABED*, edited by Álvaro Dias Monteiro, Erica C. A. Winand and Rogério Franco Goldoni, 343-376. São Cristóvão: Editora UFS.
- Carmona, Ronaldo. 2014b. “A ascensão brasileira em xeque.” *Revista Princípios* 129: 99-105.
- Carmona, Ronaldo. 2014c. “A geopolítica do BRICS.” *Revista Princípios* 131: 37-42.
- Carmona, Ronaldo. 2014d. “Com a Cúpula de Fortaleza, BRICS aceleram tendência a um mundo policêntrico.” *Revista Princípios* 132: 51-57.
- Chase, R., E. Hill, and P. Kennedy. 1999. *The Pivotal States: a new framework for U.S. Policy in the developing world*. New York: W. W. Norton & Company.
- Cohen, Saul B. 1991. “Presidential Address. Global Geopolitical Change in the Post-Cold War Era.” *Annals of the Association of American Geographers* 81(4): 551-580.
- FUNAG. 2012. *O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional*. Brasília: FUNAG.
- Hurrell, A. et al. 2009. *Os BRICS e a ordem global*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Kennan, George. 1993. *Around the Cragged Hill: A Personal and Political Philosophy*. London: Norton.
- Latham, Andrew. 2007. “The Confucian Continuities of Chinese Geopolitical Discourse.” *Macalester International* 18(1): 246.
- Mead, Walter Russell. 2014. “The return of Geopolitics. The revenge of the Revisionist Powers.” *Foreign Affairs* 93(3).
- Pimentel, José Vicente de Sá Pimentel (org.). 2013. *Debatendo o BRICS*. Brasília: FUNAG.

- Torres, José Ignacio Castro. 2014. "Las tres piezas mayores del tablero geopolítico en la era de la globalización: Los casos de EEUU, Rusia y China." *Documento de opinión, IEEE*. Accessed October 01, 2014: <http://www.ieee.es/contenido/noticias/2014/08/DIEEO96-2014.html>.
- Vizentini, Paulo Fagundes. 1996. *Relações Internacionais do Brasil, de Vargas a Lula*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2nd Edition.
- Waltz, Kenneth N. 2000. "Structural realism after the Cold War." *International Security* 25(1): 5-41.

RESUMO

A convergência de cinco grandes países em desenvolvimento em torno do interesse nacional comum de ascender no sistema internacional é a amálgama que coesiona o BRICS diante da conturbada transição para a multipolaridade no mundo. Este ensaio, que busca relacionar o momento e os desafios atuais do BRICS vis-à-vis o cenário geopolítico contemporâneo, se compõe de três partes. Este artigo, que busca relacionar o momento e os desafios atuais do BRICS vis-à-vis o cenário geopolítico contemporâneo, se compõe de três partes. Na primeira parte buscaremos oferecer uma interpretação do BRICS, observando suas potencialidades e seus limites. Trata-se de discutir o tema com base em alguns referenciais teóricos pelos quais podemos analisar os BRICS. Em seguida, pretendemos avaliar os resultados de Fortaleza em sua relação com as grandes incertezas e cenário de disputa geopolítica que caracterizam a atual transição no sistema internacional. A terceira parte se propõe a avaliar como o BRICS podem ser avaliados tendo em vista a aspiração brasileira de ascender a condição de potência global, bem como a repercussão da participação na coalizão para o entorno geográfico-estratégico do país. Por fim, apresentaremos algumas conclusões, marcadamente buscando observar desafios após a histórica 6ª Cúpula de Fortaleza.

PALAVRAS-CHAVE

BRICS; Geopolítica; Geoestratégia.

Recebido em 29 de outubro de 2014.

Aprovado em 13 de novembro de 2014.

DA POLÍTICA DE CONTENÇÃO À REEMERGÊNCIA: A RÚSSIA VOLTA AO TABULEIRO

Diego Pautasso¹

Introdução

O governo dos EUA acostumou-se a encarar o mundo, sobretudo após o fim da Guerra Fria, como se fosse um tabuleiro de xadrez. Mas um tabuleiro em que ele era o único enxadrista a jogar – os demais eram apenas peças. Tal prática foi reflexo da desintegração da URSS e da percepção norte-americana de que o mundo havia se tornado unipolar. Durante os anos 1990, sobretudo, a China priorizava a modernização e superar as vulnerabilidades decorrentes do colapso do campo socialista; o Brasil, com grandes dificuldades econômicas (desemprego, endividamento junto ao FMI, estagnação) apresentava uma política externa com elevado grau de alinhamento aos centros decisórios do sistema internacional; a Índia iniciava reformas e buscava superar os constrangimentos relativos às desgastantes tensões com o Paquistão e decorrentes dos efeitos da nuclearização; e a Rússia enfrentava uma desorganização sem igual em cenários de paz. Naturalmente, tal cenário reduzia a margem de manobra dos países periféricos que buscam uma inserção internacional autônoma e/ou não-alinhada.

Entretanto, o quadro internacional rapidamente mudou a partir da virada do século XXI. A China se tornou o maior exportador e o segundo maior

¹É doutor e mestre em Ciência Política. Atualmente é professor de Relações Internacionais da ESPM Sul e UNISINOS. Autor do livro “China e Rússia no Pós-Guerra Fria”, Editora Juruá, 2011. E-mail: dgpaautasso@gmail.com.

PIB mundial no final da década, enquanto se tornava mais assertiva internacionalmente; o Brasil a partir de Lula enfatizou as relações Sul-Sul e o estreitamento de relações com os países emergentes; a Índia, apesar de uma aproximação com os EUA para legitimar a nuclearização, ampliou seu escopo de atuação global; e a Rússia de Putin fez o país ressurgir como grande potência com capacidade de afirmar seus interesses em grandes temas internacionais, como Síria, Irã e o entorno regional. Isso fez com que os países periféricos tivessem possibilidades de construir novos alinhamentos, buscar financiamento e alternativas comerciais em outras regiões e, com efeito, resistir às pressões políticas do Ocidente/EUA. Não resta dúvida que o cenário ficou mais complexo e há mais enxadristas participando no tabuleiro.

Sendo assim, este trabalho busca analisar os desafios da Rússia em seu ressurgimento como potência mundial após a ascensão de Putin ao governo. O argumento central é que a re-emergência russa evidenciou a histórica tendência dos EUA de contê-la, evitando seu controle sobre os vastos territórios eurasiáticos, concepção corrente entre formuladores de política externa dos EUA, como Brzezinski (1997). Ora, o que pretende é expor, numa visão de conjunto, as políticas ocidentais de contenção da Rússia e suas respostas para evitar o isolamento. Para tanto, o trabalho está organizado da seguinte forma: a primeira parte discorre sobre o histórico de contenção da Rússia, buscando captar os elementos de continuidade desse processo; a segunda, discute como tais políticas visam isolar a Rússia, buscando evitar seu ressurgimento; e, por fim, a última parte trata das respostas russas e dos eventuais efeitos reversos da tentativa de preservação da unipolaridade por parte dos EUA.

Um histórico de contenção da Rússia

O quadro histórico das relações da Rússia com o Ocidente é repleto de contradições desde a Revolução Bolchevique, sobretudo. Como destaca Isaac Deutscher, a hostilidade ocidental ocorreu de diversas formas, tais como com a espoliadora paz de Brest-Litovsk, ao término da Primeira Guerra Mundial; com o apoio ao Exército Branco para derrubar a nascente revolução e seus soviéticos; com o bloqueio, boicote e ‘cordão sanitário’ que se seguiu; e com os astutos atrasos através dos quais o Ocidente retardou a abertura de uma segunda frente na Segunda Guerra, provocando um holocausto e destruição da Rússia (apud

Visentini 2004, 17). É, de alguma maneira, o embrião da política de contenção que os EUA implantariam após a Segunda Guerra Mundial.

Os EUA formularam, pois, a Doutrina da Contenção como vetor da política externa no Pós-Guerra, em especial durante o governo de Harry Truman (1945-1953). A fonte de inspiração foi, em grande medida, um jovem diplomata da embaixada em Moscou, George Frost Kennan, quando este escreve seu relato sobre as pretensões soviéticas, conhecido como o *Long Telegram*. Neste, ele interpretava a inserção internacional da URSS como a amálgama entre o zelo ideológico comunista e o expansionismo czarista. A partir desse pressuposto, seguiram-se os debates que foram moldando e alterando a ênfase e as prioridades da política externa dos EUA. Apesar das polêmicas, o fio condutor foi a política de contenção soviética, cujas influências vão desde o famoso artigo de Kennan, em 1947, na *Foreign Affairs*, utilizando-se do anonimato, até o famoso documento do Conselho de Segurança Nacional (NSC-68), entre outros (Kissinger 1997, 528-559). Não por acaso, a criação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), a Doutrina Truman e o Plano Marshall foram concebido para manter a Europa Ocidental como aliada privilegiada na contenção ao nascente Bloco Soviético.

Como sustenta Mello (1999, 131-132), essas políticas amparavam-se nas formulações geopolíticas e estratégicas dos textos de Spykman, segundo o qual quem controlasse o *rimland* controlaria a Eurásia (*heartland* machinderiano) e, com efeito, o mundo. Ora, isso explica a estratégia norte-americana de criação de pactos militares no entorno soviético, tais como a OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte), a OTASE (Organização do Tratado do Sudeste Asiático) e o CENTO (Organização do Tratado Central), assim como as alianças militares bilaterais com Japão, Coréia do Sul, Taiwan e Filipinas, por exemplo. O cerco e contenção da URSS continuaram recebendo teorizações nessa direção, como ilustram as concepções de um de seus grandes formuladores, como foi o caso de Zbigniew Brzezinski. Segundo ele, a política seria de criação das três frentes estratégicas basilares de contenção do Centro Geoestratégico (Bloco Soviético): Extremo Ocidente, Sul Populoso e Extremo Oriente (Brzezinski 1986, 51).

Nesse sentido, a contenção e o cordão sanitário representaram não apenas as políticas que nortearam as ações dos EUA antes e durante a Guerra

Fria. Mas tais políticas se mantiveram com a desintegração da URSS e o surgimento da Nova Rússia. O ‘colapso singular’ soviético (Halliday 1999) e as consequentes vulnerabilidades que o novo país eurasiático passou a apresentar, combinado com a opção por uma inserção internacional passiva e alinhada ao Ocidente, acabou por obscurecer a política de contenção. Bastou surgir uma liderança disposta a recolocar a Rússia no centro da política internacional, desafiando iniciativas e impondo resistências aos planos dos EUA e seus aliados, para que a política de contenção ganhasse evidência.

O mais sintomático tensionamento tem ocorrido por conta da expansão da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) em direção aos países que faziam parte do antigo campo socialista. Após a desintegração da URSS, ao invés de desaparecer, a OTAN se fortaleceu, ampliando a agenda política de atuação, com um discurso de segurança que abarca questões não só militares, mas também políticas e econômico-sociais, e seu escopo geográfico, com a expansão para os Países da Europa Central e do Leste (PECL). A Organização mais que dobrou o número de integrantes: em 1999, ingressaram Hungria, Polônia e República Checa; em 2004, foram incluídas Bulgária, Estônia, Letônia, Lituânia, Romênia, Eslováquia e Eslovênia; e em 2009, aderiram Albânia e Croácia. À expansão política e geográfica, esse contexto marcou a primeira intervenção fora do domínio dos países membros (Balcãs), sem que estes estivessem sendo ameaçados e, para completar, ultrapassando o mandato da ONU – que era apenas servir de capacidade aérea adicional.

Diante das vulnerabilidades, o novo governo Putin, eleito um ano após a afirmação russa contra a insurgência separatista chechena de 1999, aproveitou a conjuntura dos atentados de 11 de Setembro para extrair dividendos diplomáticos. Em âmbito externo, ocorreu a substituição do JPC pelo Conselho OTAN-Rússia (NRC, em inglês) em maio de 2002², dando maior representatividade para a Rússia. Em âmbito interno, permitiu legitimar as intervenções na Chechênia e, conseqüentemente, o combate ao terrorismo no

² Composto pelos países da organização e a Rússia, o conselho é visto como um mecanismo de consultas, construção de consenso, tomada de decisão e formulação de ações conjuntas. A fim de garantir a igualdade entre as partes, as decisões do NRC são consensuais. De modo a ilustrar sua importância, o cargo de presidente do NRC é exercido pelo secretário geral da OTAN. Para mais detalhes, ver site oficial da OTAN: <http://www.nato-russia-council.info/en/about/>

Cáucaso. Foi um movimento temporário, pois ficou cada vez mais claro que os EUA utilizavam-se do combate ao terrorismo para legitimar a derrubada de regimes laicos (Iraque, Síria) e não-alinhados (Irã), bem como para ampliar o sistema de defesa e, na prática, conter potências desafiantes (Rússia, China).

O fato é que, progressivamente, a OTAN se transformou em uma organização de escopo global e à margem do sistema das Nações Unidas, ampliando a capacidade do Ocidente, sobretudo dos EUA, de projetar seus interesses por meio do recurso à força. Diante disso, como destaca Rachwald (2011), o governo russo desenvolveu uma política dual para a OTAN, mesclando uma retórica de repúdio à expansão da organização e, ao mesmo tempo, de barganha e cooperação em áreas de interesse específico. Essa dualidade também refletiu, é importante destacar, as próprias mudanças (drásticas) de trajetória e estratégia da URSS/Rússia desde os anos 1980. Certamente, o governo da Rússia não nutria grandes expectativas com relação às intenções das lideranças da OTAN. E o conflito da Ucrânia foi um exemplo cristalino: o secretário-geral da organização, Anders Fogh Rasmussen³, optou, em 7 de agosto de 2014, por suspender a cooperação com Moscou em favor de um país (Ucrânia) cujo governo é fruto de um golpe de Estado e nitidamente suportado por forças políticas fascistas. Como já havia chamado a atenção Waltz, embora a OTAN fosse um instrumento para a manutenção da dominação norte-americana sobre as políticas exteriores e militares dos Estados europeus, fatalmente estimularia o fortalecimento das capacidades militares da Rússia e sua aproximação da China (Waltz 2000, 22).

Paralelo à expansão da OTAN, tem ocorrido uma notável expansão da União Europeia (UE), desde a assinatura do Tratado de Maastricht, em 1992, quando possuía 12 membros. Em 1995 incluiu mais 3 membros (Finlândia, Suécia e Áustria) e em 2004 deu-se a decisiva expansão em direção países do antigo campo socialista europeu: exceto Malta e Chipre, entraram três países soviéticos (Estônia, Letônia, Lituânia) e outros cinco do Leste Europeu (Polônia, República Tcheca, Eslováquia, Hungria, Eslovênia). Em 2007,

³ Ver notícia no site da Agência Alemã DW: <http://www.dw.de/cria%C3%A7%C3%A3o-de-uni%C3%A3o-econ%C3%B4mica-eurasi%C3%A1tica-aumenta-tens%C3%A3o-entre-ue-e-r%C3%BAssia/a-17674372>. Acesso em 28/09/2014.

aderiram Romênia e Bulgária e, em 2013, Croácia, enquanto outros estão em processo de tramitação, sobretudo os países da antiga Iugoslávia (Sérvia, Bósnia, Macedônia), além de Albânia, Islândia e Turquia. Por último, a Ucrânia de Poroshenko assinou um acordo de associação com a União Europeia prevendo a liberalização comercial e a futura integração ao bloco. Em explícita declaração, o comissário de Expansão da UE, Stefan Füle, defendeu abertamente⁴ a entrada da Ucrânia, da Geórgia e da República da Moldávia no processo de integração europeu. Por óbvio, a expansão geográfica, militar e política de uma aliança militar contra as fronteiras de um país, não se pode resultar em padrões de confiança ou respostas pacifistas.

Além das expansões da OTAN e União Europeia, deve-se destacar outras iniciativas ocidentais voltadas a limitar o espaço de atuação da Rússia na política internacional. Primeiro, o governo norte-americano do recém eleito George W. Bush retirou em 2001 o país do Tratado de Mísseis Antibalísticos (ABM) assinado em 1972 com a URSS, objetivando levar adiante a ideia de construção de um Sistema de Defesa Antimíssil na Polônia e na República Tcheca. Em 2008, os três países assinaram um acordo que prevê a instalação desse sistema com uma base de dez mísseis interceptores na Polônia e um radar de detecção na República Tcheca, provocando fortes reações do presidente Medvedev e o recuo do presidente Obama. Como chama a atenção Byers (2007, 187), além do ABM, o governo dos EUA rejeitou o Protocolo de Kyoto sobre aquecimento global, o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, uma convenção sobre venda e transferência de armas de pequeno porte e um protocolo para a Convenção sobre Armas Biológicas.

Segundo, o intervencionismo e o unilateralismo dos EUA no Pós-Guerra Fria têm provocado insegurança. Note-se que tais demonstrações de força concentram-se no entorno estratégico da Rússia, principalmente as intervenções no Balcãs, quando da desintegração da Iugoslávia, e no Afeganistão, com a declaração da Guerra Global ao Terror. Paralelamente, os EUA aproveitaram a

⁴ Composto pelos países da organização e a Rússia, o conselho é visto como um mecanismo de consultas, construção de consenso, tomada de decisão e formulação de ações conjuntas. A fim de garantir a igualdade entre as partes, as decisões do NRC são consensuais. De modo a ilustrar sua importância, o cargo de presidente do NRC é exercido pelo secretário geral da OTAN. Para mais detalhes, ver site oficial da OTAN: <http://www.nato-russia-council.info/en/about/>

oportunidade para a ampliação de sua capacidade de projeção de força, com a construção de base aérea uzbeque de Khanabad e o aeroporto de Manas, na Quirguízia. A presença na região foi confrontada pela Rússia e China através da OCX, o que resultou no fechamento dessas bases militares em 2005 e 2014, respectivamente⁵. Ademais, muitas intervenções ocorreram ultrapassando o mandato conferido pelas Nações Unidas, como as agressões ao Iraque (2003) e à Líbia (2011). Sem exceção, da Somália (1993) à Líbia e Síria (2013-14), todas as intervenções tiveram resultados trágicos, sob qualquer perspectiva.

Terceiro, o apoio aberto a grupos opositores em países vizinhos da Rússia. As ‘revoluções coloridas’ são ilustrativas: a revolução das rosas na Geórgia (2003), a revolução laranja na Ucrânia (2004) e a revolução das tulipas na Quirguízia (2005). Nitidamente são os golpes do século XXI, com grande mobilização de inteligência, recursos financeiros, atuação de organização não-governamentais, etc. Como destaca Bandeira, a *National Endowment for Democracy* (NED)⁶, criada em 1983 por indução do Congresso dos EUA, opera como diplomacia pública fazendo o que antes era considerado operações encobertas do Departamento de Estado, da CIA e das Embaixadas, utilizando a retórica do financiamento e promoção da democracia para mudar governos ou sustentar aliados (BANDEIRA, 2013, p. 39). Aliás, Zbigniew Brzezinski (1997) havia sido muito claro ao recomendar o controle ocidental sobre a Ucrânia como pivô geopolítico na contenção de uma Rússia eurasiática.

Em suma, a percepção e as respostas do governo da Rússia precisam ser analisadas à luz da superação das vulnerabilidades internas e das ameaças externas relacionadas ao crescente unilateralismo e intervencionismo dos EUA no Pós-Guerra Fria. Ou seja, os governos norte-americanos têm buscado ampliar o alcance de atribuições do Conselho de Segurança da ONU; criar resoluções com intencional ambiguidade ou autorizações implícitas para abrir brechas ao emprego da força; construir justificativas como direito inerente de legítima defesa preventiva, intervenção humanitária e responsabilidade de proteger para intervir sem anuência das organizações internacionais; e,

⁵ Ver notícia no site da rádio Voz da Rússia: http://portuguese.ruvr.ru/news/2014_06_03/Base-accia-dos-EUA-no-Quirguistao-oficialmente-encerrada-7774/. Acesso em 07/10/2014.

⁶ Com apoio de entidades civis como Freedom House, USAID, Open Society, entre outros.

simultaneamente, negligenciar a importância do direito internacional para a proteção de combatente e civis (Guantánamo e Abu Ghraib) e para cortes e tribunais de crimes de guerra⁷, como o TPI (BYERS, 2007). A ampliação da agenda de segurança pela superpotência e a consequente fragilização do conceito de soberania são duas faces da mesma moeda; e um dos grandes desafios aos países periféricos e emergentes com pretensões autônomas no sistema internacional.

O discurso da “Nova Guerra Fria”

Para compreender a lógica do discurso da “Nova Guerra Fria” talvez o melhor seja recorrer à história da inserção internacional dos EUA. Numa abordagem em perspectiva, observa-se o papel excepcionalismo de sua política externa. A amálgama entre religião e política, cuja expressão são os discursos presidenciais que invocam ‘*God bless America*’, se traduz nos conceitos de ‘guerra santa’, ‘povo eleito’ e ‘missão imperial’ (Losurdo 2010). Nos EUA, a democracia liberal é o autogoverno das comunidades brancas e proprietária (‘democracia para os povos dos senhores’), da supremacia ocidental, ao mesmo tempo em que revela a missão de explorar e/ou ‘civilizar’ os povos coloniais (Losurdo 2006a). Peles-vermelha, mexicanos, nazistas, comunistas e terroristas islâmicos têm povoado o imaginário e o discurso expansionista dos governos dos EUA ao longo do tempo. Quase sempre utilizando de um discurso universalista e liberal para operacionalizar interesses imperiais e etnocêntricos (Losurdo 2006b).

Nesse sentido, a desintegração da URSS criou um vazio no discurso dos EUA para afirmar a momentânea situação de unipolaridade. Para redesenhar sua política internacional, o governo norte-americano evocou o neoliberalismo e o discurso do ‘fim da história’. Os custos sociais das reformas liberalizantes aceleraram contra-tendências esgotando-se ao longo dos anos 1990. De todo modo, como destaca Bandeira (2013, p. 52; 91-9), no nível estratégico os trabalhavam para avançar sobre o espólio da desintegração soviética, como é

⁷ Talvez por terem sido aliados dos EUA em certas oportunidades, Saddam, Bin Laden e Gaddafi só poderiam ter tido um final sem julgamento justo. Julgamento farsesco ou eliminação física extrajudicial ajudaram a ocultar as relações promíscuas com as facetas mais contraditórias desses líderes citados.

claro o documento *Defense Planing Guidance* de 1990. É nesse contexto que se deve compreender a expansão da OTAN, a criação do grupo GUUAM (Geórgia, Uzbequistão, Ucrânia, Azerbaijão e Moldova) em 1999 como organização militar e as ‘revoluções coloridas’ (*regime change*) no entorno da Rússia.

Com o ingresso no século XXI, os atentados de 11 de Setembro forneceram a ‘razão propagandística’ para a implantação da Guerra Global ao Terror. E o *Patriot Act* aprofundou a relação entre restrições de liberdades civis, operações subterrâneas e intervencionismo externo (Bandeira 2005). Criaram o ‘perigo verde’ (terrorismo islâmico) para substituir o ‘perigo vermelho’ (comunismo). A Guerra Global ao Terror legitimou agressões e hostilidades a países sem vínculo com o sunista da Al Qaeda, como o regime laico de Saddam, o governo xiita do Irã e o comunista da Coreia do Norte. Foi uma forma de conferir dimensão global ao excepcionalismo norte-americano: sob a alegação de garantir sua segurança a qualquer custo, legitimaram-se ‘ataques preventivos’; sob o pretexto de defender a democracia e a liberdade, recorreu-se abertamente ao uso da força; e, em defesa da universalidade, difundiu-se a islamofobia. No passado, financiaram os talebans para depois intervir no Afeganistão em 2001; agora apoiaram os ‘rebeldes’ líbios e sírios para depois bombardear o Estado Islâmico com apoio das monarquias do Golfo Pérsico – históricos apoiadores dos segmentos mais integristas do islã, como os do E.I.

Analisando em perspectiva, no caso da região da Eurásia, pode-se observar: 1) o recrudescimento do intervencionismo no Grande Oriente Médio e região, como a invasão do Kuwait (1991), a intervenção na Somália (1993), a agressão ao Afeganistão a partir de 2001, a guerra contra o Iraque (2003) e a Líbia (2011) e as tentativas de deposição do governo Sírio desde 2011; 2) e uma presença crescente no entorno da Rússia, incluindo a intervenção na antiga Iugoslávia, a implantação de bases militares na Ásia Central e no Mar Cáspio, as pressões contra a Coreia do Norte e Irã, a atuação em favor de governos anti-russos no seu estrangeiro próximo (Geórgia e Ucrânia) e a própria expansão da OTAN.

É nesse aspecto que reside a linha de continuidade entre a esquizofrênica atuação no Oriente Médio com o caso da Rússia: criar condições para forjar um inimigo. Criar atritos e ameaças na fronteira russa e esperar respostas afirmativas como forma de desenvolver a russofobia e tentar isolar o

país eurasiático. É o que se observa nesse emblemático caso do atual conflito desencadeado na Ucrânia (2014), a 2ª Revolução Laranja: promoveu-se um golpe de Estado apoiando grupos de orientação fascista, estimulando a entrada de um país que é parte constitutiva da história russa na OTAN e UE. A resposta russa, com anexação da Criméia e apoio ao levante nas províncias do Leste ucraniano (Lugansk e Donetsk), geram tensões que cumprem o papel de cunha para confrontar interesses russos e europeus – assim como havia sido com a desintegração da Iugoslávia. Assim, os EUA evitam a formação de um *heartland*, ou seja, um eventual eixo Berlim-Moscou-Pequim completamente fora do controle de Washington.

Estes conflitos fomentam sentimentos anti-russos na Europa, nutrindo uma retórica de que o Ocidente seria o esteio do liberalismo e da democracia, em contraposição ao viés autoritário e expansionista da Rússia. Interessante observar a visão corrente entre importantes intelectuais europeus, como a de Pierre Hassner (2008), segundo o qual Putin está levando a Rússia da democracia para a autocracia. Conveniente, talvez, o esquecimento de que o governo russo aliado ocidental de Yeltsin tem responsabilidades sobre a desorganização do país, cujos efeitos incluem o fortalecimento da mafiosocracia, o fechamento de partidos e até o bombardeio do parlamento em 1993! Como destaca Colin (2007, 50-51), o período Yeltsin foi, isto sim, de retrocesso da democracia, ao ponto de o termo ter adquirido sentido pejorativo para muitos russos comuns.

Na mesma linha segue a explanação de João Almeida, assessor do Presidente da Comissão Europeia e diretor do Instituto Português de Defesa Nacional, quando argumenta que a Rússia é clauswitziana aos moldes do século XIX, ao usar a guerra como meio político, enquanto a Europa é o século XXI da paz kantiana (Almeida 2008). Essas visões maniqueístas não contribuem para o entendimento das contradições que perpassam os espaços europeu e russo nesses séculos. Dialeticamente, as principais potências europeias foram também promotoras do imperialismo no século XIX; o epicentro das duas sangrentas guerras mundiais; e, após isso e já concomitante com a integração europeia, os responsáveis por violentas guerras contra os movimentos de libertação nacional. No Pós-Guerra Fria, as potências ocidentais foram artífices da traumática desintegração da Iugoslávia, da expansão da União Europeia no ex-espaço soviético, da desestabilização de regimes na Geórgia (2003) e Ucrânia (2004 e

2014) em favor de regimes de perfil fascista. Sem mencionar suas contribuições na destruição política e territorial de países objetos de intervenção, como Afeganistão (2001), Iraque (2003) e Líbia (2011). A Rússia, ao contrário, foi palco da mais importante revolução do século XX, central para a universalização de direitos sociais inclusive na Europa do Estado de Bem Estar, e do combate a mais retrógrada força política do século, o nazifascismo.

Enfim, intelectuais, políticos e a grande mídia ocidental têm fomentado um discurso russofóbico, realimentando sentimentos típicos do frenesi anticomunista do período da Guerra Fria. Contudo, como salienta Henry Kissinger ao se referir ao Ocidente, “a demonização de Vladimir Putin não é política, é um alibi para a sua ausência”⁸ (Kissinger 2014). Além da demonização de suas lideranças, as iniciativas são sempre apresentadas como hostis, como seria o caso da criação da Organização para a Cooperação de Xangai, frequentemente chamada de aliança militar anti-ocidental tanto pela grande mídia⁹ e quanto por intelectuais (Marketos 2009, 61). Ao contrário disso, a Organização surgiu voltada a combater o terrorismo, o fundamentalismo e o separatismo na própria região, ao mesmo tempo que reforça em todos os documentos o imperativo das organizações multilaterais na solução de conflitos.

Obviamente que o governo russo entende as motivações que emanam do discurso da “Nova Guerra Fria”. A construção do inimigo faz parte de uma característica central do excepcionalismo norte-americano e, com efeito, de sua trajetória internacional. Mas como disse o ministro das Relações Exteriores, Sergei Lavrov, Moscou não tem a intenção de ser envolvida no uso de “padrões primitivos” do confronto retilíneo entre a Rússia e o Ocidente.¹⁰ Isso explica, como veremos mais adiante, as respostas da Rússia ao cerco, incluindo combinação de dissuasão, demonstrações de força e movimentos para construção de novos alinhamentos internacionais.

⁸ Ver artigo no Washington Post “To settle the Ukraine crisis, start at the end: http://www.washingtonpost.com/opinions/henry-kissinger-to-settle-the-ukraine-crisis-start-at-the-end/2014/03/05/46dad868-a496-11e3-8466-d34c451760b9_story.html. Acesso em 09/10/2014.

⁹ Ver notícia no site da alemã DW: <http://www.dw.de/anti-western-alliance-in-asia/a-17914677>. Acesso em 19/10/2014.

¹⁰ Ver notícia no site Voz da Rússia: http://portuguese.ruvr.ru/news/2014_10_13/Moscov-se-op-e-a-esquemas-primitivos-de-confronto-com-pa-ses-ocidentais-4911/. Acesso em 13/10/2014.

Ressurgimento da Rússia e suas respostas

O cálculo russo de que a abertura para o Ocidente seria a melhor opção de inserção internacional revela mais do que despreparo, mas o nível de promiscuidade da elite russa liderada por Yeltsin durante os anos 1990. A pilhagem e o desmonte das capacidades estatais redundaram num enfraquecimento sem precedentes da Rússia. Para manter certa legitimidade doméstica (com setores nacionalistas) e ter meios de negociar vantagens com o Ocidente, por vezes esse governo teve que reduzir o ímpeto do modelo de inserção baseado no alinhamento. A nomeação de Evgenii Primakov em 1996 para a chancelaria representou esse movimento de reafirmação da política externa russa autonomista. Primakov definiu interesse permanente da Rússia a criação de condições externas para o fortalecimento da integridade territorial, a recuperação da ascendência sob o antigo espaço soviético e a prevenção de conflitos, sobretudo étnicos, no entorno regional (CEI e Iugoslávia), bem como focos de armas de destruição em massa (Donaldson e Nogue 2005, 131).

A nomeação de Putin como primeiro-ministro em 1999, seguida de sua eleição em 2000, aprofundam as orientações iniciadas com Primakov. A escolha de Sergei Lavrov para a chancelaria russa a partir de 2004 consolida a afirmação de uma política externa autônoma e crescentemente assertiva. Pode-se dizer, seguindo a linha de MacFarlane (2009, 98-99), que a política russa tem sido pragmática, buscando lidar com suas fraquezas e sabendo da preponderância dos EUA, só que agora sem abrir mão de suas prioridades, como restaurar ou preservar a influência sobre sua fronteira imediata e recuperar o *status* de potência perdido.

A recuperação das capacidades estatais tem sido um tortuoso caminho a partir das heranças soviéticas, dos percalços dos anos 1990 e das dificuldades de um cenário internacional em que os EUA pôde exercer uma supremacia inédita. Assim, a Rússia tem buscado recuperar sua estrutura militar, depois do sucateamento e desorganização parcial da herança da superpotência realizada durante o governo Yeltsin. Para tanto, o país restaurou as frotas navais nos portos de Tartus, na Síria, e da Criméia. Entre os equipamentos recentemente desenvolvidos, incluem-se o sistema de mísseis antiaéreos S-300 com alcance de até 300km; o helicóptero de ataque de nova geração Ka-52; o primeiro submarino cruzador porta-mísseis estratégicos do projeto 941 Akula, com 20 mísseis balísticos de 8,3 mil km de alcance; o helicóptero multimissão médio Mi-

8 para transporte de passageiro, cargas e armas; o sistema de mísseis estratégicos soviético-russos móvel de superfície equipado com mísseis balísticos intercontinentais de 11 mil km de alcance; os caças de 5ª geração, entre outros.¹¹ Lembre-se que em resposta às propostas norte-americanas de implantação do escudo antimíssil na Europa, a Rússia instalou mísseis Iskander no enclave de Kaliningrado¹² e não desmantelou os três regimentos de mísseis (com um alcance de 10 mil km) em Kozelsk.

Outro setor que demandou mudanças profundas foi o setor dos hidrocarbonetos. O governo retomou o controle acionário sobre as principais empresas do setor, favorecendo a criação de *campeãs nacionais* com capacidade de competir globalmente; repactuação da relação com as empresas estrangeiras para internalizar tecnologias e capitais; e reforma tributária voltada a capturar a renda do petróleo em favor do desenvolvimento nacional, entre outras (Schutte 2011). Além do fortalecimento nacional, a Rússia tem se utilizado dos hidrocarbonetos como instrumento de sua política externa. Em 2006, 2009 e 2014, o governo russo já interrompeu o fornecimento de gás, comprometendo a Ucrânia e os outros mercados europeus. Por trás da batalha entre a estatal russa Gazprom, que cobra reajustes de preço e dívidas, e o governo ucraniano, que barganha preços e cobra pelo trânsito do gás para a Europa, está a utilização deste recurso de poder como ferramenta de negociação.

Na mesma direção foi o recente acordo fechado entre a Gazprom e a Corporação Nacional de Petróleo da China (CNPC) no setor do gás natural. O intitulado gasoduto Força da Sibéria é um negócio com vigência de 30 anos e entrega, a partir de 2018, de 38 bilhões de metros cúbicos de gás anualmente, num valor total estimado em cerca de 400 bilhões de dólares¹³. Essa inflexão ao Oriente se soma ao oleoduto Sibéria-Pacífico (*East Siberia-Pacific Ocean* - ESPO), cuja inauguração em 2012 tem permitido a exportação de 300 mil barris de petróleo dia ao longo de seus cerca 4,2 mil km de extensão para a China e

¹¹ Ver notícia no site Voz da Rússia: http://portuguese.ruvr.ru/2014_09_19/photo-As-armas-mais-poderosas-da-Russia-8620/?slide=1. Acesso em 13/10/2014.

¹² Ver notícia no site Voz da Rússia: http://portuguese.ruvr.ru/news/2014_09_01/Russia-comecou-construcao-de-gasoduto-para-Asia-2545/. Acesso em 13/10/2014.

¹³ Ver notícia no site BBC Brasil: http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/05/140521_china_russia_analise_jm_cc. Acesso em 13/10/2014.

demais países da região¹⁴. Embora as negociações fossem anteriores aos conflitos com Ucrânia e UE, bem como aos embargos ocidentais, a hostilidade ocidental tem forçado a Rússia a buscar os mercados orientais, como foi com a finalização do acordo para a construção do Força Sibéria. Se para a China foi um meio importante de diversificar o suprimento energético, para a Rússia representou uma sinalização no sentido de que ela pode encontrar novos consumidores mais rapidamente do que a Europa poderia encontrar novos fornecedores de hidrocarbonetos.

Os acordos no setor de hidrocarbonetos são apenas um dos aspectos da aproximação sino-russa que vem evoluindo desde meados da década de 1990. Para ambos, o relacionamento bilateral se configurava como uma alternativa de inserção internacional que permite resistir à pressão dos EUA e seus aliados no Ocidente. Embora as relações sino-russas, por óbvio, não sejam desprovidas de desconfianças e competição, no quadro atual revela-se como uma aproximação necessária. Não por acaso, como destacado (Pautasso 2011a), a Rússia desenvolveu uma política de aproximação com a China em inúmeras frentes, incluindo o desenvolvimento de organizações de segurança e integração (Organização para a Cooperação de Xangai, BRICS), da cooperação no âmbito estratégico-militar, do comércio e investimentos, da integração da infraestrutura energética, entre outras. Aliás, o fortalecimento da Organização para a Cooperação de Xangai, criada em 2001 a partir do Grupo dos Cinco de Xangai (1996) é parte do esforço da Rússia de Putin de buscar reconstituir uma esfera de influência, inclusive para preencher o vácuo deixado pela desintegração da URSS e depois pela inoperância da Comunidade dos Estados Independentes (CEI). Além da OCX, foi assinado este ano o tratado constitutivo da União Econômica Eurasiática entre Rússia, Cazaquistão e Belarus que entrará em vigor em 2015, com as possíveis adesão de Armênia e Quirguízia¹⁵.

No âmbito diplomático-militar, a Rússia respondeu às tentativas de inclusão de Geórgia e Ucrânia na aliança militar (OTAN) e à construção do

¹⁴ Ver notícia no site Reuters Brasil: <http://br.reuters.com/article/worldNews/idBRSPE8BN04S20121224>. Acesso em 13/10/2014.

¹⁵ Ver notícia no site Voz da Rússia: http://portuguese.ruvr.ru/news/2014_09_30/Uniao-Aduaneira-e-Uniao-Eurasiatica-alargam-suas-fileiras-3552/. Acesso em 19/10/2014.

Escudo Antimíssil na Polônia e República Tcheca. Até lideranças do *staff* norte-americano, como Henry Kissinger, entendem que incluir a Ucrânia na OTAN é uma afronta à Rússia e a deixa acuada. Para tanto, o mesmo autor justifica que o país eurasiático nasceu da Kieva-Rus, onde se encontrava sua etnia principal e sua religião, bem como suas maiores batalhas político-militares (Kissinger 2014). Essa constatação de Kissinger talvez ajude a entender porque foi inequívoca as demonstrações de força na guerra com a Geórgia em 2008 e no conflito na Ucrânia em 2014. Em ambos os casos, a Rússia não titubeou diante das manobras ocidentais com golpes e sinalizações de ingresso em sua aliança militar (OTAN) e reagiu de forma ativa. Nos dois casos, o governo russo sustentou grupos de mesma etnia ou simpatizantes, como Ossétia do Sul e Abkásia na Geórgia e Criméia, Donetsk e Lugansk na Ucrânia. Como destacou Putin, em discurso de anexação da Criméia, tal iniciativa é tão legítima quanto as independências da Ucrânia em 1991 ou de Kosovo em 2008. Estes processos, segundo ele, baseiam-se no Artigo 2, Capítulo 1 da Carta das Nações Unidas, ressaltando que a Corte Internacional concordou com essa abordagem em 22 de julho de 2010 ao abordar que nem o Conselho de Segurança nem a legislação internacional geral contém qualquer proibição às declarações de independência¹⁶.

Sendo assim, para a Rússia, o conflito atual da Ucrânia não representa problema quanto ao direito internacional ou à supremacia militar que possui na região, mas sim no que se refere às tentativas de isolá-la reforçando a russofobia no Ocidente. O reverso da moeda, contudo, é que a Ucrânia perdeu (temporariamente, pelo menos) três províncias, sua área industrial mais relevante, grande parte da Marinha, os recursos carboníferos e o acesso ao mercado russo e ao seu gás subsidiado. Para tanto, obteve promessas de uma limitada Europa em grave situação socioeconômica e um empréstimo do FMI com ajustes fiscais de custo social altíssimo. A Ucrânia, que já vinha apresentando déficits comerciais desde 2005¹⁷, tudo indica será reduzida, ainda mais, a um país primário-exportador na divisão regional do trabalho.

¹⁶ Discurso de Putin de anexação da Criméia: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2014/03/leia-integra-do-discurso-em-que-putim-reconhece-crimea.html>. Acesso em 19/10/2014.

¹⁷ Dados de comércio da Ucrânia: <http://www.datosmacro.com/comercio/balanza/ucrania>. Acesso em 19/10/2014.

O fortalecimento das capacidades estatais da Rússia deu condição de responder aos constrangimentos decorrentes das tensões que estas guerras e conflitos geraram. Após os conflitos na Ucrânia, o governo dos EUA instou a Europa a sancionar a Rússia após a anexação da Criméia como forma de colocá-la na defensiva. Ao invés de acusar o golpe, o governo russo introduziu sanções retaliatórias à União Europeia, cujos valores anualizados ultrapassam 11 bilhões de euros e 10% das exportações europeias¹⁸. Os efeitos do conflito ucraniano fizeram o veto russo aos produtos alimentícios do Ocidente se tornarem oportunidades a novos fornecedores da América do Sul¹⁹. Aproveitando a oportunidade, e em resposta às tentativas de isolá-la, o governo russo tem intensificando a presença na América Latina. Na tentativa de diminuir a ascendência dos EUA nesse espaço geográfico, os países latino-americanos, muitos governados por partidos de centro-esquerda, tem aproveitado esse cenário para diversificar suas relações internacionais. Em julho de 2014, Putin fez um giro pela região, firmando importantes acordos²⁰ com Cuba, Argentina e Brasil²¹, em setores chaves como hidrocarbonetos, energia nuclear, equipamento bélico, entre outros.

O inquestionável retorno do protagonismo russo pode ser evidenciado na última década em outros temas de relevo do sistema internacional. São os casos dos conflitos no Oriente Médio relacionados com o Irã e a Síria. No primeiro caso, durante o cerco ocidental contra o governo de Ahmadinejad, com pretextos diversos que iam da democracia ao programa nuclear, o governo russo deu sustentação ao Irã e liderou negociações. A Rússia se tornou um dos principais parceiros comerciais do Irã e cooperou em setores estratégicos, como

¹⁸ Ver notícia no site Voz da Rússia: http://portuguese.ruvr.ru/news/2014_09_22/Produtores-europeus-comecam-a-sentir-efeitos-do-embargo-russo-3066/. Acesso em 13/10/2014.

¹⁹ Ver notícia do Diário de Pernambuco: http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/economia/2014/08/07/internas_economia.521204/cmbargo-russo-castiga-produtores-europeus-e-pode-beneficiar-america-latina.shtml. Acesso em 13/10/2014.

²⁰ Ver notícia no site da RT: <http://actualidad.rt.com/actualidad/view/133381-presidente-putin-gira-america-latina>. Acesso em 27/09/2014.

²¹ No caso do Brasil, foram firmados diversos atos, entre os quais o no setor técnico-militar que prevê aquisição do sistema anti-aéreo Pantsir I. Disponível no site do MRE: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/atos-assinados-por-ocasio-da-visita-ao-brasil-do-presidente-da-federacao-da-russia-vladimir-putin-brasilia-14-de-julho-de-2014>. Acesso em 27/09/2014.

de hidrocarbonetos e nuclear – nesse último caso, fazendo com que conectasse, em 2011, a primeira usina, a de Bushehr, à rede de energia do país²². Ademais, o governo russo tem impulsionado uma solução negociada para o programa nuclear iraniano a partir das conversações 5+1 (China, Estados Unidos, França, Rússia, Reino Unido e Alemanha) e Irã. No caso da Síria, a Rússia trabalhou ativamente para a estabilização do país sobre a liderança de Assad, buscando uma solução política, seja rejeitando o emprego da força, seja construindo o acordo para entrega de arsenal químico sírio. Aliás, a Rússia havia alertado que os chamados rebeldes sírios eram grupos islamitas ligados a Al Qaeda, antevendo o problema ligado ao Estado Islâmico²³.

Mas talvez a mais importante iniciativa russa ocorra no âmbito do agrupamento BRICS. A IV Cúpula do BRICS, e sua Declaração de Fortaleza, realizada em julho de 2014, resultou na criação do Novo Banco de Desenvolvimento do BRICS (NBD) e no Arranjo Contingente de Reservas (ACR), com capital inicial de US\$ 50 bilhões e US\$ 100, respectivamente. Não há dúvida, que revela a nova distribuição das reservas internacionais no mundo e, como destacado por Ramos et al (2012), a consequente construção de nova arquitetura financeira como resposta à restrição de espaço dado aos emergentes no sistema Bretton Woods (dólar, FMI e Banco Mundial). Ademais, trata-se, sobretudo, de uma alternativa ao neoliberalismo e ao seu Consenso de Washington – em favor, por óbvio, ao papel do Estado como vetor do desenvolvimento. Como três dos integrantes do BRICS são asiáticos, e nessa região da Ásia Oriental residem os maiores índices de crescimento econômico, pode-se corroborar a tese de Arrighi (2001) do deslocamento do epicentro da economia para a Ásia. E se a China for seu pivô, estaríamos caminhando para a (re)construção do sistema sinocêntrico (Pautasso 2011b).

Em suma, a Rússia, apesar e em função das fraquezas decorrentes do colapso soviético, não vai aceitar passivamente que seja constituído um novo cordão sanitário por meio de alianças e infraestrutura militares (OTAN, bases e escudo antimísseis) e/ou sustentação de regimes anti-russos (via ‘revoluções

²² Ver reportagem da DW: <http://www.dw.de/rela%C3%A7%C3%B5es-entre-r%C3%BAssia-e-ir%C3%A3-s%C3%A3o-marcadas-pelo-pragmatismo/a-16799526>. Acesso em 19/10/2014.

²³ Ver reportagem no site do Estadão: <http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,russia-e-eua-discutem-em-genebra-acordo-para-armas-quimicas-da-siria,1073983>. Acesso em 19/10/2014.

coloridas') na fronteira. Aliás, parte da elite russa também percebe isso, e a própria desestabilização da Síria, as ameaças ao Irã, como parte do cerco ao Cáucaso e, logo, à Rússia – o que comprometeria o controle sobre as principais rotas de hidrocarbonetos e o acesso a portos de águas quentes (Tartus na Síria e Odessa na Ucrânia), além de abrir brechas para a desestabilização domésticas (movimentos separatistas). Além disso, a Rússia já possui muitos desafios relativos ao colapso demográfico (Vishnevsky 2009) e/ou voltadas à necessidade de diversificar suas estruturas produtivas (Pomeranz 2012).

Considerações finais

O governo Vladimir Putin assumiu a Rússia numa situação de grandes vulnerabilidades econômicas, político-territoriais e diplomático-geopolíticas. Diante desse quadro, Putin teve de mobilizar os recursos de poder de que dispunha para reorganizar o país e buscar recuperar o protagonismo na cena internacional. Do lado ocidental, a Rússia tentou ganhar tempo com um convívio tenso e negociado com a OTAN, embora tendo de se deparar com uma sistemática expansão e recorrentes demonstrações de força (Iugoslávia). No lado oriental, o país vem integrando-se com a China a partir da intensificação das relações bilaterais e da construção da OCS. Ao mesmo tempo, em função dos crescentes constrangimentos, o governo russo tem recorrido à força para estabelecer limites, como quando das ocupações do aeroporto de Pristina (1999), da invasão da Geórgia (2008) ou do conflito com a Ucrânia (2014). O fato é que a partir da ascensão de Primakov à chancelaria russa (1996) e depois com a liderança de Putin, o governo russo foi deixando de alimentar esperanças sobre a política dos EUA/Ocidente para região. Há, pois, uma nítida contradição entre as pretensões unipolares e unilaterais dos EUA com as tendências de multipolarização e multilateralização pretendidas, entre outros pelos países emergentes e a Rússia.

A crise de 2008 no epicentro do sistema internacional e a projeção das regiões emergentes, nucleadas pelo BRICS, revela que a história expõe suas contradições e conflitos, acelera seu curso e impõe novos desafios. Ao mesmo tempo em que tais desafios se avolumam, a desesperança gera diversas formas de fuga da realidade, enquanto àqueles que caberiam forjar alternativas às manifestações de barbárie (a esquerda), parte renega sua identidade (e história)

e outra limita-se em demasia à rotina eleitoral, consumindo seus esforços que também deveria ser dedicado a pensar o futuro.

Na arena internacional, as novas configurações de poder surgem nos interstício das velhas e manifestam-se das formas mais diversas²⁴. Certamente, os países emergentes e a Rússia são protagonistas desse novo cenário. O risco não calculado devidamente pelos EUA é que sua política de contenção da Rússia, com unilateralismo e desestabilização das regiões fronteiriças, tem efeitos reversos, pois aprofunda o nacionalismo, acelera o fortalecimento das capacidades estatais e estimula o autonomismo russo em política externa. E pode, na busca por novos aliados capazes de evitar o cerco e o isolamento russo, acelerar as mudanças em curso no sistema internacional.

E esse novo quadro histórico gera crescente perplexidade e dificuldade ao governo dos EUA, já que não estão habituados a jogar xadrez com um número grande e crescente de enxadristas. E o cálculo unilateral tem gerado respostas inesperadas e resultados indesejados aos EUA. Isto é, as contradições na política internacional norte-americana estão rapidamente redesenhando o tabuleiro de xadrez. A retórica a favor do fim do xadrez (da história) na verdade defendia a atuação de apenas um enxadrista (EUA). Deve-se reconhecer, contudo, que o tabuleiro está mais dinâmico com a atuação de novos enxadristas, embora também menos previsível, sobretudo à luz de certas tradições teóricas. Depois do que a Rússia gostaria e antes que os EUA esperavam, o país eurasiático passou de peça a mestre enxadrista.

²⁴ Ver artigo escrito sobre o fortalecimento das relações Sul-Sul que escrevemos (Pautasso 2011c).

REFERÊNCIAS

- Almeida, João. 2008. “A União Europeia e a Rússia após a crise da Geórgia.” *Relações Internacionais* (December): 17-29
- Arrighi, Giovanni, and Beverly Silver. 2001. *Caos e governabilidade no moderno sistema mundial*. Rio de Janeiro: Contraponto; Ed. UFRJ.
- Bandeira, Luiz. 2005. *Formação do Império Americano*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Bandeira, Luiz. 2013. *A Segunda Guerra Fria*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Brzezinski, Zbiginiew. 1987. *EUA x URSS: o grande desafio*. Rio de Janeiro: Nórdica.
- Brzezinski, Zbiginiew. 1997. *The Grand Chessboard*. New York: Basic Books.
- Byers, Michael. 2007. *A Lei da Guerra*. Rio de Janeiro: Record.
- Colin, Roberto. 2007. *O ressurgimento da grande potência*. Florianópolis: Letras Brasileiras.
- Donaldson, Robert, and Joseph Noguee. 2005. *The foreign policy of Russia*. New York: M.E. Sharp.
- Halliday, Fred. 1999. *Repensando as Relações Internacionais*. Porto Alegre: UFRGS/FAPA.
- Hassner, Pierre. 2008. “Russia’s transition to autocracy.” *Journal of Democracy* 19(2): 5-15.
- Kissinger, Henry. 2014. “To settle the Ukraine crisis, start at the end.” *Washington Post*, March 03.
- Kissinger, Henry. 1997. *Diplomacia*. Rio de Janeiro: Francisco Alves Editora.
- Losurdo, Domenico. 2006a. *Contra-história do Liberalismo*. Aparecida: Ideias & Letras.
- Losurdo, Domenico. 2006b. *Liberalismo: entre civilização e barbárie*. São Paulo: Anita Garibaldi.
- Losurdo, Domenico. *A linguagem do Império*. São Paulo: Boitempo, 2010.
- MacFarlane, Neil. 2009. “O “R” dos BRICS.” In: *Os BRICS e a ordem global*, organized by Andrew Hurrell, 75-100. Rio de Janeiro: FGV.
- Marketos, Thrassy. 2009. *China’s energy geopolitics*. New York: Routledge.
- Mello, Leonel. *Quem tem medo de Geopolítica?* São Paulo: Hucitec/Edusp, 1999.
- Pautasso, Diego. 2011a. *China e Rússia no Pós-Guerra Fria*. Curitiba: Juruá.

- Pautasso, Diego. 2011b. “China, Rússia e a integração asiática”. *Conjuntura Austral* 3(5): 45-60.
- Pautasso, Diego. 2011c. “O fortalecimento das relações Sul-Sul.” *Conjuntura Austral*, 2(8): 48-62.
- Pomeranz, Lenina. 2012. “O objetivo da modernização econômica e a capacidade de inovação da Rússia.” In *Renascimento de uma potência? A Rússia no Século XXI*, organized by André Gustavo de Miranda Pineli Alves. Brasília: IPEA.
- Rachwald, Arthur. 2011. “A ‘reset’ of NATO–Russia relations: real or imaginary?” *European Security* 20(1): 117-126.
- Ramos, Leonardo et al. 2012. “A Governança econômica global e os desafios do G-20 pós-crise financeira: análise das posições de Estados Unidos, China, Alemanha e Brasil.” *Revista Brasileira de Política Internacional* 55(2): 10-27.
- Schutte, Giorgio. 2011. “Economia política do petróleo e gás.” In *Uma Longa Transição: Vinte Anos de Transformação na Rússia*, organized by André Gustavo de Miranda Pineli Alves, 81-136. Brasília: IPEA.
- Vishnevsky, Anatoly. 2009. “The challenges of Russia’s demographic crisis.” *Russia.Nei. Visions* 41.
- Vizentini, Paulo. 2004. *A Guerra Fria*. Porto Alegre: Leitura XXI.
- Waltz, Kenneth. 2000. Structural realism after the Cold War. *International Security* 25(1): 5-41.

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar os desafios da Rússia em seu ressurgimento como potência mundial após a ascensão de Putin ao governo. O argumento central é que esse ressurgimento evidenciou a histórica política dos EUA de contenção da Rússia. Sugerimos, contudo, que a política de contenção tem efeitos reversos, pois aprofunda o nacionalismo, acelera o fortalecimento das capacidades estatais e estimula uma diplomacia autônoma da Rússia. Portanto, ao invés de conter, acelera o retorno da Rússia como grande enxadrista da arena internacional.

PALAVRAS-CHAVE

Rússia; “Nova Guerra Fria”; Ocidente.

Recebido em 30 de outubro de 2014.

Aprovado em 12 de novembro de 2014.

A CHINA TAMBÉM OLHA PARA O ÁRTICO

Alexandre Pereira da Silva¹

1. Introdução

O avanço do degelo na camada polar ártica vem preocupando sobremaneira os ambientalistas. Por outro lado, a possibilidade real de diminuição do gelo ártico abre novas perspectivas para a região, tanto para os países árticos como para os não-árticos, entre estes, um merece atenção especial: a China.

Quais seriam os interesses estratégicos chineses que justificariam a grande atenção dada pelo país ao cenário ártico? Uma primeira resposta seria que como um *major player*, a China tem interesse em praticamente todas as regiões e em todos os assuntos. Mas, especialmente, dois destes despertam maior atenção dos chineses na região ártica: a exploração de recursos energéticos e a abertura de novas rotas comerciais marítimas.

No entanto, dada às peculiaridades do cenário geopolítico ártico, a China terá que exercer, como já vem fazendo, uma aproximação diplomática muito cautelosa no Ártico, seja em termos bilaterais, seja em termos multilaterais.

2. O cenário geopolítico do Ártico

O Ártico – ao contrário do que ocorre na Antártida, onde há uma grande massa terrestre – é marcadamente influenciado pelo oceano Ártico e por alguns mares próximos. Nesse sentido, uma das características distintivas do

¹ Pós-doutor em Direito pela Dalhousie University, Schulich School of Law, Halifax, Canadá. Professor Adjunto de Direito Internacional Público da Faculdade de Direito do Recife/Universidade Federal de Pernambuco (FDR/UFPE). E-mail: lpsilva.alexandre@gmail.com.

oceano Ártico é que ele é praticamente um mar semifechado, com uma pequena saída do lado do Pacífico norte (estreito de Bering) e uma mais larga do lado do Atlântico norte (estreito de Fram). Por causa desse traço distintivo alguns se referem ao oceano Ártico como o “Mediterrâneo polar”. Verdadeiramente característico da região ártica é mesmo a presença de uma permanente camada de gelo no oceano Ártico (Rothwell 1996, 35-36).

Outro traço distintivo do Ártico em relação à Antártida é que neste há um marco jurídico definido, exemplificado pelo Tratado da Antártida (1959) e o Protocolo de Madri (1991), que compõem com outros instrumentos jurídicos o Sistema do Tratado da Antártida (STA). A existência de uma moldura jurídica no polo sul, amplamente reconhecida internacionalmente, estimulou a proposição de se estabelecer uma estrutura jurídica semelhante para o Ártico. Essa hipótese, todavia, desagradou alguns dos principais atores árticos.

O próprio conjunto dos Estados árticos pode ser dividido em dois grupos: o A-5 – aqueles Estados que possuem litoral voltado para o interior do oceano Ártico: Canadá, Dinamarca (Groenlândia), Estados Unidos (Alasca), Federação Russa e Noruega; e o A-8: estes cinco, mais Finlândia, Islândia e Suécia, que estão dentro do Círculo Polar Ártico².

Neste cenário, territorialmente limitado e ambientalmente inóspito, concentram-se dois grandes atores globais: Estados Unidos e Federação Russa. Arquirrivals durante o período da “guerra fria”, os Estados Unidos e a então União Soviética, eram vizinhos na região. Mesmo o caráter remoto e isolado do Ártico não foi suficiente para impedir que as duas superpotências deixassem de construir pistas de decolagem, estações de radar e aparatos acústicos para detecção de submarinos. A presença de submarinos nucleares com capacidade de utilizar a passagem entre o Ártico e o Atlântico por debaixo da calota polar já servia um considerável atrativo para a região (Byers 2009, 59-60).

Como parte do processo de abertura política iniciado pelo então Secretário-Geral soviético Mikhail Gorbachev, o Ártico experimentou um

² Há diferentes critérios para definir ou delimitar o Ártico: o critério geográfico, segundo o qual, o Ártico consistiria em todas as partes terrestres, áreas submersas e águas no interior do Círculo Polar Ártico (66° 33' 39" N); o critério das terras permanentemente congeladas (*permafrost*); o critério da extensão da camada de gelo; o critério da linha das árvores (*treeline*) e o critério isotérmico (Dupuy, Vignes 1991, p. 529).

processo de distensão, com o lançamento das Iniciativas de Murmansk, em 1987, conclamando uma ampla cooperação na região, em termos de comércio, meio ambiente, cultura e controle de armamentos. Posteriormente, as Iniciativas de Murmansk conduziram à concepção da Estratégia de Proteção Ambiental do Ártico (*Arctic Environmental Protection Strategy* – AEPS) e, posteriormente, a um novo sistema de governança para a região, com a criação do Conselho Ártico (Numminen 2010, 86).

Nos anos seguintes, mormente com o fim da “guerra fria”, o clima de cooperação entre os oito países da região foi gradualmente sendo fortalecido. Até que, por meio da Declaração de Ottawa, de 19 de setembro de 1996, foi formado o Conselho Ártico, um fórum intergovernamental de alto nível, com o propósito de:

[t]o provide a means for promoting cooperation, coordination and interaction among the Arctic States, with the involvement of the Arctic Indigenous communities and other Arctic inhabitants on common Arctic issues, in particular issues of sustainable development and environmental protection in the Arctic.

Para alguns, esse ambiente de cooperação ártica dentro do A-8 teria sido colocado em xeque, quando no verão de 2007 no hemisfério norte, dois mini-submarinos russos não tripulados plantaram uma bandeira de titânio inoxidável no polo norte, debaixo da calota polar, a 4.262 metros de profundidade. O feito russo despertou reações políticas ácidas, em especial do Canadá e dos Estados Unidos. Na mídia e mesmo no setor acadêmico, o ato russo trouxe à tona renovados temores de que uma nova “guerra (verdadeiramente) fria” estava para iniciar, aliado ao fato de que na ausência de um amplo tratado internacional sobre a região, o Ártico seria quase como um espaço anárquico, submetido a imperativos geopolíticos dos Estados costeiros e outras partes interessadas.

A inexistência de uma abrangente convenção voltada especificamente para as questões árticas desperta duas posições antagônicas, mas não conflitantes no momento. De um lado, os Estados não-árticos, que temem que a exclusão de outras partes de fora região prejudique seus interesses, por exemplo, comerciais com a abertura de novas rotas marítimas. Por outro lado, os Estados árticos não parecem muito animados com a ideia de se criar uma moldura

jurídica para a região. Nesse sentido, o A-5 forma um subgrupo dentro dos oito países que compõem o Conselho Ártico, já que além de rejeitar a necessidade de um tratado, manifestou claramente sua posição de que já existe um instrumento jurídico de ampla aceitação que se aplica também ao Ártico: a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM).

O maior interesse do A-5 pela aplicação da CNUDM no Ártico é a possibilidade de extensão de suas plataformas continentais, isto é, o leito e o subsolo das áreas submarinas que se estendem além de seu mar territorial. Nos termos do artigo 76 da convenção, todo Estado costeiro tem direito a uma plataforma continental de 200 milhas marítimas (aproximadamente 370 km), e esse limite pode ser ainda ampliado. Para tanto o Estado costeiro deve prestar informações sobre os limites da plataforma continental – além das 200 milhas marítimas e até um máximo de 350 milhas marítimas (cerca de 650 km) – à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC), órgão criado pela própria CNUDM. Depois de examinar os dados fornecidos pelo Estado costeiro, a CLPC fará recomendações “definitivas e obrigatórias” que servirão de base para o estabelecimento dos limites exteriores da plataforma continental.

A Declaração de Ilulissat, assinada somente pelos países do A-5, de 28 de maio de 2008, apesar de não mencionar explicitamente a CNUDM, deixa claro que o direito internacional do mar se aplica de maneira satisfatória ao oceano Ártico, ao registrar que:

By virtue of their sovereignty, sovereign rights and jurisdiction in large areas of the Arctic Ocean the five coastal states are in a unique position [...] In this regard, we recall that an extensive international legal framework applies to the Arctic Ocean [...] Notably, the law of the sea provides for important rights and obligations concerning the delineation of the outer limits of the continental shelf, the protection of the marine environment, including ice-covered areas, freedom of navigation, marine scientific research, and other uses of the sea. We remain committed to this legal framework and to the orderly settlement of any possible overlapping claims. This framework provides a solid foundation for responsible management by the five coastal States and other users of this Ocean through national implementation and application of relevant provisions. We therefore see no need to develop a new comprehensive international legal regime to govern the Arctic Ocean.

Nesse sentido, é válido observar que o feito russo, no bojo da expedição *Arktika 2007* – que tinha a finalidade de coletar mais dados que pudessem sustentar melhor a proposta russa a uma plataforma continental estendida no Ártico – não foi suficiente para gerar animosidades entre os demais membros do A-5. A reação midiática não acompanhou a evolução política no contexto ártico, que tem sido um cenário de grande cooperação entre os países do polo norte. Outro exemplo das boas relações entre os Estados da região foi a assinatura entre a Federação Russa e a Noruega de um acordo sobre limites marítimos e cooperação no mar de Barents e no oceano Ártico, em setembro de 2010. O acordo firmado entre os dois países colocou um ponto final em quase quatro décadas de negociações sobre o tema.

Por outro lado, essa cooperação e aparente boa sintonia entre os países da região reforça o receio por parte dos Estados não-árticos de criação de um “clube ártico”, que decidiria exclusivamente os rumos da região. Nesse aspecto, a posição chinesa é desvantajosa, já que não possui faixa litorânea voltada para o oceano Ártico, não se encontra dentro do Círculo Polar Ártico ou tampouco poderia ser inserido em qualquer outro critério utilizado para definir a região. Isso parece ter forçado os chineses a uma espécie de “contorcionismo geográfico” ao se auto referirem como “Estado próximo do Ártico” (“*near Arctic State*”) e “parte interessada” (“*stakeholder*”) na região (SIPRI 2012).

O crescente interesse do governo chinês no polo norte é justificado primordialmente pela necessidade de pesquisar os desdobramentos que a mudança climática traz para a região ártica. A corrente de ar vinda do Ártico parece ser uma das principais causas dos severos impactos climáticos que a China vem experimentando nos últimos anos. Dessa maneira, os efeitos climáticos do Ártico preocupam economicamente e socialmente o desenvolvimento e a segurança da China (Alexeeva e Lasserre 2012, 83).

Há, no entanto, pelo menos, outros dois fatores que justificam um olhar mais atento por parte da China sobre o Ártico: a exploração de recursos minerais e abertura de novas rotas comerciais marítimas.

3. A exploração dos recursos energéticos

Os cientistas podem discordar sobre as causas do aquecimento global, mas o fato indiscutível é que a elevação das temperaturas vem provocando um acelerado ritmo no degelo do Ártico. Há quem aposte que durante o verão de 2040 praticamente não haverá gelo no polo norte e que o aquecimento ártico já passou de um possível ponto de retorno. Dessa forma, a exploração de petróleo, gás natural e outros minérios na região passará de mera ficção para tecnicamente e economicamente viável (Rajabov 2009, 420-428).

Segundo estimativas do U.S Geological Survey (2008) o montante desconhecido de petróleo e gás natural no Ártico poderia chegar a 90 bilhões barris de petróleo, 1.669 trilhões de pés cúbicos de gás natural e 44 bilhões de barris de líquidos de gás natural, sendo 84% em áreas oceânicas. Estes números poderiam representar 30% das reservas mundiais de gás natural e 13% das de petróleo desconhecidas. Além do petróleo e gás natural outro fator econômico importante no Ártico é a extração de metais na região, tais como: níquel, cobre, tungstênio, zinco, ouro, prata, manganês e titânio.

Para a China, que é um grande importador de petróleo, a abertura de um novo e promissor cenário energético no Ártico é muito atrativo. Desde 1993 quando a China tornou-se um importador líquido de petróleo, a dependência de mercados supridores externos aumentou exponencialmente. O consumo diário de petróleo é estimado em cerca de dez milhões de barris por dia, metade deles é importado, e as projeções futuras traçam um cenário ainda mais acentuado. Segundo o último relatório da Agência Internacional de Energia, por volta de 2020 a China se tornará o primeiro país importador de petróleo do mundo e em 2030 ultrapassará os Estados Unidos, passando a ser o maior consumidor desse recurso mineral (IEA 2013, 1-5; Rainwater 2013, 64).

Para poder participar da exploração de recursos minerais no Ártico, a China precisará estabelecer parcerias com companhias estrangeiras, especialmente com as russas (Gazprom, Rosneft) que já controlam diversas áreas de exploração ártica dentro da Zona Econômica Exclusiva da Federação Russa. Contudo, as companhias russas precisarão de mais tecnologia e capital para o aproveitamento desses recursos, abrindo a possibilidade de *joint-ventures* entre russos, chineses e companhias ocidentais (BP, Shell e mesmo a Petrobras) (Jakobson 2010, 8-9).

Portanto, a exploração destes recursos naturais no Ártico vai depender de um grande fluxo de investimentos e tecnologia. Nesse sentido, a posição chinesa, que conta com um considerável capital de reserva é bastante confortável para investir e fixar uma importante posição no cenário regional. Exemplo mais próximo da grande necessidade futura chinesa por petróleo foi a participação das estatais chinesas CNPC e CNOOC no consórcio vencedor – ao lado da Petrobras, Shell e Total – do campo de Libra, na região do pré-sal brasileiro, em águas ultra profundas. Assim, a participação chinesa nesse consórcio não deve ser vista somente como interesse nas prometidas reservas petrolíferas do pré-sal, mas também na aquisição de tecnologia de perfuração em grandes profundidades marítimas.

4. A abertura de novas rotas marítimas

Além dos efeitos sobre o aproveitamento dos recursos naturais na região ártica, o degelo provocará também a abertura de novas rotas comerciais marítimas, inicialmente duas: a Passagem do Noroeste (*Northwest Passage*) e a Rota Marítima do Norte (*Northern Sea Route*). Há ainda a possibilidade de uma terceira alternativa, a Rota Transpolar (*Transpolar Route*).

A Passagem do Noroeste consiste em pelo menos quatro rotas possíveis através do chamado “arquipélago ártico canadense” – um conjunto que pode somar 19.000 ilhas e rochedos – que liga o norte do oceano Pacífico, pelo estreito de Bering com suas 52 milhas marítimas (menos de 100 quilômetros) de abertura máxima e calado entre 30 e 50 metros de profundidade, ao longo de 1.500 quilômetros, até desembocar na baía de Baffin e no estreito de Davis, localizado entre o Canadá e a Groenlândia. A Passagem do Noroeste pode encurtar o caminho entre o leste da Ásia e o norte do Atlântico em cerca de 7.000 quilômetros (Roston 2009, 451; Spears 2009, 11).

Já a Rota Marítima do Norte atravessa os mares árticos russos – Barents, Kara, Laptev, Siberiano Oriental e Chukchi – no sentido oeste/leste. Como ocorre na Passagem do Noroeste, também na Rota Marítima do Norte uma série de vias são possíveis, dependendo muito das condições do gelo. A via mais comum é próxima do litoral russo e utiliza-se do apoio dos portos russos, é basicamente usada como navegação de cabotagem. As rotas mais afastadas da

costa ártica russa são teoricamente mais apropriadas para o trânsito de navios por encurtarem ainda mais o caminho, no entanto, as condições do gelo são mais severas e ficam a maior parte do tempo bloqueadas. Consequentemente, os navios precisariam ser escoltados por quebra-gelos, o que diminuiria acentuadamente a velocidade dos navios e, portanto, poderia não ser economicamente viável. Com a acentuada retração do gelo ártico, o uso potencial desta rota torna-se real. Dessa forma, uma viagem de Xangai para Hamburgo por essa via é cerca de 6.400 quilômetros mais curta do que pelo estreito de Malaca e o canal de Suez (Xu et al 2011, 543-549).

Entre agosto e setembro de 2009, dois navios alemães para cargas pesadas levaram um carregamento de tubos de aço de Arcangel (Federação Russa) para a Nigéria utilizando a Rota Marítima do Norte, encurtando o caminho em cerca de 5.500 quilômetros, reduzindo o consumo de combustível em 200 toneladas por navio, resultando em uma economia de US\$ 600 mil. No ano seguinte, um navio de bandeira de Hong Kong transportou minério de ferro de Kirkenes (Noruega) para Xangai utilizando a mesma rota e reduzindo o custo em cerca de US\$ 180 mil. Em 2012, quarenta e seis navios transportaram mais de 1,2 milhão de toneladas de cargas pela Rota Marítima do Norte, um incremento de 53% em relação ao ano anterior. Alguns analistas estimam que até 2020 cerca de 30 milhões de toneladas de cargas cruzaram por essa rota (Guschin 2013).

A Rota Transpolar cruzaria o oceano Ártico “pelo meio”, fora da jurisdição de qualquer Estado da região, ou seja, pelo alto mar. Nos termos da CNUDM não há qualquer restrição à navegação em alto mar e o navio fica submetido somente às leis do pavilhão da embarcação. O interesse comercial na Rota Transpolar nunca foi muito grande dado a grande barreira de gelo longo do oceano Ártico. A ausência de sal nessa camada congelada torna o gelo ainda mais duro. Mesmo assim, a maioria das empresas de navegação comercial não desconsideram planos futuros de utilização da rota. A Organização Marítima Internacional (OMI) – uma agência especializada das Nações Unidas – que estabelece os padrões da navegação marítima internacional vem trabalhando na adoção de um Código Polar com o objetivo de uniformizar os requisitos mínimos de construção para os navios comerciais que pretendam navegar pelas águas árticas (Spears 2009, 11-12).

A abertura futura dessas novas rotas comerciais marítimas teria outras vantagens adicionais além de encurtar consideravelmente a distância e a economia de combustível. Primeiro, a possibilidade de navegação pelos navios *Post-Panamax*, aquelas embarcações que pelo seu tamanho não podem utilizar-se do canal do Panamá. O segundo fator adicional, a diminuição considerável no custo do seguro. Em razão da pirataria no chifre da África, o custo do seguro para os navios que se utilizam da via pelo golfo de Áden em direção ao canal de Suez aumentou em dez vezes entre setembro de 2008 e março de 2009 (Jakobson 2010, 5; Xu et al 2010, 559).

Embora a abertura dessas novas rotas marítimas traga uma série de vantagens, especialmente a Rota Marítima do Norte – do leste da China para a Europa ocidental – há desvantagens a serem desconsideradas. A falta de infraestrutura e as condições adversas podem tornar as rotas comercialmente inviáveis, pelo menos em curto prazo. Blocos de gelo isolados continuarão a ser um problema sério, mesmo naquelas épocas em que a passagem é considerada livre de gelo. Haverá uma tendência no aumento do número de icebergs, especialmente decorrentes do degelo da Groenlândia, o que forçará os navios a diminuir ainda mais a velocidade e realizarem desvios. Mais do que isso, a pequena profundidade das águas em alguns trechos, mormente no estreito de Bering, poderá ser um problema grave para os grandes cargueiros. Por fim, há ainda o temor de que os russos cobrem taxas de serviços exorbitantes na Rota Marítima do Norte (Jakobson 2010, 8).

Para uma nação do tamanho da China que é grande importadora e exportadora e que um enorme percentual desse comércio dá-se por rotas marítimas – pelo menos 50% do PIB do país depende da navegação marítima – novas alternativas de tráfego marítimo despertam grande atenção. Em razão dessa dependência da navegação internacional para o seu desenvolvimento econômico, qualquer alteração nessas rotas tem um impacto direto para a economia chinesa. Assim, a abertura do oceano Ártico apresenta uma oportunidade única para a China e o comércio internacional de mercadorias em geral, já que cerca de 90% do comércio internacional dá-se por mar (Spears 2009, 10).

5. As principais ações chinesas: estratégia bilateral e multilateral

O interesse chinês pelas regiões polares iniciou-se no início dos anos 1980. Em 1981 foi criado o *Chinese Arctic and Antarctic Administration* (CAA), dois anos depois o país aderiu ao Tratado da Antártida, tornando-se membro consultivo do tratado em 1985. A primeira base polar antártica (“Grande Muralha”) surgiu neste mesmo ano e uma segunda base (*Zhongshan*) foi erguida em 1989 (CAA 2014).

A presença chinesa no polo norte, no entanto, depende de um considerável empenho diplomático, já que como um Estado não-ártico, a presença na região terá que ser conduzida conjuntamente com os Estados da região. Essa necessidade, portanto, leva os chineses a conduzirem sua política ártica por um duplo viés estratégico-diplomático: bilateral e multilateral.

5.1 A estratégia bilateral chinesa no Ártico

Em termos bilaterais, o interesse chinês pelas questões árticas envolve um relacionamento mais próximo com dois países da região: Islândia e Dinamarca.

Em consequência do colapso da economia islandesa em 2008, a China vem centrando grande atenção na Islândia. Em 2010 a China colocou a disposição da Islândia US\$ 500 milhões, por meio de uma operação de troca de moedas (*currency swap*), para ajudar na reestruturação do combalido sistema bancário do país. Além disso, a expectativa compartilhada por muitos analistas do Ártico é de que a Islândia torne-se o mais importante eixo logístico com o aquecimento da região. Em abril de 2012, o então primeiro-ministro Wen Jiabao em visita a Reykjavík assinou inúmeros acordos bilaterais, incluindo um acordo de livre comércio entre os dois países – o primeiro desse tipo com um país europeu – e um tratado-quadro de cooperação no polo norte. Outro traço marcante dessa relação é que a China possui na capital islandesa a maior embaixada estrangeira no país. Em retribuição, a primeira-ministra Johanna Sigurdardottir expressou o apoio islandês à adesão da China como observador permanente do Conselho Ártico (Rainwater 2013, 72).

A presença chinesa na Islândia não se restringe somente ao papel governamental, por exemplo, o magnata Huang Nubo anunciou recentemente um investimento de US\$ 100 milhões para construir um resort e um campo de golfe em Grimsstadir, norte do país, o que gerou certa desconfiança dada às

condições climáticas pouco propícias para a prática deste esporte em solo islandês (NYT 2013).

Também os dinamarqueses passaram a apoiar abertamente a candidatura chinesa a observador permanente do Conselho Ártico, mormente depois da assinatura de acordos com a China que chegaram a US\$ 740 milhões, nas áreas de “economia verde”, agricultura e segurança alimentar. O apoio da Dinamarca coincide com o interesse chinês em investir na Groenlândia – ainda uma província da Dinamarca – que possui consideráveis depósitos de minerais de terras raras, urânio, minério de ferro, chumbo, zinco, pedras preciosas e petróleo (Alexeeva e Lasserre 2012, 85).

Em janeiro de 2013, também suecos e noruegueses – mesmo com a desavença criada após a concessão do Prêmio Nobel da Paz de 2010 para o dissidente chinês Liu Xiaobo – passaram a apoiar a candidatura chinesa a membro observador pleno do Conselho Ártico. Outro fator que nortearia a ajuda financeira chinesa para os países menores da região seria o interesse em participar no desenvolvimento de grandes obras de infraestrutura necessárias para a operacionalização a maior parte do ano das rotas árticas, tais como, construção de portos, estações de reparos de navios, eixos de transporte e centros de resgate (Guschin 2013).

A relação com os maiores países do Ártico – Canadá, Estados Unidos e Federação Russa – também é considerada positiva, ainda que desperte desconfianças maiores. Para os canadenses, por exemplo, seria bem-vindo se os chineses reconhecessem a soberania plena do país sobre o chamado “arquipélago ártico canadense”, o vasto conjunto de ilhas onde se encontra a Passagem do Noroeste. Os chineses, bem como os norte-americanos, relutam em considerar a Passagem do Noroeste como águas históricas canadenses, e entendem a rota como um estreito internacional, sujeita portanto ao regime de “passagem em trânsito”, nos termos da CNUDM (Wright 2011b, 2).

5.2 A estratégia multilateral chinesa no Ártico

A estratégia chinesa de entrada nos assuntos árticos priorizou a diplomacia científica por intermédio da cooperação com os oito países da região. Desde os anos 1990 a China passou a desenvolver um intenso programa polar, com a criação do *Polar Research Institute of China*, sob a coordenação do CAA.

Em 1997, o país adquiriu o navio quebra-gelo ucraniano *Xuelong* (“Dragão da Neve”), que já participou de quatro expedições científicas na região ártica desde 1999. Além disso, em 2004, a China estabeleceu sua primeira base ártica permanente *Huanghe* (“Rio Amarelo”) em Ny-Ålesund, no arquipélago de Svalbard, Noruega³. Entre as missões da estação científica está a de monitorar as mudanças climáticas no Ártico e seus efeitos sobre o ambiente terrestre e marítimo chinês. Mais recentemente, em 2011, o governo chinês decidiu investir US\$ 300 milhões para construir um segundo navio quebra-gelo para incrementar o apoio aos projetos de pesquisas nas regiões polares. Com dois quebra-gelos, a expectativa é que as expedições polares possam estender-se por mais de 200 dias por ano (Alexeeva e Lasserre 2012, 81-82).

Além disso, desde 1996 a China vem participando como membro do *International Arctic Science Committee*, que promove pesquisas multidisciplinares sobre o Ártico e seus impactos globais. Cientistas chineses vêm também marcando presença em fóruns internacionais sobre o meio ambiente ártico, como *Arctic Science Summit Week* e o *International Polar Year Programme* (Rainwater 2013, 71).

Essa estratégia de cooperação científica multilateral teve um importante desdobramento em dezembro de 2013, quando foi inaugurado em Xangai o *China-Nordic Arctic Research Center* (CNARC), uma parceria entre o *Polar Research Institute of China* (PRIC) e outras seis instituições nórdicas. O CNARC estabelece uma plataforma de cooperação acadêmica para aumentar a conscientização, entendimento e conhecimento sobre o Ártico e seus impactos globais, promovendo a cooperação para o desenvolvimento sustentável do Ártico nórdico e um desenvolvimento harmonioso da China no contexto global. Além disso, o país realizou cinco expedições científicas no Ártico (1999, 2003, 2008, 2010 e 2012), abrangendo temas como: oceano, neve e gelo, atmosfera, biologia e geologia. É usual a presença de cientistas de outros países da região nas missões científicas chinesas no Ártico (Arctic Center 2013).

³ O Tratado de Svalbard (ou Spitsbergen) foi assinado em fevereiro de 1920 durante o processo de paz de Versalhes. Por meio deste tratado, os países signatários reconhecem a soberania da Noruega sobre o arquipélago, ainda que haja algumas limitações, especialmente quanto à utilização equitativa de seus recursos de caça e pesca (“*shall enjoy equally the rights of fishing and hunting in the territories*”). A China é parte do tratado desde julho de 1925.

No entanto, o movimento principal definido por Beijing para aumentar sua presença no polo norte era tornar-se membro observador do Conselho Ártico. Como visto, o Conselho Ártico é um fórum intergovernamental de alto nível, criado em 1996, que consolidou a cooperação entre os países da região com o final da “guerra fria”. O Conselho Ártico prevê três categorias de participantes: i) os membros – somente oito países da região ártica (A-8); ii) os participantes permanentes – as entidades que representam os povos nativos da região, atualmente em número de seis⁴; e, iii) os observadores – Estados não-árticos, organizações intergovernamentais e interparlamentares, regionais e globais, e organizações não-governamentais.

O fórum intergovernamental teve sua primeira reunião em setembro de 1998, no Canadá. A presidência é rotativa entre os membros por um período de dois anos. As reuniões bianuais ocorrem no país que estiver exercendo a presidência. O último encontro ocorreu em Kiruna, Suécia, em maio de 2013, encerrando-se o primeiro ciclo em que todos os países já comandaram o Conselho Ártico, iniciando um segundo ciclo com a presidência do Canadá para o biênio 2013-2015.

De acordo com o estabelecido na Declaração de Ottawa, de 1996, que estabeleceu o Conselho Ártico e pelo Regulamento, o status de observador é concedido àqueles Estados e entidades que no entendimento do Conselho “possam contribuir com o seu trabalho”. A adesão como observador do Conselho Ártico requer a unanimidade entre os membros (A-8), para tanto os candidatos a observador devem entre outros fatores: i) aceitar e apoiar os objetivos do Conselho Ártico definidos na Declaração de Ottawa; ii) reconhecer que os Estados árticos tem soberania, direitos de soberania e a jurisdição sobre o Ártico; iii) reconhecer a existência de uma ampla moldura jurídica que se aplica ao oceano Ártico incluindo, de maneira especial, o direito internacional do mar, e que essa moldura propicia um sólido fundamento para o gerenciamento responsável desse oceano.

⁴ São os seguintes: Arctic Athabaskan Council (AAC), Aleut International Association (AIA), Gwich'in Council International (GCI), Inuit Circumpolar Council (ICC), Russian Association of Indigenous People of the North (RAIPON) e Saami Council.

A busca da China por um assento como membro observador permanente no Conselho Ártico era fundamentada nos impactos da mudança climática sobre o meio ambiente, tanto no âmbito regional como global e, portanto, justificava sua participação na governança da região.

Em 2007, a China foi admitida como observador *ad hoc* do Conselho Ártico, posição precária que foi renovada nos fóruns de 2009 e 2011. Como as decisões no âmbito do Conselho Ártico são tomadas por consenso entre os Estados membros, dessa forma, qualquer um destes teria poder de vetar a adesão chinesa. Ciente dessa condição o pleito da China exigiu grande empenho diplomático bilateral e multilateral.

Poucos meses antes do encontro bienal do Conselho Ártico, o embaixador chinês Zhao Jun foi convidado para palestrar durante a conferência *Arctic Frontiers*, realizada anualmente em Tromsø, na Noruega. Nesse discurso de janeiro de 2013, o embaixador Zhao enfatizou a papel relevante que tem o Conselho Ártico além de reconhecer a soberania e os direitos soberanos dos Estados árticos:

China considers the Arctic Council as the most important regional inter-governmental forum to discuss issues of environmental protection and sustainable development in the Arctic. [...] China respects the sovereignty, sovereign rights and jurisdiction of the Arctic states, attaches importance to the Arctic scientific research and environmental protection, and supports the principles and objectives of the Arctic Council.

Em maio de 2013, durante o encontro de Kiruna, Suécia, o pedido chinês para tornar-se observador pleno foi aceito. A entrada da China nesta condição não diminui em nada o poder do A-8, já que os observadores⁵ não votam, podendo somente participar e exercer o direito de voz durante as reuniões do Conselho Ártico. Não foi uma conquista diplomática pequena, especialmente considerando que outro candidato de peso teve sua candidatura vetada, caso da União Europeia.

⁵ Os outros Estados observadores permanentes do Conselho Ártico são: Alemanha, Cingapura, Coreia do Sul, Espanha, França, Índia, Itália, Japão, Países Baixos, Polónia e Reino Unido.

A ausência de poder de voto para a China no Conselho Ártico foi minimizado por Qu Xing, diretor do *China Institute of International Studies*, que acredita que a China pode direcionar sua influência por intermédio de ações bilaterais e aumentar a transparência e equidade de temas ligados à região ártica. Além disso, Qu entende que a entrada chinesa como membro observador permanente demonstra que as atividades chinesas foram reconhecidas por todos os membros do A-8 (Xinhua Insight 2013).

Não poucos estudiosos apontam que a atual estrutura institucional para lidar com as questões árticas é claramente insuficiente para enfrentar os sérios desafios do desenvolvimento sustentável do Ártico. No entanto, a grande maioria dos estudiosos indica que mudanças nesta estrutura em um futuro de curto ou mesmo médio prazo parece pouco provável, dada a complexidade e a natureza relativamente recente da ampla cooperação ártica (Vanderzwaag, Huebert e Ferrara 2002, 166-171).

Portanto, participar ainda que como membro observador, do Conselho Ártico é a assegurar aos chineses uma posição no mais importante fórum intergovernamental sobre a região. O Conselho Ártico vem ganhando inegável importância dos últimos anos, prova disso, foi a presença pela primeira vez de uma secretária de Estado norte-americana neste fórum – Hillary Clinton em 2011, no encontro realizado em Nuuk –, ato que foi renovado em 2013 pelo seu substituto John Kerry na reunião de Kiruna.⁶

6. Uma política ártica chinesa?

Oficialmente, a China nega possuir uma política ártica. Foi o caso, por exemplo, quando o então ministro-adjunto de relações exteriores do país Hu Zhengyue, durante o fórum organizado pelo governo norueguês em Svalbard, em junho de 2009, afirmou categoricamente que: “*China does not have an Arctic strategy*” (apud Jakobson 2010, 9).

⁶ Das ações norte-americanas voltadas para o Ártico ainda vale ressaltar duas delas: a primeira foi o lançamento da “*National Strategy for the Arctic Region*”, em maio de 2013, assinada pelo presidente Barack Obama. A segunda foi a intenção do Departamento de Estado de criar o cargo de representante de alto nível para o Ártico, em razão da crescente importância da região para os Estados Unidos.

No entanto, as ações chinesas na região sinalizam em sentido contrário. Três importantes declarações ao longo dos últimos anos (2010, 2012 e 2013) sobre o Ártico podem dar uma interessante perspectiva política chinesa para a região (Joensen 2013, 29).

Em 30 de julho de 2010, o então representante do Ministério das Relações Exteriores – atual vice-ministro de relações exteriores Liu Zhenmin – fez um breve discurso apresentando os interesses chineses na região ártica durante o evento *High North Study Tour*, realizado na Noruega. Liu Zhenmin iniciou seu discurso justificando os motivos que levam a China a manifestar interesse na cooperação ártica, essencialmente três: a localização geográfica da China, pesquisa científica e os possíveis impactos climáticos sobre o país. Nas palavras do próprio Liu (2010):

The most northern part of China is around 50 degree of north latitude. As a country located in north hemisphere, China is seriously affected by climate and weather in Arctic. [...] Arctic is a unique place for global climate research and environment assessment. [...] In case the Arctic shipping routes open someday, global shipping energy activities and trade will be affected. We feel we are part of the world, changes in the Arctic will affect China.

Em um discurso cauteloso e sempre pregando a cooperação entre os Estados árticos e não-árticos, Liu (2010) finalizou sua breve manifestação afirmando que:

The parties have different rights, interests and specific concerns with regard to Arctic-related issues. However, peace, stability and sustainable development in the Arctic serve the common interests of both Arctic and non-Arctic states. Arctic and non-Arctic states are partners, not competitors. We should continue to enhance mutually beneficial and win-win cooperation, and jointly uphold and promote peace, stability and sustainable development in the Arctic region.

Os três objetivos oficiais chineses na cooperação ártica foram posteriormente ratificados pelo embaixador Lan Lijun durante o encontro entre a presidência sueca do Conselho Ártico e os observadores – a China ainda como membro observador não permanente –, realizada em novembro de 2012. Na mesma linha da manifestação prévia chinesa sobre o Ártico, Lan utilizou a expressão de que a China é “um Estado próximo do Ártico” e reforçou o tom

conciliador ao afirmar que: “a participação dos observadores não prejudica o papel dominante dos Estados Árticos no Conselho”. Por outro lado,

[s]ome of the Arctic issues are trans-regional, such as climate change and international shipping, which involve the interests of non-Arctic states. Arctic states and non-Arctic states share common interests in addressing trans-regional issues and should further their communication and cooperation. (*apud* Lijiang e Chenyuan 2013, 378-380).

A terceira importante demonstração chinesa sobre a atenção do país direcionada para o Ártico foi o já mencionado discurso do embaixador Zhao Jun, de janeiro de 2013. Além de ressaltar a importância do Conselho Ártico para a governança da região, Zhao destacou as dramáticas mudanças ocorridas na região nas últimas décadas que influenciarão o cenário global da navegação, comércio e energia. Seguindo a linha dos anteriores posicionamentos chineses sobre o Ártico, o embaixador frisou que as normas internacionais, em especial o Tratado de Svalbard e a CNUDM, criaram uma moldura jurídica fundamental para todas as partes participantes nos temas árticos. Mas, Zhao (2013) reforçou a posição chinesa de participar ativamente da cooperação ártica, asseverando que:

China holds that this partnership of cooperation should be established on the legal basis of recognition and respect of each other's rights, so as to commit ourselves to peace, stability and sustainable development of the Arctic. To this end, we must understand and trust each other at the political level, and carry out joint research activities to address the transregional issues. China will make its own efforts to achieve this goal.

Por fim, o embaixador Zhao registrou, como também fizeram seus colegas anteriormente, a posição geográfica chinesa de cerca de 50° latitude norte e colocando a China como um “Estado próximo do Ártico”.

Como mencionado, o esforço cauteloso, mas persistente, de buscar um assento como membro observador permanente do Conselho Ártico, resultou positivo em maio de 2013. Pouco menos de um ano depois, a China segue essencialmente a mesma “política ártica não escrita”, buscando uma aproximação mais estreita com os países menores da região, em especial Islândia e com a província dinamarquesa da Groenlândia, e um relacionamento positivo,

mas talvez não tão próximo com os Estados maiores do Ártico. Mas, seja com uns ou com outros, reforçando o discurso de cooperação científica, dada as condições únicas do polo norte.

Com o assento assegurado no Conselho Ártico, um fluente relacionamento com os Estados da região e uma constante presença no polo norte, por meio de suas investigações científicas, a política ártica da China poderá passar para uma atitude mais proativa dentro dos mecanismos jurídico-político internacionais do Ártico. Essa é a visão de Li Zhenfu:

[A]ctive participation in the formulations, revisions, and improvements of international mechanisms dealing with Arctic affairs is an effective avenue and the best choice for realizing China's Arctic sea route rights and interests imperatives, accelerating its economic and social development, bringing into play China's functions as a responsible major power in the international arena, and hastening the rationalization and democratization of international relations. (*apud* Wright 2011a, 18)

A perspectiva é que a China reforce sua posição na região, passando de um comportamento diplomático cauteloso para uma atitude mais ativa, já que agora o país conquistou um espaço próprio para expor seus pontos de vista. Portanto, a expectativa é que Beijing deverá nos próximos anos consolidar sua posição ártica, bi e multilateralmente.

7. Conclusão

A primeira etapa da “política ártica não escrita” da China parece ter alcançado suas metas: acesso permanente ao Conselho Ártico, diálogo com o A-8 e consolidação da presença na região. A estratégia diplomática cautelosa de encontrar para o país um lugar próprio nas discussões sobre o Ártico teve resultado positivo.

Como apresentado, o interesse chinês na região parte de uma perspectiva científica de acompanhar os efeitos da mudança climática e do derretimento da camada de gelo em seu impacto regional e global. No entanto, é inegável também o grande apelo econômico que o polo norte também exerce sobre a China, seja na exploração das riquezas minerais, seja com a abertura de novas rotas comerciais marítimas.

Ainda que Beijing não tenha explicitado uma política ártica, o empenho e as manifestações consistentes de alguns de seus representantes oficiais indicam uma trajetória de consolidação e fortalecimento de sua nova posição como membro observador pleno do Conselho Ártico, além de seguir aprofundando os laços bilaterais com determinados Estados árticos. É razoável imaginar que a posição política chinesa se tornará mais ativa nos próximos anos, mas dificilmente “agressiva”, mormente pela necessidade de cooperação com todas as partes interessadas no Ártico: Estados árticos e não-árticos, populações nativas e organizações internacionais e não governamentais.

REFERÊNCIAS

- Alexeeva, Olga, and Frédéric Lasserre. 2012. China and the Arctic. *Arctic Yearbook* 2012, p. 80-90.
- Arctic Center*. 2013. "China-Nordic Arctic Research Center inaugurated." Accessed March 05, 2014: <http://www.arcticcentre.org/news/China-Nordic-Arctic-Research-Center-inaugurated/9666/63c5d540-dedc-4697-b6e5-11f620c5f600>.
- Byers, Michael. 2009. *Who owns the Arctic? Understanding sovereignty disputes in the north*. Vancouver: Douglas & McIntyre.
- CAA. 2014. Stations and vessels. Accessed March 05, 2014: <http://www.chinare.gov.cn/en/index.html?pid=stations>.
- Dupuy, René-Jean, and Daniel Vignes. 1991. *A handbook on the new law of the sea*. Dordrecht: Martinus Nijhoff.
- Guschin, Arthur. 2013. "Understanding China's Arctic Policy." *The Diplomat*. Accessed March 05, 2014: <http://thediplomat.com/2013/11/understanding-chinas-arctic-policies/2/>
- International Energy Agency. 2013. *World Energy Outlook 2013: Executive Summary*. Paris: IEA Publications.
- Jakobson, Linda. 2010. China prepares for an ice-free Arctic. *SIPRI Insights for Peace and Security*, vol. 2, p. 1-16.
- Joensen, Jóhanna Vágadal. 2013. "A New Chinese Arctic Policy? an Analysis of China's Policies towards the Arctic in the Post-Cold War Period." Aarhus University.
- Jun, Zhao. 2013. "China and the High North." *Arctic Frontiers*. Accessed March 05, 2014: <http://www.arcticfrontiers.com/downloads/arctic-frontiers-2013/conference-presentations/monday-21-january-2013>.
- Lijiang, Zhu, and M. Chengyuan. 2013. Chinese Practice in Public International Law: 2012. *Chinese Journal of International Law* 12: 363-439.
- Numminen, Lotta. 2010. "Breaking the ice: can environmental and scientific cooperation be the way forward in the Arctic?" *Political Geography* 29: 85-87.
- New York Times*. 2013. "Teeing Off at Edge of the Arctic? A Chinese Plan Baffles Iceland." Accessed March 05, 2014:

<http://www.nytimes.com/2013/03/23/world/europe/iceland-baffled-by-chinese-plan-for-golf-resort.html?pagewanted=all&r=0>.

- Rainwater, Shiloh. 2013. "Race to the North: China's Arctic Strategy and its Implications." *Naval War College Review* 66(2): 62-82.
- Rajabov, Matin. 2009. Melting the ice and heated conflicts: a multilateral treaty as a preferable settlement for the Arctic territorial dispute. *Southwestern Journal of International Law* 15: 419-447.
- Roston, Matt. 2009. "The Northwest Passage's emergence as an international highway." *Southwestern Journal of International Law* 15: 449- 470.
- Rothwell, Donald R. 1996. *The Polar Regions and the Development of International Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SIPRI. 2012. China Defines Itself as a "Near-Arctic State". Stockholm International Peace Research Institute. Accessed March 05, 2014: <http://www.sipri.org/media/pressreleases/2012/arcticchinapr>.
- Spears, Joseph. 2009. "China and the Arctic: the Awakening Snow Dragon." *China Brief* IX(6): 10-13.
- United States Geological Survey. 2008. *Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle*. USGS Fact Sheet 2008-2049. Accessed March 05, 2014: <http://pubs.usgs.gov/fs/2008/3049/fs2008-3049.pdf>.
- Vanderzwaag, David, Rob Huebert, and Stacey Ferrara. 2002. "The Arctic Environmental Protection Strategy, Arctic Council and Multilateral Environmental Initiatives: Tinkering While the Arctic Marine Environment Totters." *Denver Journal of International Law & Policy* 30(2): 131-171.
- Wright, David Curtis. 2011a. *The Dragon Eyes the Top of the World: Arctic Policy Debate and Discussion in China*. Newport: China Maritime Studies Institute/U.S. Naval War College.
- Wright, David Curtis. 2011b. *The Panda Bear Readies to Meet the Polar Bear: China Debates and Formulates Foreign Policy Towards Arctic Affairs and Canada's Arctic Sovereignty*. Calgary: Canadian Defence & Foreign Affairs Institute.
- Xinhua Insight*. 2013. "Arctic Council observer status guarantees China's legitimate rights." Accessed March 05, 2014:

http://news.xinhuanet.com/english/indepth/2013-05/16/c_132387742.htm.

Xu, Hua et al. 2011. "The potential seasonal alternative of Asia-Europe container service via Northern Sea route under the Arctic Sea ice retreat." *Maritime Policy & Management* 38(5): 541-560.

Zhenmin, Liu. 2010. "China's View on Arctic Cooperation." Accessed March 05, 2014: <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjb/zzjg/tyfls/tfsxw/t812046.htm>.

RESUMO

O presente artigo analisa a atual situação política-estratégica do Ártico, destacando de maneira especial os interesses da China na região. Primeiramente, o trabalho apresenta o contexto geográfico-político do polo norte no cenário atual das relações internacionais. Em seguida, examina os dois principais aspectos que atraem a atenção dos chineses na região: a exploração dos recursos minerais e a abertura de novas rotas comerciais marítimas. Posteriormente, ressalta as principais ações chinesas para se inserir com ator relevante nas relações árticas, tanto de atuação bilateral como multilateral. Por fim, apresenta as linhas gerais da política ártica chinesa.

PALAVRAS-CHAVE

China; Ártico; Diplomacia; Estratégia.

Recebido em 28 de agosto de 2014.

Aprovado em 07 de novembro de 2014.

O PROGRAMA NUCLEAR DA ÁFRICA DO SUL DO APARTHEID E SEU IMPACTO NA ÁFRICA AUSTRAL

Jo-Ansie van Wyk¹

Atividades ligadas ao projeto nuclear do Apartheid na África Austral têm uma longa história. Além de, entre outros, o desenvolvimento e a existência de pelo menos seis dispositivos nucleares (o que foi negado durante décadas), a África do Sul utilizou um local para testes nucleares no deserto de Kalahari, na fronteira com o Botsuana, fez uso do urânio da África do Sudoeste (hoje Namíbia independente), e empregou uma estratégia de dissuasão nuclear em resposta ao apoio da União Soviética a Angola e aos movimentos de libertação da região. Isso suscitou respostas do chamado grupo dos Estados da Linha de Frente, bem como dos membros da Conferência de Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral (SADCC). Portanto, o objetivo desta contribuição é determinar a extensão das atividades nucleares da África do Sul, bem como o seu impacto sobre a região a partir de meados dos anos 1970 até 1991. Abrange o período desde o colapso do regime Português em 1974 e seu efeito dominó em África Austral, a desintegração da União Soviética e do término da Guerra Fria.

Apartheid e a região

Alimentada pelo nacionalismo branco, pela condenação internacional e pelo isolamento do Partido Nacional (PN), o governo da África do Sul

¹ Professora de Política Internacional na Universidade da África do Sul (Unisa), Pretoria, África do Sul.
E-mail: vwykjak@unisa.ac.za.

convenceu-se de que o poder branco na África Austral estava ameaçado por movimentos de libertação africanos apoiados pela União Soviética e Cuba. Excursões lideradas pelos sul-africanos em Angola da África do Sudoeste aumentaram no final da década de 1960 e, com o apoio da África do Sul ao governo de Ian Smith na Rodésia, no início da década de 1970 marcou novas fronteiras no esforço de manter o regime branco na região. Em um esforço para estabelecer ligações com outros países africanos para combater o apoio aos movimentos sul-africanos de libertação pró-soviéticos, a "uitwaartse beleid" (política externa) do primeiro-ministro John Vorster de acomodação e de diplomacia ou détente começou no início de 1970 (Wallenstein 1971, 85-99). O objetivo da détente de Vorster foi convencer os Estados da África Austral que as políticas do apartheid da África do Sul não eram uma ameaça para a estabilidade regional. No entanto, as iniciativas do Vorster foram de curta duração.

O colonialismo português na África terminou em 1974 com o golpe militar em Portugal em 25 de abril. Uma das consequências imediatas do golpe foi que os chamados "Estados tampão" entre a África do Sul e o resto da África com governos negros passaram a estar sob grande ameaça com a independência de Angola e Moçambique, e os desenvolvimentos na Rodésia. O apoio cubano ao Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) assegurou a vitória deste em Angola. O recém-independente Moçambique, sob a liderança da Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO), assinou um acordo de cooperação com a União Soviética. Para a África do Sul, isto criou novas inseguranças nas fronteiras (incluindo a África do Sudoeste) enquanto movimentos de libertação marxistas e comunistas tomaram o governo desses países (Saunders e Onslow 2009, 225). Em um esforço para conter o que foi visto como uma ameaça comunista para a África do Sul, o país interviu militarmente em Angola em 1975.

A partir da metade dos anos 1970, os conflitos na África Austral eram predominantemente resultado de rivalidades ideológicas entre as superpotências da Guerra Fria, notadamente o Estados Unidos e a União Soviética. A percepção dos governos de minoria branca na África do Sul e na Rodésia era de que o apoio da URSS aos movimentos de libertação negros aumentava a ameaça comunista àqueles regimes brancos. Estas percepções de ameaça se tornaram a justificativa para, entre outras coisas, ações militares

transfronteiriças contra países que apoiavam os movimentos de libertação. Com o apoio soviético aos movimentos de libertação e aos governos na África Austral, o governo sul-africano percebeu que teria que enfrentar a influência deste Golias nuclear na região.

Em um esforço para conter a percebida tendência comunista na região, a África do Sul recuou em um *laager*² nuclear. A próxima seção destaca o estabelecimento e o desenvolvimento do programa de armas nucleares na África do Sul antes de analisar a política regional do país. Depois disso, o artigo trata de três estudos de caso (Angola, Botsuana e África do Sudoeste) para ilustrar o impacto do programa nuclear da África do Sul na região.

O *laager* nuclear

O interesse da África do Sul no desenvolvimento de energia nuclear pode ser verificado desde 1940. A África do Sul tem uma das maiores reservas de urânio do mundo. A exploração de urânio começou em 1950 quando a empresa Anglo-American e a Agência de Desenvolvimento Combinado instalaram equipamentos nas minas sul-africanas para produzir óxido de urânio (Väyrynen 1977, 35). A África do Sul começou a fornecer urânio para o Reino Unido e os EUA a partir de 1953. Em meados de 1970, a África do Sul mantinha uma posição de destaque em termos de recursos comprovados de urânio (ver tabela 1).

Um dos eventos mais significativos neste processo foi a inauguração pelo Primeiro Ministro Hendrik Verwoerd do primeiro reator nuclear no continente africano, a Instalação sul-africana de Pesquisa Atômica Fundamental-1 (SAFARI-1), em 1965, alguns anos depois do banimento do Congresso Nacional Africano (CNA). Ainda que a África do Sul tenha mantido sua postura sobre a preferência pelo uso pacífico da política nuclear, a política doméstica de Verwoerd logo se tornou um assunto de preocupação

²Um *laager* é um cercado e uma referência ao posicionamento de carroças de boi durante o Grande Trek tendo como objetivo aumentar a segurança.

internacional. A ênfase de seu governo no apartheid logo resultou em condenação internacional ao país e, por fim, em isolamento.

Em 1970, o Primeiro Ministro John Vorster anunciou que o Conselho de Energia Atômica (AEB) da África do Sul desenvolvera um novo processo de enriquecimento de urânio. Ainda que Vorster sustentasse que os objetivos do programa nuclear da África do Sul eram para fins pacíficos, tal como geração de energia, a África do Sul não se limitava à promoção do uso pacífico da energia nuclear.

Tabela 1: Recursos estimados de urânio no mundo (Janeiro de 1975)

País	Reservas asseguradas (mil toneladas)	Reservas adicionais estimadas (mil toneladas)
EUA	320	500
Australia	243	80
África do Sul	186	6
Canadá	144	324
Níger	40	20
França	37	25
Gabão	20	5
Outros	80	35

Fonte: Väyrynen (1977, 36)

Em 1976, a primeira planta de enriquecimento de urânio da África do Sul, Valindaba, foi finalizada com a ajuda da Alemanha Ocidental (Väyrynen 1977, 40). Ainda que o programa de explosivos nucleares da África do Sul “oficialmente ainda visasse fins pacíficos até 1977 [...] a ênfase mudou oficialmente para a de uma capacidade estratégica de dissuasão” (Stumpf 1995. Tradução nossa) quando a percepção de ameaça do governo pelo Partido Nacional (PN) aumentou, a guerra de fronteira intensificou-se e o controle violento de forças democráticas domésticas aumentou ainda mais no país. Como complemento desta mudança, em abril de 1978, o Primeiro Ministro John Vorster aprovou uma estratégia de dissuasão de três fases para a África do Sul (ver figura 1).

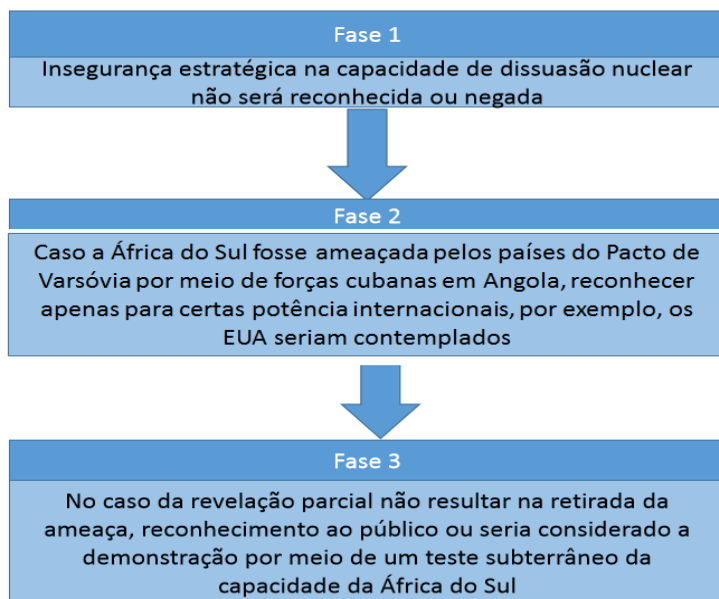
Mais pertinente foram os resultados do programa de armas nucleares da África do Sul que sustentaram a estratégia de dissuasão. Ainda que negado por décadas, o programa gerou resultados significativos. O primeiro dispositivo sul-

africano foi completado em 1978 com outros sendo terminados em um “ritmo ordenado, de menos de um por ano” (Stumpf 1995). O primeiro bombardeiro foi concluído em 1982 e finalmente seis dispositivos nucleares foram produzidos (De Klerk 1993).

Política Regional da África do Sul

Em 1977, os gastos com defesa da África do Sul aumentaram em 21,3%, atingindo 18% do orçamento total (Betts 1979, 97), na sequência da implementação do embargo de armas obrigatório da ONU de 1977. A política regional da África do Sul de desestabilização e seu programa de armas nucleares suscitaram várias respostas dos países da região. Estas respostas variaram de ação diplomática para isolamento diplomático (como resultado de, dentre outros, sanções da Organização da Unidade Africana, OUA, e das Nações Unidas). Além disso, as respostas também incluíram o apoio governamental aos movimentos de libertação que lutavam contra o governo PN na África do Sul.

Figura 1: Estratégia trifásica sul-africana de dissuasão nuclear:



Fontes: De Klerk 1993; Stumpf 1995.

A presença da África do Sul na África do Sudoeste foi discutida em diversos detalhes (ver, por exemplo, Seiler 1982). A duplicação do Apartheid na África do Sul foi recebida com condenação nacional e internacional feroz. A África do Sul foi frequentemente acusada de "ocupação ilegal" da Namíbia (então conhecida como África do Sudoeste) e a "aquisição ilegal de urânio da Namíbia" (IAEA 1984, 1). Para a África do Sul, os resultados da Corte Internacional de Justiça (CIJ) de 1966 sobre o caso apresentado pela Libéria e pela Etiópia contra o país foram vistos como uma justificativa para o envolvimento da África do Sul na África do Sudoeste (Seiler 1982, 691).

Botsuana: "Até agora, e nunca mais"

Botsuana faz fronteira com a África do Sul e com a Namíbia. Enquanto Angola testou a supremacia aérea da África do Sul, Botsuana, um país sem litoral e árido, estava nas proximidades da instalação de testes subterâneos da África do Sul, que ficava na fronteira entre a África do Sul, a África do Sudoeste e Botsuana. Como parte do "Vreedsame Plofstof Projek" ('VP Projek' ou o Projeto de Explosivos Pacíficos) da África do Sul, o Conselho de Energia Atômica adquiriu a fazenda Vastrap, ao norte da cidade Upington no deserto do Kalahari na fronteira com Botsuana, na década de 1970, como um local de demonstração (Slabber 2012)³. A construção da Faixa de Teste de Vastrap, que incluiu dois poços de teste (238m e 385m de profundidade, respectivamente) e foi concluída em 1976 e 1977 (Venter 2008, 205), passou largamente despercebida⁴. Um teste chamado de "frio" estava marcado para meados de 1977, mas foi impedido por circunstâncias imprevistas.

Logo após sua nomeação como Ministro das Relações Exteriores, Pik Botha recebeu uma visita do embaixador dos EUA em Pretória, em abril de 1977 (Botha 2008, 10). Durante a reunião, o embaixador Happlethwaite, de acordo com Botha, espalhou "10-12 fotografias" na sua mesa, perguntando para Botha o que as imagens representavam. Botha reconheceu uma "grande furadeira em uma região árida [Deserto do Kalahari] cavando um buraco bem

³ Johan Slabber passou a fazer parte da AEB e da AIEA em 1994.

⁴ Vastrap é uma palavra em Afrikaans que significa cavar nos calcanhares de alguém ou manter sua posição.

grande". Botha percebeu que eram fotos soviéticas enviadas para os norte-americanos e comprometeu-se a discutir o assunto com o Primeiro Ministro. Vorster, de acordo com Botha, estava "chateado". Advertido de mais represálias internacionais contra a África do Sul, Botha e Vorster decidiram concluir a perfuração e "remover todas as provas".

Com as políticas regionais de Pretória sofrendo uma escalada em meados dos anos 1970, a atenção internacional sobre as ambições nucleares da África do Sul foi trazida a foco em agosto de 1977, quando um satélite espião soviético, Cosmos 922, detectou o que parecia ser um local de teste nuclear subterrâneo no deserto de Kalahari (ONU 1991, 8). Em 6 de agosto de 1977, o líder soviético, Leonid Brezhnev, enviou uma mensagem ao presidente dos Estados Unidos, Jimmy Carter, sobre a detecção pela URSS do que parecia ser um posto sul-africano de teste nuclear subterrâneo no Kalahari. Em um discurso ao Parlamento, em 24 de agosto de 1977, o primeiro-ministro Vorster passou a acusar os EUA, o Reino Unido e a União Soviética de "discriminação flagrante contra a África do Sul" e acusou a União Soviética de ter "padrões duplos" em acusar a África do Sul "de estar preparando uma explosão nuclear", enquanto ela mesma estava testando armas nucleares. Vorster (Barber e Barratt 1990, 241), em seguida, emitiu uma severa advertência: "Se estas coisas [denúncias, critérios duplos] continuarem, vai chegar o momento em que a África do Sul não terá opção, pequena como já é, para dizer ao mundo: Até agora, e não mais, façam seu extremo se assim o desejarem". Em resposta à reação internacional (principalmente pelos governos dos EUA, do Reino Unido, da França e da Alemanha Ocidental) à alegação Soviética e ao primeiro-ministro Vorster em um discurso no Parlamento, o Departamento Sul-Africano de Relações Exteriores emitiu uma carta confidencial a todos Chefes de Missões Sul-Africanas, confirmando que tinha "oficialmente informado" o Reino Unido, os EUA e os governos alemão e francês, que:

A África do Sul não tem e não pretende desenvolver qualquer dispositivo de explosão nuclear para qualquer fim, sendo ele pacífico ou não. A localidade no Kalahari não é uma instalação de testes de explosões nucleares. Não haverá qualquer teste nuclear de qualquer tipo na África do Sul (DFA 1977, 1. Tradução nossa).

A África do Sul estava mal preparada para a reação internacional ao incidente do Kalahari. Em resposta a relatos no *Washington Post*, em um telegrama – datado de 31 de agosto de 1977 intitulado "ULTRA SECRETO" sobre "África do Sul e a Bomba" – para o Secretário das Relações Exteriores, a embaixada sul-africana em Washington referiu-se à “enxurrada” ocasionada pelo evento (South Africa 1977, 1)⁵. O telegrama também se referia aos comentários do presidente dos EUA, Carter, no *Washington Post*. O telegrama afirmava que o efeito do anúncio de Carter "foi o de fazer a comunidade internacional acreditar que a África do Sul fabricou um dispositivo nuclear, que ainda não foi testado" (South Africa 1977, 1). O telegrama concluiu que "este, sem dúvida, implicou um novo divisor de águas nas relações internacionais da África do Sul. Nada mais pode ser o mesmo de novo, a África do Sul tornou-se a sétima potência nuclear, mesmo que não seja reconhecida como tal. A declaração de Carter [no *Washington Post*] é uma confirmação tácita dessa ideia" (South Africa 1977, 1). O telegrama também afirmou que é “muito cedo para avaliar as implicações deste divisor de águas em nossas relações externas” (South Africa 1977, 2). No entanto, o telegrama afirmou que a África do Sul pode esperar aumento da condenação internacional e, possivelmente, sanções do Capítulo VII contra ela; e que a visão dos EUA e da URSS, com o apoio da Europa Ocidental, é "mais uma prova do grau de isolamento da África do Sul", e que a África do Sul estava "muito mais exposta do que nunca antes em sua história" (South Africa 1977, 2-3). O telegrama concluiu sugerindo que toda a situação poderia ser "neutralizada até certo ponto" se a África do Sul pudesse mostrar “ao mundo que a instalação de Upington, supostamente identificada como um local de testes nucleares, não era de fato algo do tipo” (South Africa 1977, 4).

Pressionada pelos EUA, a África do Sul foi avisada para não se comprometer em não testar dispositivos nucleares. Em uma entrevista ao programa da *ABC News*, "Questões e Respostas", em outubro de 1977, o Primeiro Ministro Vorster negou que ele se comprometeu com o presidente Carter que a África do Sul não desenvolveria armas nucleares (Rand Daily Mail 1977).

⁵ Na época, Donald Sole servia como embaixador da África do Sul em Washington.

A detecção de um local de testes nucleares subterrâneo no Kalahari e o chamado “flash duplo” sobre o incidente no Atlântico Sul não deixou dúvidas de que a África do Sul de fato tinha uma capacidade nuclear. Para os Estados africanos, estes incidentes confirmaram as intenções nucleares da África do Sul no continente (Saxena, 1998). Por isso, vários Estados africanos, incluindo Egito e Nigéria, embarcaram em uma campanha global para forçar o governo sul-africano a dismantelar seu programa de armas nucleares e alterar sua política doméstica. A campanha incluiu ações diplomáticas, sanções da ONU e resoluções da OUA contra a África do Sul. Enquanto a maioria dos Estados africanos mantinha a retórica de uma África desnuclearizada e a ideia de uma África do Sul pós-apartheid continuou inabalável, um pequeno número de Estados africanos iniciaram o desenvolvimento de sua própria capacidade nuclear quando o Egito, Líbia e Nigéria começaram com programas de desenvolvimento nuclear em meados da década de 1970 (Oyebade 1998, 97).

O Groot Krokodil e o ataque total

P.W. Botha, chamado *die Groot Krokodil* (o Grande Crocodilo), foi eleito primeiro ministro em 1978 e iniciou o conceito de um "ataque total" contra a África do Sul pela União Soviética e seus aliados na região. Em resposta a isso, o governo de Botha aprovou a Estratégia Total. A decisão de desenvolver armas nucleares foi tomada em 1978 por um pequeno grupo de tomadores de decisão que constituíam o chamado Comitê Witvlei. Presidido pelo primeiro ministro P.W. Botha, o Comitê de Witvlei também incluiu o ministro da mineração (FW de Klerk), o ministro de Relações Exteriores (Pik Botha), os ministros das Finanças e da Defesa, o presidente da Armscor (Comandante Marais), Dr Wally Grant (AEB) (sucedido pelo Dr. Wynand de Villiers), e o diretor geral do Departamento de Relações Exteriores (DFA), Dr. Brand Fourie como secretário. Depois de um mês de sua eleição, Botha criou uma comissão de gabinete para supervisionar os aspectos militares dos dispositivos nucleares. Em uma reunião do comitê de 31 de outubro de 1978, foi decidido que a Armscor, a Força de Defesa e da AEB deveriam começar a cooperar e preparar um projeto ultra-secreto para iniciar um programa de armas nucleares (Gould 2009, 91-93). Isso resultou em um relatório da CIA, agora desclassificado, (1984, 15)

observando que, desde 1977, a África do Sul tem seguido uma política de “ambigüidade calculada” em relação às suas intenções nucleares ao “dar a entender que ela teria a capacidade de produzir armas nucleares, enquanto negando qualquer interesse em fazê-lo”. Assim, a África do Sul iniciou o desenvolvimento de armas nucleares como a “medida defensiva final” (Saunders e Onslow 2009, 225), apesar de décadas de negativas públicas por parte do governo sul-africano.

Em 1980, a crescente condenação e isolamento internacional resultou, entre outros, na perda do lugar da África do Sul no Conselho de Governantes da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), em 1977, apesar do país ser um membro fundador. Seguiu-se a rejeição das credenciais da delegação sul-africana em 1979 na Conferência Geral da AIEA. O isolamento da África do Sul foi solidificado pelo fato de que, desde 1979, a Comissão de Desarmamento da ONU manteve a questão da capacidade nuclear da África do Sul em sua agenda anual. Além disso, as sanções econômicas contra a África do Sul tiveram resultados adicionais. Considerando que a produção de urânio do país atingiu o pico em 1980-1981, quando forneceu 14% do total mundial, este número caiu para 8% em 1989; em parte devido à perda pelo país da rentável mina de urânio de Rössing, na Namíbia, que produzia uma renda anual de US\$ 350 milhões para a África do Sul (ONU 1991, 13).

Após mais apelos para a África do Sul encerrar o apartheid e seu programa de armas nucleares, e aderir ao Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP), o país defendeu que não era “por princípio, contrário ao TNP, desde que a seus requisitos básicos pudessem ser atendidos” (DFA 1981). África do Sul também afirmou que, apesar de não ter aderido ao TNP, conduziu seus “assuntos nucleares” em consonância com o “espírito, os princípios e os objetivos do TNP” (DFA 1981). Além disso, o governo Sul-Africano também indicou que, na presença de uma ameaça pela União Soviética e seus aliados na região e, na ausência de apoio da ONU para a África do Sul, o país “não pode, no interesse da sua própria segurança, assinar o TNP” (DFA 1981).

Em 1980, o impacto da política regional da África do Sul resultou em grandes desenvolvimentos na região e tinha sido amplamente condenado. Um estudo realizado pelo Secretário-Geral da ONU divulgado em 1980 concluiu que a política de apartheid do PN colocou a “maior ameaça” para a paz na África

Austral. O relatório concluiu que "a maior ameaça para a paz na região decorre da negação do regime racista de direitos básicos para a esmagadora maioria da população e sua inclinação a utilizar fortes meios repressivos, tanto interna como externamente, para preservar os seus interesses e privilégios" (ONU 1991). O relatório também citou possíveis razões para o programa de armas nucleares da África do Sul, ou seja, "como um impedimento ou um instrumento de intimidação contra os vizinhos; como uma afirmação de desafio e desespero (presumivelmente um dispositivo de último recurso); e como forma de intimidar negros sul-africanos e diminuir o risco de agitação interna enquanto impulsionar a moral dos brancos sitiados". O relatório também sugere que a África do Sul, "ao invés de implantar ou abertamente testar armas nucleares, poderia tentar seguir e explorar uma política de ambiguidade da proliferação latente" (ONU 1991).

Em 1991, a ONU, mais uma vez, debateu a política regional da África do Sul. Explicou-se que a ênfase regional da África do Sul na coerção e ameaça está profundamente enraizada na "dúvida profunda sobre as perspectivas para a viabilidade a longo prazo" do apartheid. A ONU declarou que é esta "ligação" entre o regime doméstico e suas táticas de força regional que caracterizaram as relações da África do Sul com seus vizinhos. Em outras palavras, a coerção interna da África do Sul era duplicada regionalmente (ONU 1991, 38).

Embora a Comissão da Verdade e Reconciliação (TRC) tenha investigado o programa de armas químicas e biológicas da África do Sul, ela não investigou o programa de armas nucleares. Esta é uma falha inerente do mandato do TRC, que foi investigar apenas os abusos de direitos humanos individuais. A extensão do impacto das políticas regionais da África do Sul está contido no relatório da TRC sobre os pedidos de anistia das forças de segurança do governo do PN. Abrangendo o período de 1960-1994, o TRC concluiu que "as regiões para além das fronteiras da África do Sul suportaram o peso da guerra contra-revolucionária travada pelas forças de segurança sul-africanas, incluindo a polícia, as forças de defesa e inteligência" (TRC 2003, 182).

Apesar de apenas 293 membros das forças de segurança do apartheid terem requisitado a anistia, a extensão das políticas regionais do país são claramente ilustradas nestes poucos casos. Dos 293 membros que requisitaram a anistia, apenas 31 serviram como membros das Forças de Defesa Sul-Africanas

(SADF). Estes 293 membros requisitaram a anistia para um total de 550 incidentes, que incluíam 73 incidentes fora da África do Sul. Estes incidentes externos ocorreram em Angola, Botsuana, Lesoto, Moçambique, África do Sudoeste/Namíbia, Suazilândia, Tanzânia, Reino Unido, Zâmbia e Zimbábue (TRC 2003, 182-191). A operação das forças de segurança nestes países incluíam, dentre outros, assassinatos, sequestros, bombardeios e incursões transfronteiriças com o objetivo de desestabilizar países apoiadores e/ou que forneciam hospedagem às forças de libertação sul-africanas. O TRC, por exemplo, recebeu 114 pedidos de anistia de membros das forças de segurança envolvendo 889 mortes. Como a Tabela 2 indica, um grande número (684) dessas mortes ocorreu fora da África do Sul.

Tabela 2: Assassinatos pelas Forças de Segurança Sul-Africanas for a da África do Sul

Período	Número de Mortes
1970-1979	627
1980-1984	13
1985-1989	44
Total	684

Fonte: TRC (2003, 192)

As forças de segurança sul-africanas também realizaram várias incursões transfronteiriças na região (ver Tabela 3). Vários sequestros transfronteiriços também ocorreram. Destes, foram recebidos pedidos de anistia para 80; 17 deles ocorreram fora da África do Sul (TRC 2003, 204-205).

Além destas, outras operações conjuntas realizadas pelas Forças Especiais e pelo Departamento de Segurança incluíram o bombardeio de duas casas em Mbabane, Suazilândia, em 4 de junho de 1980; o sequestro na Suazilândia, e tortura subsequente do membro do CNA Dayan "Joe" Pillay em 19 de Maio de 1981; um ataque à casa de Nat Serache em Gaborone (13 de fevereiro de 1985); explosão de um carro-bomba que matou Vernon Nkadameng (também conhecido como Rogers Mevi) em 14 de Maio de 1985 em Gaborone; um ataque a Aubrey Mkhwanazi (também conhecido como Take Five) e Sadi Pule em 31 de dezembro de 1986, em Gaborone; um carro-bomba que matou Mmaditsebe Phetolo e dois filhos em 9 de Abril de 1987, em Gaborone (o

chamado carro-bomba McKenzie); uma bomba no Motel Oasis em Gaborone que não detonou, mas foi destinada para o fazer em agosto ou setembro de 1987); um carro-bomba visando a célula do Escritório de operação Civil do Zimbábue (CCB) em Harare, em 11 de Janeiro de 1988 (a chamada Operação Bulawayo); uma operação de perseguição em Botsuana após a descoberta de um esconderijo de armas em Krugersdorp, em 28 de Março de 1988 (TRC 2003, 212-216).

Tabela 3: Sequestros transfronteiriços pelas Forças de Segurança Sul-Africanas

Data	Cidade/País	Força de Segurança
30 de janeiro de 1981	Matola, Moçambique	SADF – forças especiais
9 de dezembro 1982	Maseru, Lesoto	SADF- forças especiais
23 de maio de 1983	Matola, Moçambique	SAAF
14 de junho de 1985	Gaborone, Botsuana	SADF – forças especiais
19 de dezembro de 1985	Maseru, Lesoto	Departamento de Segurança
19 de maio de 1986	Botsuana, Zâmbia & Zimbábue (os chamados sequestros EPG)	SADF
Abril de 1990	Botsuana (o chamado incidente Chand)	Vlakplaas operações

Fonte: TRC (2003, 196; 220)

Angola: A justificativa para os mísseis balísticos de ponta nucleares

O caso de Angola é único na África Austral uma vez que era tanto o teatro de batalha para a guerra convencional e para a Guerra Fria na região. O apoio cubano e soviético aos movimentos de libertação como à Organização do Povo do Sudoeste Africano (SWAPO) e ao CNA em Angola, em luta contra a SADF, culminou em uma guerra convencional em grande escala a partir de meados de 1970 até 1989, quando a Namíbia tornou-se independente.

Uma vez que ficou claro que as partes no Acordo de Alvor em Angola - o MPLA, a FNLA e UNITA - não estavam preparadas para governar conjuntamente Angola (após os portugueses deixarem o país) até 11 de

novembro de 1975, o governador português cedeu e deu prioridade ao MPLA. Em Angola, isso resultou em uma guerra civil com o MPLA (agora no governo) que estava sendo assistido por tropas cubanas para estabilizar o país. A UNITA, de acordo com Pik Botha (então embaixador da África do Sul em Washington, EUA), solicitou a assistência da África do Sul contra o MPLA e a ofensiva cubana (Botha 2008, 2). Na África do Sul a pergunta era: "onde os cubanos iriam parar?" (Botha 2008, 2).

O programa de desenvolvimento de mísseis da África do Sul começou em 1963 e resultou na fabricação de Valkiri, com 22km de alcance (um foguete de artilharia superfície-superfície táctico) e o V3 Kukri de alcance entre 4 e 10 km (um míssil táctico ar-ar) (ONU 1991, 18). Com o ganho de experiência na fabricação de mísseis da África do Sul, um local de teste de mísseis foi construído em St. Lucia (perto da fronteira com Moçambique), em 1968. O governo do PN também começou o desenvolvimento de um míssil balístico de um único estágio de alcance intermediário (IRBM), o primeiro do que ficou conhecido como a série de mísseis da República da África do Sul (RSA) (ver Tabela 4). Esta iniciativa fez parte de um programa de um veículo espacial com lançamento comercial apoiado pelo governo na década de 1970, com o apoio de, entre outros, Israel e Iraque (NTI 2009). Originalmente, a carga destinada a esses mísseis era mais provável que seria a de "dispositivos de fissão do tipo arma" desenvolvidos na África do Sul entre 1971 e 1989 (Stumpf 1995).

Tabela 4: Série de Mísseis da África do Sul

Nome do Missel	Tipo	Trajatória (km)	Massa da ogiva (kg)
RSA-1	Alcance intermediário, míssil balístico de estágio único	1 100	1 500
RSA-2	Alcance intermediário, míssil balístico de estágio único	1 900	1 500
RSA-3	Veículo de lançamento orbital de combustível sólido	Informação não disponível	Informação não disponível
RSA-4	Propulsor-sólido	Informação não disponível	700

Fonte: NTI (2010)

Em 1978, a Kentron Mísseis, uma subsidiária da estatal Armscor, foi estabelecida como a fabricante de mísseis do país (NTI 2009)⁶. Em 1983, o governo Sul-Africano anunciou a sua intenção de fechar o campo de testes de St. Lucia e construiu um novo campo, o Overberg Toetsbaan (OTB) na Reserva Natural de De Hoop em Overberg, no Cabo Ocidental. Este desenvolvimento sinalizou uma nova era para capacidade de mísseis da África do Sul.

O declínio da força relativa da Força Aérea Sul-Africano (SAAF) em Angola no início de 1980 mostrou que a SADF necessitaria um apoio substancial para combater a superioridade aérea angolana que incluía 140 aeronaves táticas soviéticas como MiG-21, MiG-23 e Su-22. Corsários da África do Sul, Mirage-III e Mirage F-1, foram largamente ultrapassados em número e eram tecnologicamente inferiores (ONU 1991, 23). Sentindo o impacto do embargo internacional de armas e o poder militar das forças angolanas, cubanas e soviéticas combinadas na fronteira norte da África do Sudoeste, a instituição militar sul-africana aumentou os esforços para melhorar as capacidades de armas do país para reduzir as baixas e continuar a combater na ofensiva. Isto incluiu a expansão das capacidades nucleares do país. Com domínio regional da África do Sul na balança, a instituição militar sul-africana começou a considerar mísseis de longo alcance para garantir os arredores do país.

Na década de 1980, de acordo com Hannes Steyn (um ex-membro do conselho da Armscor), Richardt van der Walt (um ex-gerente geral da AEC) e Jan van Loggerenberg (um ex-comandante da Força Aérea sul-africana), o arsenal de mísseis da África do Sul incluía, entre outros, mísseis ar-ar e um míssil anti-tanque (Steyn, van der Walt e van Loggerenberg 2003, 54-55)⁷. O míssil RSA-3 poderia transportar uma pequena ogiva, e foi provavelmente uma adaptação de lançamento espacial do míssil RSA-2. A fim de apoiar o seu programa de desenvolvimento de mísseis, guiado pelo governo do PN, desenvolveu uma capacidade de produção de combustível sólido nacional, o míssil RSA-4, que foi desenvolvida quando o presidente De Klerk anunciou o desmantelamento e destruição de dispositivos nucleares da África do Sul e,

⁶ Enquanto ainda estava no governo, o presidente De Klerk presidiu a criação da sucessora da Armscor, Denel (Pty) Limited, em 01 de abril de 1992.

⁷ Steyn, van der Walt e van Loggerenberg estavam envolvidos em vários aspectos do programa de armas nucleares sul-africano.

posteriormente, de seu programa espacial. O míssil RSA-4 poderia ter sido capaz de transportar uma ogiva nuclear de 700 kg da África do Sul para qualquer local na África Austral (Steyn, van der Walt e van Loggerenberg 2003, 54-55).

África do Sul continuou com o seu programa de desenvolvimento de mísseis e em 5 de julho de 1989, dois meses antes do presidente De Klerk assumir o cargo, lançou com sucesso o que o governo sul-africano chamou de “foguetes intensificadores”, mas o que as fontes de inteligência norte-americanas chamaram de míssil da OTB (ONU 1991, 19; NTI 2009). De acordo com a ONU (1991, 25), o alcance deste foguete era de 1450 km. No fim de 1989, o Muro de Berlim desmoronou, o que, entre outras coisas, prenunciou o desaparecimento da União Soviética e o fim da Guerra Fria. Esses eventos em cascata implicaram para a África do Sul a independência da Namíbia, a retirada das tropas cubanas de Angola e a saída da União Soviética da região.

Jogando a carta regional de novo: a África do Sul e o "dilema da adesão"

F.W. De Klerk tornou-se o presidente em exercício em 15 de agosto 1989, na sequência da demissão de P.W. Botha em 14 de agosto de 1989, devido a problemas de saúde. De acordo com Pik Botha, ele intimou De Klerk “que as duas principais prioridades que nos aguardam eram a liberação de Mandela e o desmantelamento das nossas bombas nucleares. Ele concordou” (Botha 2008, 12; Botha 2010).

Em setembro de 1990, uma declaração escrita emitida por Pik Botha foi divulgada na 34ª Sessão Ordinária da AIEA GC. Na declaração Botha indicou que a África do Sul estava “preparada” para aderir ao TNP, mas com uma ressalva, “em um contexto de compromisso igual pelos outros Estados da região da África Austral” (África do Sul 1990, 2). Além disso, Botha indicou também que seu governo desejava iniciar conversações com a AIEA sobre a celebração de um Acordo de Salvaguardas (África do Sul 1990, 2). O esforço diplomático sul-africano valeu a pena: o diretor geral da AIEA indicou que a agência estava pronta para iniciar negociações com a África do Sul “sem demoras” (ONU 1991, 11).

A comunidade internacional previu que a adesão da África do Sul ao TNP criaria uma “condição favorável para que outros países resistentes na

região o assinassem também." Estes "resistentes regionais" incluíam Argélia, Angola, Djibuti, Mauritânia, Moçambique, Níger, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue. A ONU acrescentou que, "desta forma, juntando-se ao TNP permitirá aumentar significativamente o lugar da África do Sul na comunidade internacional e reforçar o Tratado" (ONU 1991, 14). Em março de 1990, a África do Sul informou outros Estados que iria aderir ao TNP sob a condição de que certos Estados da Linha de Frente fizessem um compromisso similar. De Klerk repetiu essa posição em uma carta ao presidente dos EUA, George HW Bush, de 31 de Agosto de 1990. De Klerk mencionou que o Estados da Linha de Frente fizeram da renúncia da África do Sul de suas armas nucleares uma condição para a sua adesão ao TNP. De Klerk também indicou a Bush que a África do Sul tinha a intenção de abrir "todas" as instalações do Sul, independentemente se o país aderisse ao TNP, em novembro de 1991. De Klerk delineou o "dilema que a adesão ao Tratado possui atualmente", ou seja, os desafios associados à transição política do país (De Klerk 1990). Além disso, o "dilema de adesão" significa que o governo de De Klerk não deveria ser visto como cedendo às exigências estrangeiras nas fases iniciais da transição do país. De Klerk também expressou seus temores da "exploração política" da adesão da África do Sul e sugeriu que uma iniciativa dos três estados depositários deveriam começar, a fim de intermediar a adesão dos Estados da Linha de Frente ao TNP, com o objetivo de "criar o contexto necessário para a África do Sul aderir ao Tratado com a maior brevidade possível" (De Klerk 1990).

Em junho de 1991, Pik Botha anunciou que o governo da África do Sul pretendia reverter seus anos de oposição ao TNP e assinar o Tratado. Na época, o New York Times (21 de março de 1990) relatou que o desenvolvimento que "parece ter oscilado em favor da assinatura do Tratado, segundo funcionários" era uma garantia dos EUA, do Reino Unido e da URSS que "por razões processuais" a AIEA:

[...] não estaria em condições de começar a inspecionar as plantas da África do Sul por cerca de dois anos depois da assinatura. A Grã-Bretanha também assegurou à África do Sul que se assinasse o tratado, os países europeus estariam propensos a levantar sua proibição de cooperação nuclear com a África do Sul.

Em 8 de Julho de 1991, o *New York Times* (09 Julho de 1991) relatou que Pik Botha assinou a adesão da África do Sul ao TNP em uma cerimônia em Pretória. Isso foi mais tarde confirmado pelo governo sul-africano e pela AIEA.

Conclusão

Em busca de segurança e supremacia, a África do Sul não deixou pedra sobre pedra. Na verdade, ela desenvolveu não um, mas seis dispositivos nucleares para garantir a sua proteção (De Klerk 1993). Considerando que a África do Sul empregou uma estratégia de dissuasão nuclear desde os anos 1970, Pik Botha admitiu que ele estava convencido de que a África do Sul nunca usaria uma arma nuclear na região, mas que seu verdadeiro valor era que as armas nucleares da África do Sul constituíram uma forma dissuasão na região. De acordo com Botha:

Os militares sul-africanos acreditavam que era um poderoso dissuasor, e deveria ser mantido, não como uma arma de campo de batalha, mas como um elemento dissuasor. A questão era – particularmente após a incursão em Angola – onde iriam parar os soviéticos? Se eles avançaram em Angola, e, em seguida, Botsuana e Zimbábue, a área industrial do Witwatersrand estaria dentro do alcance dos aviões soviéticos. Isso seria potencialmente desastroso para a segurança e a sobrevivência do Estado sul-africano. Portanto, armas nucleares poderiam ser usadas como um elemento de dissuasão contra esse avanço, e como um meio para obter ajuda ocidental – seguindo a linha a menos que você nos ajude, vamos largar a bomba. Pessoalmente, eu não acho que isso iria funcionar, ou que armas atômicas jamais seriam usadas - e eu acreditava que o Ocidente iria perceber isso. A África do Sul tinha muito mais a perder se houvesse um conflito nuclear com a União Soviética (Botha 2008, 11).

No entanto, Botha tem o luxo da retrospectiva que não existia durante o período em discussão. Para governo minoritário da África do Sul, as ameaças ao país eram reais e requisitavam todos os esforços necessários para conter o avanço do comunismo e todos os que ameaçam o regime branco. Portanto, o país empregou várias estratégias de sobrevivência que vão desde esforços

diplomáticos, como o "beleid uitwaartse", até a intervenção (Angola, 1975), e incursões transfronteiriças, sequestros e assassinatos na África Austral. Além destes, o país empregou uma ideologia nacionalista para defender o *laager*, angariar apoio para suas políticas de guerra de fronteira e de desestabilização. Esforços públicos para angariar a simpatia nacionalista foram complementados com o sigilo, manobras dilatórias e cooperação selectiva com os Estados na África Austral e em outros lugares. Para os países da região, o legado das políticas do apartheid da África do Sul pode persistir. O que está claro é que as ambições da região no pós-Guerra Fria e no pós-apartheid para caminhar em direção a uma unidade mais próxima permanece indefinida.

REFERÊNCIAS

- Barber, J., and J. Barratt. 1990. South Africa's foreign policy: the search for status and security, 1945-1988. Johannesburg: Southern Book Publishers.
- Betts, R. K. 1979. "A diplomatic bomb for South Africa?" *International Security* 4(2): 91-115.
- Botha, P. 2008. "Former South African Foreign Minister RF 'Pik' Botha in an interview with Dr Sue Onslow". Interview conceded on July 15. Accessed on May 06, 2013: <http://www2.lse.ac.uk/IDEAS/programmes/africaProgramme/pdfs/bothaInterview.pdf>.
- Botha, P. 2010. "Interview". In: *From Verwoerd to Mandela. South African diplomats remember. Volume 3: Total onslaught to normalisation*, compiled by P. Wolvaardt, T. Wheeler, and W. Scholtz. Johannesburg: Crink Publishing.
- CIA. 1984. "Trends in South Africa's nuclear security policies and programs." *National Intelligence Estimate*. October 03.
- De Klerk, F. W. 1990. "Letter to US President George H.W. Bush." 31 August. Bush Presidential Library.
- De Klerk, F. W. 1993. "Matters relating to nuclear non-proliferation treaty, violence, negotiation and the death penalty." Statement by the State President to a Joint Sitting of Parliament, 24 March. Hansard, col 3465-3478.
- DFA. 1977. "To all Heads of Mission: South Africa nuclear bomb charges." August 26. Department of International Relations and Cooperation (DIRCO), Archive file 137/11 and 137/11/23, DIRCO, Pretoria.
- DFA. 1981. "Directive for discussions of nuclear matters with United States authorities." 28 March. DIRCO Archive, Pretoria.
- Gould, C. 2009. "The nuclear weapons history project". In *Paper Wars: Access to information in South Africa*, edited by K. Allen. Johannesburg: Wits University Press.
- IAEA. 1984. "South Africa's nuclear capabilities." Resolutions adopted during the 266th plenary meeting on September 28, 1984. Accessed on April 22, 2013: <http://www.iaea.org/>.

- New York Times*. 1990. "South Africa seen as ready to sign nuclear pact." March 21. Accessed on September 21, 2011: <http://www.nytimes.com/1990/03/21/world/south-africa-seen-as-ready-to-sign-nuclear-pact.html?scp=20&sq=SOUTH+AFRICA+NUCLEAR&st=nyt>.
- New York Times*. 1991. "South Africa signs a treaty allowing nuclear inspection." July 9. Accessed on September 21, 2011: <http://www.nytimes.com/1991/07/09/world/south-africa-signs-a-treaty-allowing-nuclear-inspection.html?scp=15&sq=SOUTH+AFRICA+NUCLEAR&st=nyt>.
- NTI. 2009. "South Africa missile chronology." Accessed on April 19, 2012: http://www.nti.org/media/pdfs/south_africa_missile.pdf?_id=1316466791.
- NTI. 2010. South Africa profile: nuclear overview. January. Available at: http://www.nti.org/e_research/profiles/SAfrica/Nuclear/index.html. Accessed on: 9 April 2010.
- Oyebade, A. 1998. "African security and nuclear weapons: past fears and future relevance." In: *Africa after the Cold War. The changing perspectives on security*, edited by A. Oyebade and A. Alao. Trenton: African World Press.
- Rand Daily Mail*. 1977. "PM tells when US turned against SA." October 03: 3.
- Saunders, C., and S. Onslow. 2009. "Cold War and Southern Africa, 1976-1990." In *Cambridge History of the Cold War. Volume III*, edited by A. Westad and M. Leffler. Cambridge: Cambridge University Press.
- Saxena, S.C. 1998. "Disarmament: the African perspective." *Strategic Analysis* XXII: 993-1017.
- Seiler, J. 1982. "South Africa in Namibia: persistence, misperception, and ultimate failure." *The Journal of Modern African Studies* 20(4): 689-712.
- Slabber, J. 2012. "South African weapons programme: Development of explosives." Presentation to the conference 'Historical dimension of South Africa's nuclear programme', Monash South Africa, Pretoria, South Africa, December 9-12.

- Steyn, H., R. van der Walt, and J. van Loggerenberg. 2003. *Armament and disarmament. South Africa's nuclear weapons experience*. Pretoria: Network Publishers.
- Stumpf, W. 1995. "Birth and death of the South African nuclear weapons programme." Paper presented at the '50 years after Hiroshima' Conference, organised by USPID (Unione Scienziati per Disarmo), Castiglione, Italy, September 28 to October 02. Accessed on April 19, 2012: <http://www.fas.org/nuke/guide/rsa/nuke/stumpf.htm>.
- South Africa (Embassy Washington). 1977. "South Africa and the bomb." Telegram No 273, August 31. DIRCO Archives, Pretoria.
- South Africa (Government of). 1990. "Statement on South Africa's position on accession to the Nuclear Non-Proliferation Treaty." Statement conceded on September 17 at the International Atomic Energy Agency during the 34th regular session of the General Conference. Communication received from South Africa. Accessed on May 06, 2013: http://www.iaea.org/About/Policy/GC/GC34/GC34InfDocuments/English/gc34inf-290_en.pdf.
- TRC. 2003. "The former South African government and its security forces." Volume 6, section 3, chapter 1. Accessed on May 06, 2013: http://www.info.gov.za/otherdocs/2003/trc/3_1.pdf.
- United Nations. 1991. "South Africa's nuclear-tipped ballistic missile capability." Report of the Secretary General, A/45/571. New York: UN.
- Väyrynen, R. 1977. "South Africa: a coming nuclear power?" *Instant Research on Peace and Violence* 7(1): 34-47.
- Venter, A. J. 2008. *How South Africa built six atomic bombs and then abandoned its nuclear weapons program*. Kayalami Estate: Ashanti Publishing.
- Wallenstein, P. 1971. "Dealing with the devil: five African states and South Africa." *Instant Research on Peace and Violence* 1(3): 85-99.

RESUMO

Atividades nucleares da África do Sul do apartheid na África Austral têm uma longa história. Além de, entre outros, o desenvolvimento e a existência de pelo menos seis dispositivos nucleares, a África do Sul explorou um sítio de testes nucleares no deserto do Kalahari na fronteira de Botsuana, utilizando o urânio da África do Sudoeste (hoje Namíbia independente) como o seu mandato Classe C e empregou uma estratégia de dissuasão nuclear em resposta ao apoio da União Soviética a Angola e aos movimentos de libertação da região. Isso suscitou respostas dos chamados Estados da Linha de Frente, bem como os membros da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADCC). Portanto, o objetivo desta contribuição é determinar a extensão das atividades nucleares da África do Sul, bem como o seu impacto sobre a região. Baseado em pesquisa de arquivos, o artigo pretende fazer uma contribuição ao estudo da região, à evolução da integração regional na África Austral e aos estudos sobre Guerra Fria no sul da África.

PALAVRAS-CHAVE

África do Sul; África Austral; Armas nucleares; Impacto regional.

*Recebido em 28 de Agosto de 2014.
Aprovado em 29 de Setembro de 2014.*

Traduzido por Ana Paula Calich

EL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO MILITAR EN LA ARGENTINA (2003-2013): REFLEXIONES EN TORNO AL GOBIERNO POLÍTICO DE LA DEFENSA

Luciano Anzelini¹, Iván Poczynok²

1. Introducción

La política de defensa nacional en la Argentina ha experimentado, desde la recuperación democrática en 1983, avances y retrocesos. Este devenir ha estado ligado a la dinámica que adquirieron las relaciones civiles militares heredadas del período dictatorial. La necesidad de subordinar a las Fuerzas Armadas dominó la agenda de la defensa durante la mayor parte del período democrático, constituyéndose en la problemática medular de la jurisdicción.

Los gobiernos democráticos implementaron numerosas iniciativas que apuntalaron el control civil de las Fuerzas Armadas y que derivaron, desde el punto de vista normativo, en lo que ha sido caracterizado como un “consenso básico” en materia de defensa (Sain 2001, 2). Estas medidas restringieron la autonomía de los uniformados, ya sea mediante la desmilitarización de

¹ Docente de Relaciones Internacionales y Ciencia Política en la Universidad de Buenos Aires (UBA) y en la Universidad Nacional de Quilmes. Investigador tesista del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, e Investigador invitado del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Quilmes. E-mail: luciano_anzelini@hotmail.com.

² Docente de Sociología en la Universidad de Buenos Aires. Investigador en Formación del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, e Investigador invitado del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Quilmes. E-mail: ivanpoczynok@yahoo.com.ar.

funciones civiles, o bien a través de la delimitación específica de las responsabilidades castrenses.

No obstante, la habilitación de los espacios requeridos para el ejercicio del gobierno político de la jurisdicción no implicó, necesariamente, que los civiles hayan desarrollado de manera plena esta responsabilidad. El desempeño de las autoridades democráticas en el área de la defensa tuvo sus claroscuros. En ocasiones, estas deficiencias estuvieron asociadas a los constreñimientos propios de la coyuntura política doméstica; en otras, sin embargo, fueron el resultado del diseño de la agenda específica del sector.

En este artículo estudiaremos el desempeño de las gestiones a cargo del Ministerio de Defensa en el período 2003-2013. El análisis se centra en la conducción de la dimensión estratégica del sector; puntualmente, en las responsabilidades relativas al planeamiento estratégico militar. En este marco, se recorren las gestiones de los ministros José Pampuro (2003-2005); Nilda Garré (2005-2010); y Arturo Puricelli (2010-2013).

El recorte temporal de nuestro objeto de estudio supone que, a lo largo de los últimos diez años, se implementó una batería de medidas de características inéditas. Por primera vez desde la recuperación democrática, se logró abordar de manera efectiva la conducción de la dimensión estratégica de la política de defensa, con resultados sin precedentes en lo que hace al planeamiento estratégico militar. No obstante, por motivos que son objeto de análisis en este trabajo, el proceso de empoderamiento de la conducción política convivió con ambigüedades y contramarchas que, al interior del mismo período, evidenciaron la ausencia de consensos sólidos en torno al devenir de la agenda sectorial.

El trabajo está organizado del siguiente modo. Inicialmente, se presenta el prisma teórico mediante el cual recorreremos nuestro objeto de estudio. Nos referimos a la distinción entre “política de defensa” y “política militar” propuesta por Jorge Battaglini (2011), y a las categorías de “gobierno civil-democrático” y “dualismo civil-militar” desarrolladas por Marcelo Sain (2010). De la conjunción de las categorías del primero de los autores resultará nuestro concepto de “gobierno político de la defensa”. En la segunda parte del artículo, se pasa revista a las agendas desplegadas por las gestiones ministeriales entre 2003 y 2013. Este apartado contiene una semblanza del contexto político que éstas atravesaron, y centra especialmente la atención en los aspectos

profesionales del sector. Finalmente, se presentan unas breves conclusiones, a la vez que se formulan algunas líneas de acción en materia de planeamiento estratégico de la defensa.

2. Enfoque conceptual y antecedentes recientes

La política de defensa de los gobiernos, y los criterios que ordenan el diseño de sus instrumentos militares, son susceptibles de ser abordados desde diversas aproximaciones conceptuales. En nuestro país, el origen de este campo de estudios es relativamente reciente. Su emergencia se remonta a la transición democrática, y el derrotero de su agenda académica – principalmente en el campo de la sociología y de la ciencia política – ha acompañado al devenir de la agenda pública del sector³.

Esto explica que, durante décadas, la atención de los especialistas estuviera focalizada en la democratización de las relaciones civiles militares. Así, el desafío de subordinar a las Fuerzas Armadas concentró la preocupación de los académicos en lo relativo a “qué hacer con los militares”. Este sesgo hacia la “cuestión militar” dominó las investigaciones en la materia no sólo en nuestro país, sino también en la mayor parte de la región⁴.

No obstante, en los albores del siglo XXI se produjo un cambio cualitativo en el abordaje de los asuntos castrenses. Probablemente esta renovación haya estado vinculada con la consolidación de los regímenes democráticos a nivel regional y, especialmente en el caso argentino, con el desplazamiento de la problemática del control civil a los márgenes de la agenda. De este modo, el ámbito académico argentino inició un proceso de análisis que condujo, por un lado, a identificar las debilidades de los programas desplegados en los años previos; y por el otro, a promover la incorporación de nuevas temáticas en los debates sobre la defensa.

³ Esto no significa que, con anterioridad a la recuperación de la democracia, no se hubieran producido estudios vinculados a la organización de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, la reflexión sobre los asuntos castrenses despertaba escaso interés entre los civiles (Stepan 1988, 156-157).

⁴ Se sugiere consultar Fontana 1984; López 1987; López 1994; Stepan 1988; Moneta, López y Romero 1985; López y Pion Berlin 1996; Sain 1994; Sain 1999; y Diamint 1999.

Nuestro enfoque conceptual abrevia directamente en esta renovación de los estudios sectoriales, y se apoya en la distinción, al interior de la agenda jurisdiccional, de dos tipos de responsabilidades: el control civil de las Fuerzas Armadas y la conducción de la dimensión estratégica de la defensa.

Como hemos adelantado, en este trabajo empleamos la conceptualización propuesta por Jorge Battaglini (2011). En efecto, utilizamos el término “política militar” para referirnos a aquellas iniciativas que tienen como objetivo limitar la influencia política que tienden a desarrollar las Fuerzas Armadas (Battaglini 2011, 242)⁵. Por su parte, reservamos el concepto “política de defensa” para dar cuenta de las definiciones de carácter estratégico, doctrinario, organizacional u operativo que establecen las modalidades de empleo de la fuerza militar, y que tienen como objetivo asegurar la supervivencia estatal (Battaglini 2011, 243).

De la confluencia de ambas políticas resulta el “gobierno político de la defensa”, entendido como la conducción política efectiva de la totalidad de las cuestiones que hacen a la Defensa Nacional. Esta definición, de carácter comprehensivo, contempla tanto a las políticas tendientes a lograr la subordinación de los militares al poder político (política militar) como al establecimiento de definiciones estratégicas para la defensa nacional (política de defensa). En definitiva, la denominación “gobierno político de la defensa” abarca –y trasciende– a las nociones tradicionales del “control civil”⁶.

La diferenciación entre política militar y política de defensa nos facilita un prisma para caracterizar la evolución de la agenda sectorial desde la recuperación democrática. Desde 1983, y hasta los primeros años del siglo XXI, la política militar mantuvo cierta preeminencia, lo que posibilitó la aprobación de un plexo normativo que contribuyó a reducir el poder corporativo de las Fuerzas Armadas⁷. De este modo, se logró reducir sustancialmente lo que David

⁵ Según esta visión, la “política militar” comprende, además, la formación y capacitación; el sistema de salud; la política de vivienda; el manejo de los ascensos; y la política de derechos humanos.

⁶ Nuestro encuadre conceptual se reconoce tributario de los enfoques restrictivos o del “control civil” de la defensa (ver Huntington 1957; Janowitz 1967; y López 1994). La noción de “gobierno político” que propiciamos en este trabajo reconoce un anclaje en el “control civil”, a la vez que incorpora la definición de grandes lineamientos en materia de planeamiento estratégico militar.

⁷ Ver Ley de Defensa Nacional N° 23.554 de 1988; Ley de Seguridad Interior N° 24.059 de 1992; y Ley de Inteligencia Nacional N° 25.520 de 2001.

Pion-Berlin (1996, 16) definió como la “autonomía ofensiva” de los militares, es decir, su disposición a desafiar la autoridad política de los civiles.

Sin embargo, aun cuando las presidencias de Raúl Alfonsín (1983-1989), Carlos Menem (1989-1995 y 1995-1999) y Fernando De la Rúa (1999-2001) asignaron cierta prioridad a las cuestiones de “política militar”, no sucedió lo mismo en lo que refiere a la “política de defensa”. La atención de los problemas estratégicos fue vacilante y permaneció, en gran medida, atada a la implementación de otras agendas de naturaleza política o económica⁸.

Esta caracterización de la agenda previa a 2003 constituye el punto de partida para presentar uno de los supuestos de investigación del presente análisis. Puesto de modo simple, entendemos que, hasta el período que nos concierne, el gobierno político de la defensa fue deficitario, dado que la subordinación de las Fuerzas Armadas no estuvo acompañada de grandes lineamientos estratégicos ni de una consecuente reforma integral, orgánica y funcional del sistema defensivo militar (Montenegro 2012).

De lo antedicho se desprende una segunda categorización, referida a las condiciones en que se ejerce el gobierno político de la defensa, es decir, al modo en que se articulan la política militar y la política de defensa. Para ello, resulta propicio introducir la diferenciación entre las modalidades de conducción que Marcelo Sain ha definido como “gobierno civil-democrático” y “dualismo civil-militar” (Sain 2010, 30). El “gobierno civil-democrático” es una modalidad de conducción de la defensa que supone: a) el ejercicio del gobierno político-institucional sobre las Fuerzas Armadas; y b) la subordinación efectiva de los militares a las autoridades gubernamentales. Si comparamos esta distinción con la desarrollada por Jorge Battaglini, se advierte que la subordinación a las autoridades gubernamentales constituye lo que este último autor define como “política militar”, mientras que el ejercicio del gobierno político-institucional refiere a la “política de defensa” propiamente dicha (ver Gráfico N° 1).

Hasta aquí, las nociones de los dos autores resultan convergentes. Nuestra formulación del “gobierno político de la defensa” busca condensar, en un único concepto, parte de los aportes teóricos de estos académicos,

⁸ Ver Alfonsín 2009, y Sain 2002/2003.

considerando – de manera complementaria – las transformaciones normativas y estratégico-militares experimentadas en la Argentina del período 2003-2013.

Adicionalmente, resulta de utilidad la ya referida noción de “dualismo civil-militar” formulada por Sain. Este concepto reconoce, a su vez, dos submodalidades: el “acomodamiento militar autónomo” y el “acomodamiento civil deficiente” (Sain 2010, 48). El primero refiere a la intervención política autonómica de los militares, es decir, a la disposición por parte de las propias Fuerzas Armadas a cuestionar la autoridad política de los civiles. Por su parte, el acomodamiento civil deficiente se ubica en el reverso del problema, al centrar la atención en las debilidades de los civiles a la hora de desempeñar sus responsabilidades de conducción (Sain 2010, 48).

Gráfico 1: Comparación entre Battaglini (2011) e Sain (2010)

Battaglini (2011)	Sain (2010)
Política Militar (control civil)	Gobierno Civil-Democrático
Política de Defensa (definiciones estratégicas)	Dualismo Civil-Militar: • Acomodamiento Militar Autónomo • Acomodamiento Civil Deficiente

Llegados a este punto, es plausible presentar el segundo supuesto de investigación. Así, entendemos que si bien en la etapa 2003-2013 se desarrollaron condiciones inéditas respecto del ejercicio del gobierno político de la defensa, al mismo tiempo se evidenciaron deficiencias que opacaron el desempeño de los civiles. A diferencia de lo sucedido en las décadas previas, estas deficiencias no estuvieron relacionadas con una tendencia al “acomodamiento militar autónomo”, sino más bien con las modalidades de conducción desplegadas por la propia dirigencia civil.

3. “Política militar” y “política de defensa” en la década kirchnerista

Este artículo parte del supuesto de que, hasta los primeros años del nuevo siglo, la agenda de la defensa se mantuvo centrada en la emisión de medidas de política militar. Esta búsqueda por limitar el comportamiento político de las Fuerzas Armadas se materializó tanto en las instrucciones

diseñadas en el propio ámbito ministerial, como mediante políticas adoptadas por otras áreas del Estado. Sin embargo, estas decisiones – que impactaron de forma deliberada o colateral en la “política militar”⁹ – no estuvieron acompañadas por una modernización integral de los lineamientos estratégicos que regulan el funcionamiento del sector.

Esto significa que, a pesar de que durante la etapa pre-kirchnerista los militares vieron debilitada su capacidad de presión corporativa, los criterios para el diseño de fuerzas – si bien con restricciones presupuestarias – permanecieron en buena medida inalterados. Los militares retuvieron la capacidad de “autodiseñarse”, lo que condujo a que las instituciones armadas continuaran operando bajo criterios doctrinarios desactualizados (Montenegro 2012). Como secuela, las Fuerzas Armadas conservaron una organización interna desanclada de los acuerdos doctrinarios alcanzados a nivel político.

Ahora bien, pese a las carencias referidas en materia de definiciones estratégicas, es relevante señalar que la política militar implementada desde 1983 permitió especificar los ámbitos de actuación del Instrumento Militar. Así, la taxativa delimitación normativa y doctrinaria terminaría teniendo un impacto decisivo a partir de 2003 en la modernización estratégica del sector. Puesto de otro modo, la “maximización de la subordinación y del control civil” (Battagliano 2013, 268) – que derivó en la consolidación de las bases jurídicas de la defensa nacional – se constituyó en un insumo clave a la hora de encarar el planeamiento estratégico militar.

En los apartados que siguen se recorren las gestiones ministeriales del período 2003-2013. Si bien nuestro análisis se centra en la problemática del planeamiento estratégico-militar, el marco conceptual presentado en los párrafos anteriores nos exige adentrarnos, de forma tangencial, en la política militar desplegada a lo largo de estos años.

⁹ Entre las decisiones que impactaron deliberadamente en la política militar, cabe hacer referencia a la limitación de la participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de seguridad interior. Respecto de las decisiones que afectaron de forma colateral, se cuentan el desmantelamiento del complejo militar industrial; las decisiones de política exterior relativas a la desactivación de viejas hipótesis de conflicto; y la creciente participación de los militares argentinos en operaciones de paz de la ONU.

3.1. La gestión de José Pampuro (2003-2005)

El arribo de Pampuro al Ministerio de Defensa fue anunciado públicamente el 20 mayo de 2003, días antes de la asunción de Néstor Kirchner. El ámbito militar no le era desconocido, por lo que su designación no generó mayores sorpresas. Ya durante sus años como secretario general de la presidencia de Eduardo Duhalde, Pampuro había oficiado como un interlocutor con el entonces titular de Defensa, Horacio Jaunarena, y con las propias Fuerzas Armadas.

La cercanía de Pampuro al mundo castrense hizo que se esperara un horizonte de previsibilidad en el relacionamiento con las Fuerzas Armadas. Sin embargo, la primera tarea encomendada por Kirchner al nuevo ministro disipó estas expectativas. Un día antes de asumir, se conoció la decisión presidencial de relevar integralmente la cúpula castrense.¹⁰ El cambio de mandos tomó por sorpresa a los uniformados, dado que –pocos días antes– Pampuro había garantizado la continuidad de la plana mayor de las Fuerzas. Si bien el “malestar” castrense se vislumbró inicialmente bajo la forma de trascendidos no oficiales, el asunto cobró notoriedad en la ceremonia de despedida del jefe del ejército, teniente general Ricardo Brinzoni. En dicho acto, el oficial manifestó que su pase a retiro se debía a “circunstancias inexplicadas” y advirtió que “la intriga política sobre los cuarteles [parecía] regresar después de 20 años” (Veiras 2003a)

La respuesta presidencial no se hizo esperar. En el discurso pronunciado en el Colegio Militar con motivo del aniversario de la Fuerza, Kirchner afirmó que “nadie puede sorprenderse (...) o calificar una situación como inexplicada, cuando se han puesto en ejercicio facultades constitucional y legalmente regladas” (Kirchner 2003).

Los dichos de Brinzoni marcaron el inicio de una secuencia de manifestaciones desencontradas entre sectores de las Fuerzas Armadas y el poder político. Estas desavenencias estuvieron relacionadas, fundamentalmente, con la expectativa que generaba en los uniformados el avance progresivo de las causas por violaciones a los derechos humanos cometidas en la última dictadura

¹⁰ El desplazamiento preveía el pase a retiro del 75% del generalato, y del 50% del almirantazgo y de los brigadieres. Ver Veiras, 2003b.

militar (Canelo 2006, 14). En este contexto, la inminente definición de la Corte Suprema sobre la inconstitucionalidad de las leyes 23.521 de Obediencia Debida y 23.492 de Punto Final, y la decisión del gobierno nacional de dar respuesta a los reclamos internacionales de extradición de militares argentinos¹¹, condujeron a instalar nuevamente a la “cuestión militar” en el centro de la agenda.

La voluntad de avanzar en el frente de los derechos humanos fue comunicada directamente por Kirchner a los uniformados en la tradicional Cena Anual de Camaradería. En dicha ocasión, el presidente afirmó –en referencia a la “revisión del pasado”– que el reencuentro entre los argentinos “no puede venir desde el silencio o la complicidad” (La Nación 2003). En este marco, la reapertura de las causas judiciales condujo, previsiblemente, a reactivar los debates en torno al control civil de las instituciones castrenses.

No obstante, este aparente “regreso” de los debates en torno a la autonomía militar tuvo lugar en un contexto distinto al de las décadas de 1980 y 1990. A diferencia de lo acontecido entonces, los cuestionamientos castrenses no llegaron a constituirse, en ningún momento, en un desconocimiento a la autoridad civil. En efecto, difícilmente estas manifestaciones puedan interpretarse como muestras de una potencial “autonomía ofensiva” (Pion Berlin 1996, 16). Se trataba, antes bien, de una suerte de tendencia autonómico-reactiva de las Fuerzas Armadas, exteriorizada frente a la supresión de viejas prerrogativas.¹²

Este diagnóstico acerca de la naturaleza de los desencuentros con las Fuerzas Armadas fue tempranamente percibido por Kirchner. Por este motivo, en paralelo al empuje otorgado a las decisiones de “política militar”, el gobierno se propuso orientar las preocupaciones castrenses hacia los asuntos específicamente profesionales. En este marco, el ministro Pampuro anunció el proyecto de convocar a un comité de expertos en defensa, conformado por académicos civiles y profesionales militares. La iniciativa se denominó “La defensa nacional en la agenda democrática” y fue anunciada en la Casa Rosada por el propio presidente Kirchner. Según el Decreto 545/2003, el objetivo era

¹¹ Hasta entonces el Estado argentino había rechazado sistemáticamente los requerimientos internacionales, decisión oficializada mediante el Decreto 1581/2001.

¹² Para un detalle de las resistencias castrenses en este período, ver Braslavsky 2009.

“generar consensos para el abordaje de los principales ejes de la política de Defensa nacional”. Asimismo, se procuraba “avanzar en diagnósticos y propuestas que [sirvieran] de base para la elaboración de un Plan Estratégico de Defensa nacional”.

La ronda de discusiones se extendió durante más de un mes y las conclusiones alcanzadas constituyen un antecedente del proceso de modernización encarado en los años siguientes. Los principales aspectos incluidos en el dictamen final estuvieron relacionados con la necesidad de fortalecer la capacidad de conducción del Ministerio de Defensa, fundamentalmente en lo atinente a la dimensión funcional de las responsabilidades jurisdiccionales. Asimismo, se señaló que la obtención de mayor eficacia militar requería ponderar el rol del Estado Mayor Conjunto, dado que este organismo debía “[asistir y asesorar] al Ministro de Defensa en materia de estrategia militar y [entender] en la elaboración del Planeamiento Militar Conjunto, de acuerdo con las orientaciones dadas por el Presidente de la Nación” (Ministerio de Defensa 2003, 39).

En lo que respecta a la apreciación del escenario internacional, las conclusiones referían al “carácter incierto de las amenazas actuales”, y al modo en que esta incertidumbre afectaba la dimensión estratégica de la defensa:

Dada la existencia de incertidumbre estratégica, existe la necesidad, haya o no amenazas evidentes, de contar con un instrumento militar adecuado para defender eficazmente el patrimonio humano y material del país, contando con cierta capacidad de proyección de fuerzas para la defensa de los intereses de la Nación. En definitiva, las Fuerzas Armadas no se justifican por las amenazas, sino por la existencia del Estado y la necesidad de su defensa. La referida incertidumbre determina la necesidad de contar con capacidades de alerta, de reacción inmediata, de rápido despliegue y de cierto grado de polivalencia. (Ministerio de Defensa 2003, 24)

Las definiciones precedentes daban cuenta de la necesidad de adecuar el diseño de las Fuerzas Armadas al carácter incierto del escenario internacional. Asimismo, se afirmaba que si bien no se percibían amenazas concretas —es decir, no se contaba con hipótesis de conflicto con actores claramente identificados—, la defensa continuaba siendo una función irrenunciable del Estado. Por tal motivo, resultaba necesario contar con capacidades militares para garantizar la

defensa nacional en el contexto estratégico vigente, ponderando para ello las funciones de vigilancia y control, y de despliegue rápido de las fuerzas militares.¹³ De este modo, la reflexión sobre los aspectos estratégicos venía a complementar el ímpetu otorgado a la reafirmación del control civil en los primeros años de la década kirchnerista.

Esto nos lleva a plantear que si bien a lo largo de la gestión de Pampuro no se registraron avances significativos en materia de planeamiento estratégico-militar –puesto que esta responsabilidad continuó en buena medida delegada en manos de los uniformados (Verbitsky 2003)–, la decisión de Kirchner de acompañar los avances registrados en la órbita del control civil con el inicio de las discusiones sobre la profesionalización del sector sentó las bases para el inicio de una nueva etapa en la conducción de los asuntos estratégicos.

En resumidas cuentas, la gestión de Pampuro se caracterizó por el despliegue de una serie de medidas que ratificaron la capacidad de los civiles de controlar a las Fuerzas Armadas. Así, la puesta en marcha de esta “política militar” despertó un comportamiento militar autonómico-reactivo. En un marco que podría caracterizarse como “desfavorable”¹⁴, la “política de defensa” ocupó un lugar claramente subordinado en la agenda del sector. De este modo, el desempeño de la dirigencia política se asemejó a un “acomodamiento civil deficiente” (Sain 2010, 48), dado que los aspectos estratégicos fueron atendidos sólo de forma embrionaria. Esta deficiencia en el planeamiento estratégico militar sería revertida por la siguiente gestión.

3.2. La gestión de Nilda Garré (2005-2010)

En contraste con la “tranquilidad” que produjo en los cuarteles el arribo de Pampuro al Ministerio de Defensa, su reemplazo por Garré no sólo fue inesperado, sino que generó incertidumbre entre los uniformados. De origen

¹³ Algunos de los aspectos registrados en las conclusiones del proyecto ya habían sido advertidos en la ley 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas de 1998.

¹⁴ Utilizamos este término en un sentido similar al empleado por Jorge Battaglini para caracterizar la gestión en el área de la defensa durante los años de Raúl Alfonsín. No obstante, las limitaciones experimentadas por los civiles eran sustancialmente más sensibles durante el primer gobierno de la democracia recuperada. Ver Battaglini 2010.

combatiente en las filas de la Juventud Peronista, el perfil político-ideológico de Garré se apartaba del prototipo dirigencial anhelado por las filas castrenses.

Los primeros pasos de la nueva gestión combinaron el avance en dos frentes. Por un lado, la profundización de la política de “revisión del pasado” encarada con firmeza desde el inicio de la presidencia de Kirchner; y, por el otro, la voluntad de acompañar este aspecto de la “política militar” con el impulso de la dimensión específicamente profesional de la actividad castrense.

Asimismo, y de forma complementaria a la “agenda de derechos humanos”, la nueva gestión avanzó en la materialización de los desafíos que afectaban la conducción estratégica del sector. En este marco, el Ministerio de Defensa ordenó la elaboración de un diagnóstico situacional que permitiese sentar las bases para un paulatino proceso de modernización, orientado a adaptar el diseño del instrumento militar a las nuevas necesidades de la defensa nacional. Como corolario de este impulso, en noviembre de 2006 se convocó por primera vez desde su creación al Consejo de Defensa Nacional (CODENA), con el objetivo de elaborar el Diagnóstico Comprensivo sobre la Situación Estratégica Nacional.¹⁵ Como resultado de esta convocatoria fue aprobada la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas (Decreto N° 1691/2006), estableciéndose las pautas para el diseño, empleo y selección de equipamiento para el instrumento militar. La aprobación de esta Directiva y la reglamentación de la ley de Defensa Nacional (Decreto N° 727/2006) –en este último caso, saldando una deuda de 18 años– trazaron un corte fundacional en la política de defensa.

El Decreto 1691/2006 estableció los fundamentos para la modernización de las Fuerzas Armadas. Allí se indicó que el principal criterio ordenador del diseño de fuerzas sería la “misión principal”¹⁶ y que las misiones subsidiarias no deberían afectar “las capacidades requeridas para el cumplimiento de aquella misión primaria y esencial”¹⁷. También se advirtió sobre la necesidad de

¹⁵ El CODENA fue creado en 1988 con la sanción de la ley 23.554 de Defensa Nacional.

¹⁶ La misión principal del instrumento militar es “conjurar y repeler agresiones estatales militares externas”, definición que excluye como hipótesis de empleo a las denominadas “Nuevas Amenazas” (Decreto 727/2006).

¹⁷ Las Fuerzas Armadas pueden participar de cuatro misiones subsidiarias: 1) operaciones multilaterales de Naciones Unidas; 2) operaciones de seguridad interior en situaciones previstas por la Ley de

articular el diseño de fuerzas con las apreciaciones estratégicas nacional y regional, y con los objetivos de cooperación a nivel sudamericano.

Finalmente, la Directiva estableció que el diseño de fuerzas se realizaría en función del método de planeamiento basado en el factor de capacidades militares, en reemplazo del anacrónico método de hipótesis de conflicto. De este modo, y por primera vez desde la recuperación democrática, la conducción política ratificó su voluntad de materializar el posicionamiento defensivo nacional en las competencias vinculadas al planeamiento estratégico militar.

En este contexto, en 2007 se aprobó mediante el Decreto N° 1729 el “Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional” (CPDN). Esta instrucción presidencial sentó las bases para el planeamiento de la defensa en el corto, mediano y largo plazo, atendiendo a la necesidad de adecuar las políticas a las variaciones acaecidas en el escenario estratégico. La normativa estableció que cada Ciclo debía iniciarse con el dictado de una Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN) concebida por el Poder Ejecutivo. A partir de ella, el Estado Mayor Conjunto, en su carácter de instancia de asesoramiento técnico-militar y bajo supervisión ministerial, elaboraría el Planeamiento Estratégico Militar contribuyente.¹⁸

De acuerdo con la normativa, el planeamiento de la Defensa debe desarrollarse de manera secuencial, iniciándose –y finalizando– en el nivel estratégico nacional, y atravesando a todos los actores de la jurisdicción. Esta secuencia debe privilegiar la coherencia sistémica entre los planeamientos de carácter estratégico nacional y estratégico militar, y el conveniente diseño conjunto de fuerzas.

Como se señaló previamente, el CPDN instauró el planeamiento basado en el factor de capacidades militares. En un contexto de marcada incertidumbre –producto del escenario internacional y regional derivado del fin de la Guerra Fría–, la ausencia de enemigos claros y la disminución en la ocurrencia de

Seguridad Interior N° 24.059; 3) operaciones de apoyo a la comunidad nacional o de países amigos; y 4) contribución a la construcción de un Sistema de Defensa Subregional.

¹⁸ El planeamiento estratégico-militar se compone de los siguientes documentos: la Directiva para la Elaboración del Planeamiento Estratégico Militar, la Apreciación y Resolución Estratégica Militar, la Directiva Estratégica Militar, los Planes Militares de Corto, Mediano y Largo Plazo, y el Proyecto de Capacidades Militares. Ver Decreto 1729/2007.

conflictos interestatales pusieron en inexorable crisis los métodos tradicionales de planeamiento, que estipulaban el empleo de la fuerza armada en base a amenazas definidas de antemano.¹⁹ Así las cosas, y ante la imposibilidad de definir de forma precisa dónde reside la amenaza —si bien se sabe que debe tratarse de una amenaza externa militar estatal—, el diseño de fuerzas se acomoda al desarrollo de medios militares de probable empleo, en base a la defensa de los intereses vitales identificados por el Nivel Estratégico Nacional, en el marco de una actitud estratégica defensiva que impide la proyección ofensiva de recursos de poder.

Esta decisión significó la continuidad del camino trazado por las medidas de distensión militar que, desde los años 80, llevaron a la Argentina a desactivar las hipótesis de conflicto con los Estados vecinos²⁰, con el consecuente impulso a la integración regional.²¹ En este sentido, podemos afirmar que la adopción de esta metodología de planeamiento no fue el resultado de una opción coyuntural, sino que estuvo fuertemente condicionada por el derrotero histórico de las decisiones adoptadas entre 1983 y 2003. Así, no se trató de una elección estratégico-militar de naturaleza metodológica desprovista de condicionantes históricos, sino que fue la resultante de un proceso en el que la restitución del control civil sobre las Fuerzas Armadas y las medidas adoptadas en materia de política exterior jugaron un rol preponderante.

En resumen, la gestión de Garré se caracterizó por la profundización de una agenda de “política militar” que formalizó numerosos mecanismos para el control civil de las Fuerzas Armadas. En contraste con el “acomodamiento civil

¹⁹ América del Sur detenta un récord extraordinario en materia de paz interestatal. Esta realidad nos lleva a considerar como anacrónicos los argumentos en los que se apoyan los planeamientos basados en hipótesis de conflicto con los países vecinos y, por ende, a desestimar la existencia de presuntas carreras armamentistas. Al respecto, consultar Battaglini 2008. Para un punto de vista distinto, ver Calle 2007.

²⁰ Son antecedentes ineludibles las medidas de distensión adoptadas por Argentina y Brasil en 1979 a partir del Tratado de Corpus-Itaipú, y por Argentina y Chile en 1984 con el Tratado de Paz y Amistad. Estos acuerdos iniciales allanaron el camino para los posteriores acercamientos. Entre estos últimos, cabe señalar la firma, en 1985, de la “Declaración de Iguazú” entre los presidentes de Argentina y Brasil; y los acuerdos argentino-chilenos por los Hielos Continentales alcanzados en 1998. Ver Escudé y Cisneros 2000.

²¹ La evidencia más reciente de este clima de confianza ha sido la conformación, en 2008, de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), organismo que vino a cristalizar casi tres décadas de cooperación y confianza interestatal. En el plano estrictamente militar, la cooperación regional se tradujo en la creación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) en el año 2009.

deficiente”, que en un contexto desfavorable caracterizó a la gestión de Pampuro, desde fines de 2005 el Ministerio de Defensa acompañó esta “política militar” con progresivos avances en la modernización estratégica de la jurisdicción. En efecto, los aspectos atinentes al planeamiento estratégico militar despertaron una atención inédita, que se tradujo en la instauración de un ciclo de planeamiento enteramente supervisado por los civiles. De este modo, se dieron los pasos necesarios para, por primera vez desde la recuperación democrática, ejercer el efectivo “gobierno político” del sector.

3.3. La gestión de Arturo Puricelli (2010-2013)

El 14 de diciembre de 2010 Puricelli fue designado al frente del Ministerio de Defensa. Tras su nombramiento, sectores castrenses dejaron trascender su “esperanza” de un cambio en el estilo de gestión desplegado por Garré, al que definían como “confrontativo” (De Vedia 2010)²². Sin embargo, el nuevo ministro ratificó la continuidad de la mayoría de los funcionarios que habían acompañado a Garré, así como de los jefes del Estado Mayor Conjunto y de las tres Fuerzas Armadas.

La gestión de Puricelli implicó rupturas y continuidades en lo referente a los mecanismos de “política militar”. En lo que respecta estrictamente a la “revisión del pasado”, el Ministerio de Defensa continuó colaborando con la provisión de información a la Justicia relativa a los crímenes de lesa humanidad cometidos durante la última dictadura militar (1976-1983).

No obstante, a partir de 2011 tuvieron lugar algunos incidentes que reflejaron debilidades en el ejercicio del gobierno político de la defensa. A diferencia de las dificultades detectadas en los años de Pampuro, estos problemas no estuvieron asociados a un “avance” de los civiles sobre las prerrogativas otrora castrenses —como había sucedido entre 2003 y 2005— ni a la construcción de nuevos mecanismos dirigidos a conducir tareas previamente

²² Esta caracterización puede ser interpretada como resultado de los celos que ocasionó en el mundo castrense la intervención del Ministerio de Defensa en asuntos que, hasta la gestión de Garré, habían permanecido bajo la órbita decisoria de las Fuerzas Armadas. En este sentido, la creación de estructuras ministeriales con la capacidad de supervisar los asuntos estratégico-militares, establecer reformas en la formación militar, fijar criterios para el planeamiento y la asignación presupuestaria y profundizar las políticas de “revisión del pasado”, entre otros factores, implicó la supresión de viejas “prerrogativas” militares (Stepan 1988). Al respecto, ver Braslavsky 2009.

“delegadas” en los militares. Por el contrario, las nuevas deficiencias tendrían que ver, paradójicamente, más con el desempeño de las autoridades políticas que con cualquier proyección militar sobre los temas ahora en manos civiles.

El episodio que tuvo mayor resonancia fue el embargo de la Fragata Libertad, aplicado en el marco del tradicional viaje de instrucción de los guardiamarinas de la Armada. El buque escuela fue retenido el 3 de octubre de 2012 en el puerto de Tema, República de Ghana, luego de que un tribunal del país africano fallara a favor de un grupo de bonistas extranjeros. Tras la noticia, el gobierno argentino denunció el carácter ilegal de la medida, violatoria de la inmunidad diplomática establecida en la Convención de Viena. Sin adentrarnos en el detalle de esta controversia (cuyos aspectos técnico-jurídicos exceden nuestro objeto de estudio), resulta relevante señalar que, en paralelo a los reclamos internacionales de la Argentina –finalmente aceptados por el Tribunal Internacional del Mar–, la retención de la Fragata evidenció notables deficiencias en la capacidad de supervisión de las actividades castrenses.²³

Poco más tarde tuvo lugar un nuevo conflicto en la gestión ministerial, tras hacerse público el contenido de un curso para funcionarios civiles dictado por expertos militares estadounidenses. La polémica se desató a raíz de las temáticas abordadas: los especialistas del Centro de Relaciones Civiles-Militares de la Escuela Naval de Posgrado de los Estados Unidos expusieron sobre el planeamiento de la “seguridad nacional” y las denominadas “nuevas amenazas”, una hipótesis de empleo no habilitada por el ordenamiento normativo argentino para sus fuerzas militares (Verbitsky 2012a).

Otros episodios que atravesaron controversialmente la gestión de Puricelli fueron el hundimiento del buque Santísima Trinidad y la imposibilidad de cumplir con los plazos previstos para el desarrollo de la Campaña Antártica. Este conjunto de incidentes llevó a que algunos analistas advirtieran sobre la

²³ Según se desprende de la documentación ministerial que tomó estado público a partir de esta controversia, la inclusión del puerto de Ghana en el itinerario de la Fragata Libertad fue dispuesta por el entonces Director de Organización y Doctrina de la Armada, comodoro de Marina Alfredo Blanco, quien posteriormente informó al Ministerio de Defensa. Al respecto, es importante destacar que si bien la retención de la Fragata fue interpretada por algunos analistas como el reflejo de una “reautonomización” de las Fuerzas Armadas (Verbitsky 2012b; 2012c), desde nuestra perspectiva este incidente fue resultado del debilitamiento en el ejercicio de la conducción civil, y no de un avance de los uniformados sobre las facultades y competencias ministeriales.

reactivación de tendencias autonómicas en las Fuerzas Armadas (Verbitsky 2013).

También el planeamiento estratégico militar se caracterizó por una serie de deficiencias durante la gestión de Puricelli. Al respecto, cabe señalar que el recambio de gestión ministerial se produjo en el contexto de un Ciclo de Planeamiento en curso. El Decreto 1729/2007 había previsto que la primera experiencia de CPDN –iniciada en 2007– se extendiera de manera excepcional por cinco años. En consecuencia, su culminación estaba prevista para finales de 2011, con la emisión formal del Plan de Capacidades Militares (PLANCAMIL). A partir de entonces, debían iniciarse las tareas de elaboración de una nueva Directiva de Política de Defensa Nacional, cuya aprobación se encontraba estipulada para septiembre de 2012.

Así las cosas, al momento de producirse el arribo de Puricelli a la cartera de Defensa se encontraba en pleno proceso de elaboración –por parte del Estado Mayor Conjunto– el Proyecto de Capacidades Militares (PROCAMIL). Este documento eleva para consideración del nivel político el modelo de instrumento militar “deseable”, con el objetivo de dar respuesta integralmente a las misiones asignadas a las Fuerzas Armadas por el Nivel Estratégico Nacional.

El paso siguiente consistía en el análisis y la supervisión, por parte del Ministerio de Defensa, del PROCAMIL, para luego iniciar las tareas atinentes a la formulación del PLANCAMIL, insumo fundamental para el inicio de un nuevo ciclo. Sin embargo, aun cuando los documentos fueron realizados en tiempo y forma, el PLANCAMIL no obtuvo la sanción oficial por parte del ministro a través de una resolución, por lo que el primer CPDN no fue formalmente finalizado.

En síntesis, si bien la gestión de Puricelli exhibió continuidades relativas a la “política militar”, en lo que refiere específicamente al planeamiento estratégico militar se registraron deficiencias que impidieron la consolidación efectiva del proceso puesto en marcha durante la gestión previa. En este sentido, el rol de los civiles se asemejó al “acomodamiento civil deficiente” (Sain 2010, 48) que caracterizó a la conducción política del sector durante la gestión de Pampuro. Sin embargo, a diferencia de lo sucedido entre 2003 y 2005, desde fines de 2010 el acomodamiento civil deficiente se desarrolló

en un contexto “favorable”, es decir, carente de las tendencias militares autonómico-reactivas experimentadas al inicio de la gestión kirchnerista.

4. Conclusiones

Hasta aquí hemos estudiado el desempeño de las gestiones civiles a cargo del Ministerio de Defensa durante el período 2003-2013. El análisis se centró en la conducción de la dimensión estratégica del sector, haciendo hincapié en el ejercicio de las responsabilidades atinentes al planeamiento estratégico militar. En el marco de esta preocupación, recorrimos las agendas ministeriales de José Pampuro (2003-2005); Nilda Garré (2005-2010); y Arturo Puricelli (2010-2013).

Para ello se partió de una apreciación que resulta conveniente reiterar: que a lo largo de los últimos diez años, los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández formularon e implementaron –en el área de la defensa– una batería de medidas inéditas, que derivaron en una expansión de las responsabilidades de los civiles al frente del sector. En efecto, han sido los avances registrados en estos años –que vinieron a completar logros normativos de décadas previas– los que sentaron las bases institucionales de lo que hemos denominado como el “gobierno político de la defensa nacional”.

Sin embargo, como se desprende de lo expuesto, la formalización de mecanismos institucionales y la sanción de herramientas normativas constituyen condiciones necesarias pero no suficientes. A lo largo de las tres gestiones reseñadas, el proceso de empoderamiento de los civiles convivió con ambigüedades y contramarchas que evidenciaron límites en los avances alcanzados.

En el caso de Pampuro, hemos expresado que no se registraron –más allá de algunos esfuerzos incipientes– logros significativos en materia de planeamiento estratégico-militar. En un contexto “desfavorable”, producto de las tendencias autonómico-reactivas resultantes del avance de la “política militar”, los aspectos estratégicos (política de defensa) ocuparon un lugar marginal. Así, estas responsabilidades continuaron, en gran medida, delegadas en manos de los propios uniformados. No obstante, el lanzamiento del ciclo “La Defensa Nacional en la Agenda Democrática” permitió sentar algunas bases

incipientes para el inicio de una nueva etapa en la conducción estratégica de los asuntos castrenses.

Durante la gestión de Garré se registraron los avances más significativos en materia de conducción efectiva de la política de defensa. A partir de 2006 se produjo un salto cualitativo en cuanto a los aspectos estratégicos del sector, y se desplegaron numerosas iniciativas dirigidas a revertir el “acomodamiento civil deficiente” (Sain 2010, 48). Las medidas más relevantes fueron la sanción del Decreto 1729/2007, que instauró un Ciclo de Planeamiento –basado en el método de capacidades militares en reemplazo del de hipótesis de conflicto–, conducido y supervisado en su totalidad por el nivel político. Por su parte, el Decreto 1714/2009, que aprobó la Directiva de Política de Defensa Nacional, estableció las apreciaciones estratégicas de la Argentina en torno al escenario global y regional, e instruyó al Ministerio de Defensa, y a sus dependientes Fuerzas Armadas, a adecuar su estructura, funcionamiento y previsiones en virtud de las exigencias allí contempladas.

Los dos años de gestión de Puricelli exhibieron, en relación con los logros de la etapa previa, algunas continuidades y marcados retrocesos en el desempeño de la conducción civil. En lo que respecta al primer punto, cabe mencionar el compromiso con la resolución de los crímenes de lesa humanidad cometidos durante la última dictadura militar. Por su parte, los retrocesos estuvieron vinculados con la dimensión que constituye el eje de este artículo, es decir, con la política de defensa y –más específicamente– con la conducción efectiva del planeamiento estratégico militar.

Cuadro 1: El planeamiento estratégico militar en la década kirchnerista

José Pampuro (2003-2005)	Acomodamiento Civil Deficiente en un “contexto desfavorable”
Nilda Garré (2005-2010)	Gobierno Político de la Defensa
Arturo Puricelli (2010-2013)	Acomodamiento Civil Deficiente en un “contexto favorable”

Recapitulando, las apreciaciones precedentes no desconocen que, entre 2003 y 2013, la agenda de la defensa evidenció notables logros en materia de conducción política del sector. Sin embargo, la profundización de estos avances –y la superación de las contramarchas experimentadas– requiere de la dedicación de esfuerzos más sostenidos a la conducción de los aspectos estratégico-militares. Es precisamente a partir del ejercicio de estas responsabilidades que será posible caracterizar el estado de situación real del presupuesto de defensa, definir la distribución operativa necesaria para atender las exigencias vigentes, y planificar de modo estratégico los eventuales aumentos del gasto jurisdiccional. Sin definiciones políticas claras y apreciaciones estratégicas precisas, las consideraciones presupuestarias caerán, inevitablemente, en evaluaciones parciales y arbitrarias.

REFERÊNCIAS

- Alfonsín, Raúl. 2004. *Memoria Política. Transición a la Democracia y Derechos Humanos*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Battaglino, Jorge. 2008. “Palabras mortales. ¿Rearme y carrera armamentista en América del Sur?” *Revista Nueva Sociedad* 215: 23-34.
- Battaglino, Jorge. 2010. “La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable.” In *Discutir Alfonsín*, organized by Roberto Gargarella, María Victoria Murillo, and Mario Pecheny, 161-184. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Battaglino, Jorge. 2011. “Política de defensa y política militar durante el kirchnerismo.” In *La política en tiempos del kirchnerismo*, organized by Miguel de Luca and Andrés Malamud. Buenos Aires: Eudeba.
- Battaglino, Jorge. 2013. “La Argentina desde 1983: un caso de desmilitarización del sistema político.” *Revista SAAP*, 7(2): 265-273.
- Braslavsky, Guido. 2009. *Enemigos íntimos*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Canelo, Paula. 2006. “El futuro atado al pasado. Políticos y militares frente al nuevo rol de las Fuerzas Armadas argentinas (1995-2002).” MA diss., FLACSO. Mimeo.
- Calle, Fabián. 2007. “Rambo, versión sudamericana. El impacto regional del rearme de Venezuela y Chile.” *Revista Nueva Sociedad* 211: 13-21.
- Diamint, Rut, ed. 1999. *Control civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Escudé, Carlos, y Andrés Cisneros. 2000. *Historia de las Relaciones Exteriores Argentinas*. Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI).
- Fontana, Andrés. 1984. *Fuerzas Armadas, partidos políticos y transición a la democracia*. Buenos Aires: CEDES.
- Huntington, Samuel. 1957. *The Soldier and the State: the theory and politics of civil-military relations*. Cambridge: Harvard University Press.
- Janowitz, Morris. 1967. *El soldado profesional. Retrato político y social*. Buenos Aires: Omeba.

- Kirchner, Néstor. 2003. "Discurso en el Acto de Conmemoración del 193° Aniversario del día del Ejército.". *Archivo de la Presidencia de la Nación*. Buenos Aires, May 29. Accessed January 28, 2014. <http://www.presidencia.gob.ar/discursos-2007/24365>.
- López, Ernesto. 1987. *Seguridad nacional y sedición militar*. Buenos Aires: Legasa.
- López, Ernesto. 1994. *Ni la ceniza ni la gloria. Actores, sistema político y cuestión militar en los años de Alfonsín*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- López, Ernesto, ed. 2007. *Control civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. Buenos Aires: Altamira.
- López, Ernesto, and David Pion-Berlin. 1996. *Democracia y cuestión militar*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Ministerio de Defensa de la República Argentina. 2003. *La Defensa Nacional en la Agenda Democrática. Informe de la Primera Ronda de Discusiones*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa. Accessed January 22, 2014. <http://www.mindef.gov.ar/publicaciones/pdf/Libro-La-defensa-nacional-en-la-agenda-democratica.pdf>.
- Moneta, Carlos, Ernesto López, and Aníbal Romero. 1985. *La reforma militar*. Buenos Aires: Legasa.
- Montenegro, Germán. 2012. "El marco doctrinario". In *La defensa en el siglo XXI. Argentina y la seguridad global*, edited by Khatchik Derghougassian, Valeria Larocca, Federico Merke, Juan Gabriel Tokatlían, and Germán Montenegro. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- O'Donnell, Guillermo. 1972. "Modernización y golpes militares. Teoría, comparación y el caso argentino". *Desarrollo Económico* 12(47): 519-566.
- O'Donnell, Guillermo, and Phillipe Schmitter. 1986. *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Buenos Aires: Paidós.
- Pion-Berlin, David. 1996. "Autonomía militar y democracias emergentes en América del Sur". In *Democracia y cuestión militar*, organized by Ernesto López and David Pion-Berlin, 11-50. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

- Sain, Marcelo. 1994. *Los levantamientos carapintada 1987-1991*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Sain, Marcelo. 1999. "Alfonsín, Menem y las relaciones cívico-militares. La construcción del control civil sobre las Fuerzas Armadas en la Argentina democrática (1983-1995)". PhD Thesis, Universidade Estadual de Campinas.
- Sain, Marcelo. 2002/2003. "Las Fuerzas Armadas en Argentina. Los dilemas de la reforma militar en una situación de crisis." *Security and Defense Studies Review* 2: 217-245.
- Sain, Marcelo. 2010. *Los votos y las botas*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Scheetz, Thomas. 1993. "El marco teórico, político y económico para una reforma militar en la Argentina". *Documentos de Trabajo* 50. Buenos Aires: EURAL.
- Scheetz, Thomas, and Gustavo Cáceres. 1995. *Defensa no provocativa. Una propuesta de reforma militar para la Argentina*. Buenos Aires: Editora Buenos Aires.
- Stepan, Alfred. 1988. *Rethinking military politics: Brazil and the Southern Cone*. Princeton: Princeton University Press.
- Tibiletti, Luis. 1995. "Parlamento y relaciones cívico-militares en la transición y consolidación democrática en la Argentina (1983-1985)". *Revista de Ciencias Sociales* 3: 175-211.

Documentos normativos

- Decreto N° 545/2003 Aprobación del Proyecto "La Defensa Nacional en la Agenda Democrática."
- Decreto N° 727/2006 de Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional
- Decreto N° 1691/2006 Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas
- Decreto N° 1729/2007 de Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional
- Decreto N° 1714/2009 Directiva de Política de Defensa Nacional
- Ley N° 23.554 de Defensa Nacional
- Ley N° 24.059 de Seguridad Interior
- Ley N° 25.520 de Inteligencia Nacional
- Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas

Fuentes Periodísticas

La Nación. 2003. “El discurso presidencial, Las palabras de Néstor Kirchner durante la comida central de camaradería de las Fuerzas Armadas.” 08 de julio.

De Vedia, Mariano. 2010. “Estamos frente a la oportunidad de ser un país más igualitario”. *La Nación*. 15 de diciembre.

Veiras, Nora. 2003a. “La casa se reserva el derecho de admisión”. *Página 12*, 25 de marzo.

Veiras, Nora. 2003b. “Con la espada en el último discurso”. *Página 12*. 29 de mayo.

Verbitsky, Horacio. 2003. “Nuevas Amenazas”. *Página 12*. 21 de septiembre.

Verbitsky, Horacio. 2012a. “Welcome back, boys”. *Página 12*, 09 de septiembre.

Verbitsky, Horacio. 2012b. “No se Ghana para sustos”. *Página 12*, 14 de octubre.

Verbitsky, Horacio. 2012c. “Hundidos”. *Página 12*, 16 de octubre.

Verbitsky, Horacio. 2013. “Santísima Trinidad”. *Página 12*. 27 de enero.

RESUMO

Este artículo estudia el desempeño de las gestiones a cargo del Ministerio de Defensa en el período 2003-2013. El análisis se centra en la conducción de la dimensión estratégica del sector; puntualmente, en las responsabilidades relativas al planeamiento estratégico militar. En este marco, se recorren las gestiones de los ministros José Pampuro (2003-2005); Nilda Garré (2005-2010); y Arturo Puricelli (2010-2013).

El recorte temporal del objeto de estudio supone que, a lo largo de los últimos diez años, se implementó una batería de medidas de características inéditas. Por primera vez desde la recuperación democrática, se logró abordar de manera efectiva la conducción de la dimensión estratégica de la política de defensa, con resultados sin precedentes en lo que hace al planeamiento estratégico militar. No obstante, por motivos que son objeto de análisis en este trabajo, el proceso de empoderamiento de la conducción política convivió con ambigüedades y contramarchas que, al interior del mismo período, evidenciaron la ausencia de consensos sólidos en torno al devenir de la agenda sectorial.

PALAVRAS-CHAVE

Argentina; Kirchner; Política Militar; Política de Defensa; Planeamiento Estratégico Militar.

*Recebido em 30 de janeiro de 2014.
Aprovado em 29 de setembro de 2014.*

SEGURIDAD COOPERATIVA: LA CONSTRUCCIÓN DE MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA CON BRASIL EN TIEMPOS DE DEMOCRACIA ARGENTINA

Gisela Pereyra Doval¹, Miguela Varela²

1. Introducción

La superación de la dinámica bipolar entre el bloque soviético y el norteamericano ha conducido a una preocupación cada vez mayor sobre el estudio de la seguridad del entorno geopolítico regional. Así, la Escuela de Copenhague³ ha propuesto nuevas herramientas para analizar y comprender las relaciones entre los estados en el marco de la seguridad propiamente europea, lo que la distingue de las teorías tradicionales de las relaciones internacionales, la mayoría de ellas de origen norteamericano. La Escuela de Copenhague considera que los fenómenos producidos por la finalización de la Guerra Fría así como el proceso de globalización, no son comprendidos ni abarcados por los modelos dominantes sobre la seguridad y se plantea la necesidad de redefinir varios de los conceptos utilizados hasta el momento.

Varios han sido los aportes que realizó esta corriente de pensamiento al estudio de la seguridad. En primer lugar, la definición de la misma como un

¹ Doctora en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR). Profesora de Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Coordinadora del Programa de Estudios Argentina-Brasil. E-mail: gpdoval@gmail.com.

² Licenciada en Relaciones Internacionales (UNR). E-mail: miguela.varela@hotmail.com.

³ El término “Escuela de Copenhague” fue acuñado por primera vez por Bill McSweeney en un ensayo que dio inicio a un intercambio en forma de debate entre este autor y varios investigadores.

concepto multidimensional, invocando a los diferentes objetos referentes de la seguridad que varían según el contexto, siendo en determinadas circunstancias el Estado, en otras el individuo o los grupos sociales. En segundo lugar, la Teoría de los Complejos de Seguridad Regional que evalúa el enfoque mismo de la unidad de análisis constituida: un complejo refiere a un grupo de estados cuyas percepciones de seguridad son comunes y cuyo listado de amigos y enemigos comparten. El neorrealismo estudiaba como unidad básica de análisis al sistema internacional y sus dinámicas, pero esto ha sido criticado por la Escuela de Copenhague, que puso énfasis en el estudio de los subsistemas que se soslayaron durante mucho tiempo bajo el sistema bipolar. Asimismo, define a los subsistemas como complejos de estados que poseen cierta independencia del sistema global debido a la intensidad de sus interacciones.

De esta manera, reconoce la relevancia de analizar la dinámica de los estados no solo conforme a factores sistémicos sino ante todo regionales, teniendo en cuenta que la interdependencia entre los estados que conforman una región es tan profunda que no se puede estudiar la seguridad de uno de los estados, sin dejar de estudiar la seguridad del otro (Buzan 1992). La idea de complejo de seguridad remite a un conjunto de estados que no sólo conforman un bloque natural y un círculo histórico-cultural diferenciado, sino que poseen además mayores desafíos de seguridad externos que internos. En esa medida, sus perspectivas de seguridad tienden a converger.

Al ser nuestra área de interés el vínculo bilateral entre Argentina y Brasil, tomamos un subsistema regional acotado y, en este sentido, creemos que el enfoque alternativo de la Seguridad Cooperativa es el más adecuado ya que postula la integración progresiva y el desarrollo de Medidas de Confianza Mutua⁴ como elementos que generan mecanismos de cooperación a largo plazo. De esta manera, el objetivo de este artículo es realizar una revisión de la cooperación en materia nuclear entre Argentina y Brasil a partir del retorno a la

⁴ Entendemos a las Medidas de Confianza Mutua no sólo como acciones bilaterales y multilaterales que intentan prevenir situaciones de crisis y conflictos, sino como medidas que ayudan a la comunicación entre los actores generando un marco de entendimiento que objetiva las percepciones de amenaza inmediata y evita riesgos. Son el corolario de la voluntad política de dos o más estados que intentan abrir alternativas para solucionar un problema, que sin estas medidas tan solo un error de interpretación desencadena en un conflicto no deseado.

democracia y analizar si la misma puede ser considerada un proceso de Seguridad Cooperativa. Como consecuencia, la hipótesis que guía este trabajo se basa en que las Medidas de Construcción de Confianza llevadas a cabo entre Argentina y Brasil, a partir de la recuperación de la democracia en Argentina hasta el año 2011, son generadoras de un proceso de Seguridad Cooperativa entre ambos países.

Según Hardy Videla (2003, 3), “(...) la Seguridad Cooperativa busca alcanzar la seguridad por medio del consentimiento, institucionalizado, entre los actores internacionales involucrados en el sistema (...) Supone que los objetivos de seguridad de los socios han sido identificados como comunes y compatibles, pudiéndose establecer relaciones de cooperación entre ellos para alcanzarlos”. Esto significa, por un lado, poner énfasis en la prevención como una dinámica perdurable en el tiempo y, por otro, el abandono de las prácticas unilaterales reconociendo la incapacidad de un Estado de aumentar su seguridad de manera aislada. De alguna forma, este modelo pretende ser una propuesta que supere las debilidades de la Seguridad Colectiva.

Este mismo autor plantea que puede aplicarse perfectamente el concepto de Seguridad Cooperativa de forma bilateral, siempre y cuando haya entre ambos países una visión de expansión futura. Es aquí donde nuestra investigación encuentra un sentido más claro, ya que nos referimos a la dinámica bilateral entre Argentina y Brasil no como un asunto aislado, sino como parte de un proceso que tiende a extenderse a otros países de la región.

Fontana define a la Seguridad Cooperativa como un cambio de mentalidad, una transformación en la percepción del otro, de sus vecinos, que se basa en la confianza y la transparencia. “Ésta no se construye solo mediante mecanismos inéditos, sino además sobre la base de elementos que, en buena medida, existen: como los acuerdos, tratados, o las rutinas establecidas” (citado en Milanese 2005, 45). En este sentido, Argentina y Brasil vienen desarrollando una vinculación bilateral sobre el tema, incipiente durante los gobiernos militares, pero que se fue profundizando a lo largo de las décadas en tiempos democráticos. El regreso de la democracia fue el escenario ideal para recomponer vínculos con aquellos países que, durante los gobiernos de facto, se vieron envueltos en una lógica de rivalidad y desconfianza.

Al respecto, Argentina y Brasil atravesaron históricamente una situación de rivalidad, pero encontramos su punto más álgido con el inicio del desarrollo nuclear de ambos países a partir de la década del cincuenta. Es por esta razón que delimitamos nuestro estudio del proceso de Seguridad Cooperativa a la construcción de Medidas de Confianza Mutua en el ámbito estrictamente nuclear, ya que consideramos que los avances en esta tecnología generaron el momento de mayor tensión entre ambos países, pero a la vez, fue el ámbito donde se establecieron las primeras Medidas de Confianza que desembocarían, una vez llegada la democracia, en la consolidación de dicho proceso.

La mencionada tradición de rivalidad se manifestó, durante los gobiernos militares, principalmente a través de dos acontecimientos claves. Por un lado, en la Cuenca del Plata que tuvo como escenario las aguas compartidas del río Paraná, donde se sucedieron algunos desentendimientos en el contexto de los proyectos de construcción de los diques de Itaipú (Brasil) y Corpus (Argentina) en los años setenta. El puntapié inicial para revertir esta situación se dio con la firma del Tratado Tripartito en 1979. Por otro lado, esta competencia se puso en evidencia a través de la carrera armamentista y nuclear que comenzó a transitar el camino de la cooperación recién con la firma del Acuerdo de Cooperación bilateral para el Desarrollo y la Aplicación de los Usos Pacíficos de la Energía Nuclear en 1980. A partir de la década del ochenta esta rivalidad desaparece, entre otros factores, debido al proceso de redemocratización en ambos países que se complementa con los diversos mecanismos de integración regional, especialmente, el MERCOSUR.

2. Antecedentes de Desarrollo Nuclear en Argentina y Brasil

En el siglo XXI, la importancia del desarrollo nuclear ha aumentado debido a varios factores como el amplio desarrollo tecnológico, las crecientes demandas de diversificación de las fuentes de energía, las nuevas amenazas a la seguridad internacional, entre otros. Pero a su vez, y en especial para los países en vía de desarrollo, el dominio de este recurso es un símbolo de poder a nivel internacional, y en muchos casos una carta de negociación ante estados más poderosos. Esto nos lleva a realizar un breve análisis y descripción sobre el desarrollo nuclear en Argentina y Brasil.

2.1. Desarrollo Nuclear Argentino

En lo que refiere a Argentina, podemos afirmar que el progreso en el campo nuclear es uno de los más avanzados de la región y del mundo, como resultado de sesenta años de esfuerzo nacional. Pero el caso argentino es también particular debido a la utilización de su propio potencial casi sin ningún aporte externo, lo que permitió el desarrollo de tecnología puramente nacional; y en aquellos casos en que ineludiblemente debió recurrir a empresas extranjeras a través de acuerdos comerciales, Argentina participó activamente de la ejecución de las obras. Sin embargo, este desarrollo exclusivo estuvo impulsado por algunos acontecimientos como la desconfianza que generaron los avances nucleares, debido a que en el exterior se negaban a proporcionar técnicas y equipos.

Siguiendo a Ornstein (2010), se puede describir brevemente la historia del desarrollo nuclear en tres etapas: una primera, formativa, que se extiende desde 1950 a 1958; una segunda, de transición, que abarca de 1959 hasta 1967; una tercera, de consolidación desde 1968 hasta la salida de la dictadura militar en 1982; y una cuarta y última, desde la recuperación de la democracia hasta fines de la década de 1990. Esta última etapa la hemos agregado en este apartado, pero será analizada más adelante.

La primera etapa toma como punto de partida la creación de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA). Con la creación de la CNEA en 1950 y la instalación a partir de 1952 de sus primeros laboratorios, comienza la evolución orgánica de la energía nuclear en el país. Tiene comienzo así una primera etapa que durará hasta casi fines de esa década, dedicada fundamentalmente a la formación de personal especializado. A tal fin varios profesionales estudiaron en laboratorios europeos y norteamericanos y se procuró la visita de numerosos especialistas extranjeros. Desde el comienzo, fue política de la CNEA producir en el país los elementos combustibles para abastecer los reactores a construir. A partir de 1957, todos los elementos combustibles para los reactores de investigación que sucesivamente entraron en operación fueron diseñados y fabricados en la CNEA. Sin duda, el hecho más significativo de esta etapa es la construcción en el país del primer reactor experimental. Este reactor fue el primero de origen argentino y el primero

también en operar en América Latina, por lo que marcó un hito en la historia de la energía nuclear de la región. Esta experiencia permitió la concreción de otros proyectos de mayor envergadura.

Otro acontecimiento que distingue a esta etapa del desarrollo nuclear comenzó en el año 1952 con la extracción de uranio. El estudio del territorio argentino con miras a determinar su riqueza en minerales nucleares fue también otra de las primeras preocupaciones de la CNEA. Fue así que se inició la extracción de uranio y, complementariamente, en 1953 se construyó una planta piloto para la producción de uranio metálico por calciotermia (Ornstein 2010). Además, a partir de 1955, se inició el estudio sistemático de las reservas uraníferas.

En la segunda etapa de transición, la CNEA pasa a ser un organismo encargado de realizar programas definidos en materia de aplicación de la energía nuclear. En este periodo se diseñan los reactores de investigación y de producción y se construye una planta para la producción expresamente de radioisótopos, iniciativas que, en los años ochenta, llegaron a cubrir el 90% de la demanda nacional de energía y permitir la exportación a países de la región. La exitosa experiencia de estos años posibilitó diversos emprendimientos como la exportación de reactores.

El comienzo del tercer periodo se inicia en 1968 y culmina con la salida del Proceso de Reconstrucción Nacional en 1982. En esta etapa, Argentina inició sus actividades en el campo nucleoelectrico, dominando el ciclo del combustible nuclear y la producción de agua pesada lo que le permitió asegurarse el abastecimiento de esos insumos a las centrales nucleares. Esta fase se caracteriza por la construcción de la primer central nuclear ATUCHA I en 1968, la primera instalación nuclear de América Latina destinada a la producción de energía eléctrica. En 1973 se inició la construcción de la segunda central nuclear EMBALSE. Al año siguiente comienza a construirse la tercera central, ATUCHA II⁵.

Ya en 1977 se definieron objetivos y políticas para lograr la autosuficiencia de un programa que sirviese a los intereses nacionales. Estos intereses implicaban, por un lado, satisfacer la futura demanda de energía

⁵ Cabe aclarar que la central Atucha II aún no está en funcionamiento.

eléctrica combinando fuentes nucleares con hidroeléctricas y, por otro lado, lograr la máxima autonomía en la utilización de esta fuente de energía. De esta forma, en 1979 el gobierno aprobó el Plan Nuclear que consistía en la instalación de cuatro centrales nucleares y una planta industrial de producción de agua pesada. No obstante, el plan fue demorado y después abandonado a raíz de la crisis económica que vivía el país. Otro factor fue el descubrimiento de significativas reservas de gas y el incremento de la oferta de energía termoeléctrica. La etapa que comprendió la dictadura militar (1976-1983) aceleró el desarrollo nuclear. La fragilidad de la economía y del sistema político argentino no representó un obstáculo para que el régimen incrementara de manera significativa el presupuesto del área nuclear. Al margen de esta paradoja, los planes de completar el ciclo de combustible siguieron adelante sin importar las presiones internacionales, especialmente las de Estados Unidos. Decimos esto ya que el plan argentino se llevaba adelante en un contexto internacional signado por un proceso de corporativización de los países exportadores de tecnología nuclear y de reevaluación de sus estrategias a partir de la crisis del petróleo y del ensayo nuclear de la India en mayo de 1974.

Mientras se incrementaban las presiones, la CNA de la mano del INVAP⁶ pusieron en marcha en 1978 el programa secreto de enriquecimiento de uranio. Así como lo plantea Hurtado de Mendoza (2009) creemos que una de las motivaciones geopolíticas que tuvo el régimen fue, por un lado, el Tratado de Itaipú de 1973 firmado entre Brasil y Paraguay que permitía la construcción de un represa sobre el Río Paraná y, por otro lado, el convenio entre Brasil y Alemania Federal de 1975 sobre transferencia de tecnología.

En noviembre de 1983 se oficializó el anuncio de que Argentina había creado una planta de enriquecimiento de uranio, el Proyecto Pilcaniyeu, marcando así el punto más alto del programa nuclear argentino. Aquí comienza la cuarta y última fase. Si bien, la arena internacional esperaba que la llegada de Alfonsín y el restablecimiento de la democracia cambiaran la postura del país en política nuclear, rápidamente van a desilusionarse. La “cultura nuclear” no era

⁶ El INVAP es una empresa de alta tecnología creada en 1976 dedicada al diseño, integración, y construcción de plantas, equipamientos y dispositivos en áreas de alta complejidad como energía nuclear, tecnología espacial, tecnología industrial y equipamiento médico y científico.

propiedad exclusiva de los militares sino que formaba parte de la tradición argentina manifiesta en los foros internacionales donde se oponía al carácter discriminatorio de los tratados de no proliferación. La desaceleración y el recorte del presupuesto que recibió la CNA fue resultado de la crisis económica que atravesaba Argentina, y no por una política de oposición al desarrollo nuclear autónomo.

La década del noventa fue un impasse en la actividad nuclear; se privatizaron y se cerraron la mayoría de las empresas. Sumado a esto, y en sintonía con el nuevo modelo de inserción internacional del país, Argentina adhirió a múltiples regímenes internacionales como el Régimen de Control de Tecnología Misilística (MCTR), el Régimen Multilateral de Control de Misiles (COCOM), el Grupo Australiano de control de armas químicas y bacteriológicas; e ingresó a la Organización para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (OPANAL), ratificó el Tlatelolco en 1994 y el Tratado de No Proliferación (TNP) un año después. Esto generó una desactivación de su desarrollo nuclear. De esta manera, se deja atrás una histórica actitud crítica de la diplomacia argentina hacia el carácter discriminatorio de las medidas de desarme y no proliferación adoptadas en los foros internacionales, y su reclamo al derecho de un desarrollo nuclear pacífico sostenido desde la década del cuarenta.

Es recién bajo los gobiernos de Néstor (2003- 2007) y Cristina Kirchner (2007-2011)⁷ que el proyecto nuclear argentino parece cobrar un nuevo impulso. Desde la puesta en marcha en 2006 de las obras de la tercera central nuclear ATUCHA II, hasta el inicio de los estudios para la construcción de una cuarta usina atómica y retomar la producción de uranio enriquecido que se había interrumpido en el ochenta; se demuestra el interés en avanzar. En marzo de 2009, se envió un proyecto de ley, aprobado meses después al Congreso mediante el cual se preveía un régimen especial para el desarrollo del Plan Nuclear Argentino, con el objetivo de la reactivación como cuestión estratégica, la generación nucleoelectrónica y el desarrollo de las aplicaciones y los servicios de la energía nuclear en los sectores de la salud, la industria y la actividad científica. Dentro de tales objetivos se encuadró el decreto del 2006, que decidió la puesta

⁷ Primera gestión.

en marcha de ATUCHA II, y otro decreto del mismo año, que declaró de interés nacional la construcción y puesta en marcha del Prototipo de Reactor CAREM para generación nucleoelectrica.

En los últimos años el proyecto argentino nuclear mira hacia afuera: la exportación de energía nuclear constituye así uno de los objetivos prioritarios de la política exterior comercial argentina, el acento en la promoción de la exportación de tecnología nuclear responde a la meta de agregar valor y diversificar las exportaciones argentinas.

2.2. Desarrollo Nuclear Brasileño

Como en el caso argentino, también la historia del recorrido nuclear brasileño se puede dividir en cuatro etapas, tomando como ejemplo la clasificación de Cubillos Meza (2008). En primer lugar, la “fase independiente” (1945-1953). En segundo lugar, el periodo de “cooperación con Estados Unidos” (1954-1966). La tercera es la “etapa activa” (1967-1978). Y por último la “fase revisionista” (1979-2011).

Durante la primera fase, el hito fundacional es la creación del Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq) y el Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas (CBPF). El CNPq se dedicó hasta 1956 a la investigación científico-tecnológica y la formación de técnicos especializados en este tipo de energía, institucionalizando de esta manera las investigaciones básicas sobre la materia y marcando el fin de la primera etapa.

La segunda fase, de cooperación con los Estados Unidos, se inicia con la firma de un tratado bilateral basado en la entrega de tres reactores de investigación y en el entrenamiento de personal. El lazo con el país del norte tiene como antecedente la condición de aliado de Brasil en la Segunda Guerra Mundial y la de exportador de uranio. Debemos recordar que ya se había firmado un convenio bilateral, que se mantuvo en secreto, en 1945 sobre ayuda financiera y técnica para la realización de proyectos y la construcción y funcionamiento de reactores.

En esta coyuntura Brasil justificaba su interés en la tecnología nuclear en la creciente demanda energética que había impulsado el crecimiento económico. Hasta aquí, vemos que durante el gobierno de Vargas (1951-1954) el Programa de Energía Atómica estuvo dirigido a la creación y consolidación de

una infraestructura de la investigación. Llegada la década del sesenta sus actividades se direccionaron a la construcción de reactores y al desarrollo del ciclo del combustible.

Mucho de lo que se ha construido tiene sus raíces en el gobierno de Kubitschek (1956-1961). Bajo el programa “Directrices para la Política de Energía Atómica” se planteó la fundación de Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) sobre la premisa de su utilización con fines pacíficos. El organismo estaba a cargo de la gestión del programa nuclear en su totalidad, desde la formación de los recursos humanos hasta el control de los materiales. A partir de 1956, y por cuatro años, se llevó adelante, junto a los Estados Unidos, un análisis sobre los recursos de uranio que poseía Brasil. En esta coyuntura es preciso remarcar que el país continuaba recibiendo reactores de investigación por parte de Estados Unidos.

Durante los gobiernos de Quadros (enero-agosto 1961) y Goulart⁸ (1961-1964) se intentó un acercamiento para obtener, por medio de la cooperación científica, un reactor de agua pesada de Francia, alejándose de Estados Unidos, pero fue interrumpida por el golpe militar de 1964. A partir de este acontecimiento el Consejo de Seguridad Nacional quedó compuesto casi completamente por militares, excluyendo las consideraciones científicas del proceso de toma de decisiones. A su vez, se aumentó la inversión en proyectos para la construcción de centrales nucleares.

La llegada de la etapa más activa del progreso nuclear vino de la mano de la Doctrina de Seguridad Nacional. En 1967, bajo la presidencia de Castelo Branco, se transfirió la CNEN al Ministerio de Minas y Energía. En 1974 comenzó a erosionarse el apoyo de Estados Unidos como proveedor nuclear, lo que generó acercamientos con otros países. Un salto importante en este recorrido es el acuerdo con Alemania en 1975 que cierra definitivamente el proceso de desarrollo autónomo para la producción de energía nuclear. Se debió, en parte, a que los acuerdos con Estados Unidos no comprometían a este país en

⁸ Goulart, a través de la ley 4.118 del 27 de agosto de 1962, logró realizar cambios en la política nacional de energía nuclear decretando el monopolio del uranio y de los materiales nucleares. A su vez, la CNEN se consolidó como una entidad autárquica a nivel federal obteniendo autonomía administrativa y financiera subordinada directamente al Poder Ejecutivo de la Nación.

la transferencia de conocimiento sobre partes sensibles del ciclo del combustible, especialmente en el enriquecimiento y reprocesamiento de uranio y esto ponía en riesgo la culminación de Angra I que comenzó a construirse en 1972 y a funcionar en 1985.

La presidencia de Figueiredo (1979-1985) inaugura la última etapa caracterizada por el desaceleramiento del programa nuclear y un cambio de recursos hacia los esfuerzos de investigación más local y lejos de la transferencia masiva de tecnología. Este freno en el desarrollo se debió a las dificultades financieras, los problemas técnicos y las críticas de la opinión pública. Sin embargo, no podemos dejar de lado el hecho de que en 1978 se llevó a cabo el enriquecimiento de uranio de manera secreta. La decisión de seguir construyendo la planta de enriquecimiento de Resende puede considerarse una respuesta a los avances argentinos en el dominio del ciclo nuclear. El proyecto logró concretarse recién en 1982. En 1986 se creó una comisión encargada de evaluar el retardo del ciclo nuclear brasileño a través de la cual se identificaron algunas causas como la reducción de la demanda energética, la reducción del PBI y problemas institucionales. Estas dificultades dilataron la dependencia de abastecimiento externo de uranio enriquecido e impidieron que se alcanzara el dominio del ciclo del combustible nuclear.

Así el programa nuclear oficial, consecuencia del tratado con Alemania, fue detenido iniciándose una iniciativa paralela y secreta llevada a cabo por las Fuerzas Armadas. Esto evidencia que, a diferencia de Argentina, donde el programa nuclear fue transferido a manos civiles con la llegada de la democracia; en Brasil fueron los militares los que seguían concentrando el proceso de toma de decisiones en este ámbito.

La década del noventa viene a revertir un hecho que había caracterizado no solo a Brasil, sino también a Argentina. Si bien Brasil desde los comienzos de su desarrollo nuclear pronunció sus fines pacíficos se abstuvo de firmar el Tratado de No Proliferación (TNP). Fue Cardoso quien instó al Congreso para su aprobación, declarando que era necesario rever la posición de su país ya que su negativa lo condenaba al aislamiento internacional. De esta manera, en 1998 Brasil firma el tratado.

Durante la presidencia de Lula da Silva se aprobó la Estrategia de Defensa Nacional. La misma se propone la modernización de las Fuerzas

Armadas haciendo hincapié en los tres sectores de importancia estratégica: espacial, cibernético y nuclear. Así también se decidió crear el Comité de Desarrollo del Programa Nuclear Brasileño, encargado de fijar sus líneas fundamentales y objetivos, y supervisar su ejecución. En los últimos años, Brasil intentó aumentar la capacidad aeroespacial, lanzó un Programa para la construcción de un Submarino Nuclear en asociación con Francia, y firmó con China y Rusia un acuerdo para la producción de misiles intercontinentales crucero. En el 2010 comenzó la construcción de Angra III y se prevé que esté en funcionamiento para el 2015. Con ello, Brasil busca elevar su producción de energía nuclear y diversificar sus fuentes de energía. Otro factor fundamental en esta nueva etapa fue el nombramiento de Nelson Jobim frente al Ministerio de Defensa en 2007, quien le imprimió a dicha cartera una dinámica más ágil, revalorizando a la seguridad como agente indispensable para la negociación internacional. Un claro ejemplo de esta política fue el lanzamiento de la Estrategia Nacional de Defensa en 2008 donde se hace hincapié en avanzar hacia la construcción de una industria de defensa que empuje el desarrollo industrial y tecnológico del país. En este sentido se comenzó a construir un submarino nuclear y a reequipar las fuerzas de tierra y aire.

Ante estos acontecimientos nace un interrogante que tiene que ver con la constitución de Brasil como una potencia regional que pueda obstaculizar el fortalecimiento de las medidas de cooperación y fomento de la confianza mutua. Del Pilar (2010) opina que Sudamérica, más que una realidad geográfica, es un proyecto geopolítico brasileño necesario para ejercer su hegemonía que tomó vigor con el diseño de la “doctrina de sudamericanización de la política exterior regional de Brasil” durante la gestión Lula. Este mismo autor plantea que Brasil ha seguido tres parámetros estratégicos para posicionarse en el teatro internacional y regional. El primero tiene que ver la formación de asociaciones estratégicas para el fortalecimiento militar que lo llevó a firmar convenios de defensa con países no solo de América Latina, sino de Europa, Asia y África; cuyo objetivo fue el intercambio de tecnología para expandir su propia industria de defensa. El segundo responde a la necesidad de ser exportador de material bélico superando su propio abastecimiento. Para ello se crearon diversas empresas como AVIBRAS para la industria aeroespacial, IMBEL (Industria de Material Bélico de Brasil), EMGEPRON (Empresa Gerencial de Proyectos Navales), EMBRAER (Empresa Brasileña de Aeronáutica) y CBC (Compañía

Brasileña de Cartuchos). El tercer parámetro trata de convertir las debilidades militares en fortalezas. Para realizarlo se invirtió fuertemente en las Fuerzas Armadas para su renovación. En síntesis, Brasil en su tránsito al liderazgo regional ha utilizado elementos de poder blando y recursos duros de poder. Entre los primeros podemos mencionar la creación del MERCOSUR, de UNASUR y la participación en la solución de crisis políticas de estados de la región.

Finalmente, todo proyecto nuclear responde a un modelo de desarrollo nacional que, en última instancia, revela un modelo de país que se inspira en ideales políticos y económicos vigentes en un determinado contexto témporo-espacial, local e internacional. En nuestro recorrido por la dinámica nuclear de ambos países, pudimos acreditar que durante los gobiernos militares se ha impulsado esta actividad, pero en un clima de rivalidad y desconfianza entre los vecinos. La llegada de la democracia no sólo propició el crecimiento de la nación en términos políticos sino que, en nuestro caso de estudio, está generando un proceso de Seguridad Cooperativa que ha transparentado la labor a ambos lados de la frontera.

3. Medidas de Confianza Mutua a partir del retorno a la Democracia

En el marco de su política exterior, la gestión de Alfonsín intentó revertir la imagen internacional del país que tan dañada había sido por el régimen militar que lo precedió. Cuestiones como la deuda externa, el conflicto limítrofe con Chile y la Guerra de Malvinas fueron grandes desafíos para el gobierno democrático. En función de estos problemas heredados, los objetivos de política exterior tuvieron que ver con la recuperación del prestigio externo, mecanismos para la protección del régimen democrático y la solución de los problemas estructurales del desarrollo.

En materia de defensa y seguridad, uno de los ejes de su política exterior fue la condena al armamentismo, en consonancia con los postulados éticos del idealismo que se manifestó a través de la participación en el G6, el traspaso de la conducción de la CNEA a manos civiles y la búsqueda de cooperación nuclear. Sin embargo, la gestión externa en esta área no estuvo exenta de contradicciones tales como la no adhesión al Tratado Tlatelolco, la no

ratificación del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP) y la continuación del proyecto Cóndor II.

La llegada de la democracia en la región trajo aparejado varios cambios, entre ellos el aumento de la cooperación política y económico-comercial, y por otro lado, la superación de viejas desconfianzas y recelos entre los países sudamericanos, especialmente entre Argentina y Brasil. Prueba de esto son los 24 protocolos firmados entre ambos países entre 1986 y 1989, abarcando los diversos ámbitos de cooperación. También la creación de procesos de integración, como es el caso del MERCOSUR, de alguna manera legitimaron las políticas de cooperación en el campo de la seguridad. En este marco, es posible detectar posiciones comunes de los países miembros en términos de seguridad y defensa y definiciones sobre las diferentes amenazas.

Esta nueva fase de la cooperación nuclear va adquiriendo una dimensión política sin precedentes a través de las visitas presidenciales de Alfonsín y Sarney y de equipos técnicos a las instalaciones nucleares de cada país con la institucionalización de Grupos de Trabajo y de reuniones periódicas. Al mismo tiempo, las Comisiones Nucleares de ambos países pasan por una reestructuración, por una “desmilitarización institucional” (Brigagão y Valle Fonrouge 1999, 11). La serie de acuerdos bilaterales comienza con la **Declaración Conjunta sobre Política Nuclear de Foz do Iguaçu**, firmada en noviembre de 1985. Este acuerdo es el punto de inicio de una serie de acuerdos políticos que muestran el estadio primario de la cooperación. Según Milanese (2005), es el momento fundacional de la cooperación entre ambos países, la primera medida de confianza trascendente en el vínculo bilateral. Es una declaración que contiene varios ejes y que posibilita a ambos estados afrontar las dificultades en el suministro internacional de equipos, materiales y combustibles nucleares. Se puede interpretar como un esfuerzo por la autonomía tecnológica por medio de la promoción de la energía atómica. La Declaración Conjunta constituye el primer paso hacia la construcción de un proceso de seguridad cooperativa.

Un segundo instrumento fue la **Declaración Conjunta sobre Política Nuclear de Brasilia**, firmada en diciembre de 1986. A través de este instrumento se intentó superar los obstáculos de la integración para aportar transparencia por medio del intercambio de visitas y coordinación de posiciones políticas en foros multilaterales.

Un tercer instrumento fue la **Declaración Conjunta sobre Política Nuclear de Viedma**, firmada en julio de 1987. Este documento fue la ocasión para la visita del presidente Sarney a la planta de separación isotópica de Pilcaniyeu lo que puso en evidencia la construcción de una importante medida de confianza. Esto quedó evidenciado en las palabras del entonces presidente de Brasil al diario Clarín el 18 de julio de 1987 “(...) es la primera vez en el mundo que viene un jefe de Estado, convidado por otro jefe de Estado, a visitar una usina de enriquecimiento de uranio, que por su naturaleza es una instalación secreta” (citado en Milanese 2005, 150).

Al año siguiente se firma la **Declaración Conjunta sobre Política Nuclear de Iperó**. Esta dio lugar a la visita del presidente Alfonsín al centro experimental Aramar, perteneciente a la Armada brasileña donde se estaba construyendo un submarino nuclear. En esta ocasión se fijó un cronograma estable y activo de encuentros. En noviembre del mismo año, Sarney visitó el Laboratorio de Procesos Radioquímicos de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) destinado a la producción de combustibles para la usina de la central eléctrica Atucha I y para el reactor de agua pesada de Embalse. Consecuencia de la visita fue la **Declaración Conjunta sobre Política Nuclear de Ezeiza**. Aunque los motivos de esta declaración son casi idénticos a los anteriores y parezcan redundantes, sirvió para reafirmar el compromiso entre ambos estados para el uso exclusivamente pacífico de la energía nuclear.

El mencionado conjunto de acuerdos nucleares bilaterales anularon la problemática nuclear en términos de obstáculo para el vínculo bilateral. Esto se confirma con la creación del MERCOSUR, a través del Tratado de Asunción de 1991, que no solo eliminó definitivamente las probabilidades de un conflicto estratégico, sino que además extendió la cooperación al integrar a Uruguay y Paraguay a este proceso.

En la década del noventa, Carlos Menem asume la presidencia de la Nación en un contexto externo marcado por el fin de la confrontación Este-Oeste. En ese marco, los objetivos de política exterior de Argentina se propusieron superar la crisis económica interna, tener un alto perfil con los organismos financieros internacionales y la banca privada y encontrar el camino para la reinserción en la globalización económico-comercial. Bajo estas premisas, el gobierno va a adaptar su política exterior al interés nacional

definido en términos económicos. Esta política exterior encontró su sustento teórico en el Realismo Periférico escudeano que aconsejaba, entre otras cosas, no confrontar con las grandes potencias, una participación activa en los regímenes internacionales, y la implementación de una política de desarme que implicaba a adherir a determinados instrumentos bilaterales y multilaterales.

En este contexto es que deben comprenderse algunas decisiones en materia de seguridad de esta gestión como la adhesión a regímenes internacionales como el MCTR, el CoCom, el Grupo Australiano de control de armas químicas y bacteriológicas; el ingreso a la OPANAL, y la ratificación del Tlatelolco y del TNP, entre otros. Este eje de su política exterior se complementaba con la participación en operaciones y misiones de paz internacionales y con el abandono de políticas de desarrollo autónomo en áreas sensitivas como fue el caso del proyecto Cóndor II: una suerte de desmilitarización de la diplomacia.

En este momento, Brasil pretendía mayor proyección en los ámbitos multilaterales con un espíritu más universalista, mientras Argentina adoptó una postura más occidentalista y alineada al Norte. En este sentido, Brasil se presentaba como el punto de referencia de una alianza básicamente económica. Sin embargo, en esta década se concretaron diversos instrumentos bilaterales.

El primer instrumento institucionalizado de este gobierno fue la **Declaración sobre Política Nuclear Común Argentino-Brasileña** de Foz de Iguazú, firmada en noviembre de 1990, que estableció nuevas bases para la inserción definitiva en la estructura mundial en material nuclear a través de la constitución de un Sistema Común de Contabilidad y Control de Materiales e Instalación Nucleares (SCCC) cuyo objetivo fue que ambos países desarrollen actividades con fines pacíficos, planteando la necesidad de negociar enmiendas con la Agencia Internacional de la Energía Atómica para la entrada en vigor, de ambos países, del Tratado Tlatelolco.

El establecimiento del SCCC pronto planteó la necesidad de contar con un mecanismo o institución responsable de su aplicación. Esto último pudo instrumentarse a través del **Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Federativa del Brasil para el Uso Exclusivamente Pacífico de la Energía Nuclear** firmado en la ciudad de Guadalajara el 18 de julio de 1991. También conocido como el Acuerdo de Guadalajara, este instrumento permitió la creación de la Agencia Brasileña

Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC). Le cupo a la ABACC la responsabilidad de la administración y la aplicación del SCCC.

Otro avance se dio con el **Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Federativa del Brasil de Consulta y Coordinación** firmado en abril de 1997. Su objetivo fue el establecimiento de un mecanismo permanente de consulta y coordinación para el fortalecimiento de las relaciones bilaterales en materia de defensa y seguridad internacional. Prevé el examen, evaluación, implementación y seguimiento de las cuestiones de defensa y seguridad de mutuo interés relacionado con equipamiento militar, instrucción, ejercicios militares conjuntos, entre otros.

De esta manera, se observa el compromiso integrador de ambos países que constituye un proceso de seguridad. Dentro del mismo los acuerdos para el uso pacífico de la energía nuclear fueron fundamentales ya que se establecieron como las primeras medidas de confianza que contribuyeron a ponerlo en marcha. En ese marco, la periodicidad de los intercambios entre instituciones, sumada al diálogo político del alto nivel dieron lugar a profundos y positivos cambios en las percepciones recíprocas.

Por otra parte, hay dos tratados que revisten gran significación tanto para Argentina como para Brasil que son el Tratado Tlatelolco y el Tratado de No Proliferación (TNP), donde ambos adhieren durante la década del noventa, y por lo tanto, merecen un párrafo aparte. El **Tlatelolco o Tratado para la Prohibición de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe** fue firmado en 1967, su objetivo es la creación de una zona desnuclearizada en la región. Para lograrlo propone la proscripción de la producción, almacenamiento, introducción o emplazamiento de armas nucleares en la región quedando a salvo el derecho a desarrollar la energía nuclear con fines exclusivamente pacíficos. Argentina firmó el Tratado pero el Congreso no lo ratificó, aduciendo que los mecanismos de sistema de control establecidos para evitar la proliferación no aseguraban una adecuada protección al secreto industrial, afectando las tecnologías nucleares nacionales y “(...) establecía distinciones entre los firmantes, caracterizando una posición contraria al principio de igualdad jurídica de los Estados miembros” (Brigagao y Valle Fonrouge, 1999:13). Esos argumentos contribuyeron para que Argentina y Brasil, a pesar de la activa participación en la creación del Tlatelolco, pasasen largos años, sin la adhesión

completa e irrestricta al Tratado. El proceso de adhesión comenzó en 1992, cuando ambos países presentaron en la conferencia de la OPANAL un conjunto de enmiendas, luego aprobadas, con el objetivo de permitir la plena entrada en vigor de este régimen jurídico regional. Argentina y Brasil, firmantes originales del Tratado, lo ratificaron en 1994.

Por otro lado, el **Tratado de No Proliferación (TNP)** llevó a Argentina y Brasil por caminos diferentes y fue ratificado recién en 1995 y 1998, respectivamente. Desde su creación ambos países resaltaban en los foros internacionales por su persistente oposición debido a su carácter discriminatorio y a la restricción hacia el desarrollo de energía nuclear con fines pacíficos por parte de los estados en vías de desarrollo que adhirieran. Esta actitud se mantuvo sin cambios hasta la década del noventa. A partir de aquí ambos van a ratificarlo, aunque con distintas velocidades. Según Waisman (2010), esto se debe a que en Argentina es mayor el control del sistema civil sobre lo militar que en Brasil donde los sectores militares mostraron una fuerte oposición al TNP.

Después de una década de gobierno menemista, la Alianza formada por el radicalismo y el Frepaso llegó al poder. Planteándose como un modelo diferente al proyecto neoliberal que lo precedió, no pudo revertir las consecuencias de aquellas políticas. Al momento de la asunción de De la Rúa, el país enfrentaba un gran déficit fiscal, una importante deuda externa y una enorme dependencia de los mercados de capitales internacionales. Ante la crítica situación, la Alianza terminó aplicando medidas de ajuste frenando así la recuperación económica. La inestabilidad de las políticas a nivel interno tuvo su correlato en la política internacional. Siguiendo a Miranda (2003), podemos caracterizar a la política exterior de este periodo a través de elementos como la discontinuidad, debido a acciones confusas y contradictorias; la ineficacia a la hora de manejar cambios de contexto y adaptarse; y la inestabilidad.

En este período, el gobierno va a procurar el relanzamiento del MERCOSUR y la profundización del vínculo con Brasil. Sin embargo, podemos afirmar que esto último se trata de un error de percepción por parte de la administración argentina, ya que Brasil estaba inmerso en sus problemas domésticos y no le interesaba consolidar el MERCOSUR, por el contrario, pretendía que Argentina solamente respaldara sus iniciativas. Prueba de ello es la Primera Cumbre Sudamericana de Presidentes realizada en Brasilia en el año 2000, donde el presidente Fernando Henrique Cardoso reivindica la integración

regional a través de la complementación del MERCOSUR y la CAN, proponiendo una zona de libre de comercio sudamericana. Este hecho marca el liderazgo brasileño al momento de ofrecer a la región su mercado a cambio del reconocimiento de su peso estratégico, resultando Argentina un país más.

En el año 2003, con apenas el 22% de los votos Néstor Kirchner asumió la presidencia. Se trataba de un gobierno con escasa legitimidad en sintonía con la crisis de representatividad que atravesaba Argentina. Bajo estos acontecimientos, no es difícil suponer que se haya utilizado, por lo menos hasta el año 2005, la política exterior como un instrumento para legitimarse internamente. Este escenario se transformó cuando el oficialismo consiguió los votos suficientes en las elecciones legislativas de 2005, lo que le permitió contar con un mayor apoyo popular. Existen varias hipótesis sobre el diseño de política exterior de Néstor Kirchner. Tanto Llenderrozas (2006) como De la Balze (2010) la interpretan como una herramienta de legitimación interna, otros como Simonoff (2009) creen que se trató de una política de doble estándar donde existieron retóricamente propósitos reivindicatorios pero se ocultaron las concesiones necesarias. No es nuestro objetivo desarrollar un análisis detallado sobre este tema, pero creemos fundamental entender que esta gestión intenta diferenciarse de las anteriores, así vemos un retorno a América Latina y un retroceso en las “relaciones carnales” con los Estados Unidos.

En un contexto marcado por la desconfianza internacional debido a la declaración del *default* y por la indiferencia de algunos estados de la región debido al alineamiento político de Argentina a los objetivos del Departamento de Estado estadounidense en la década anterior; se intentó retomar la política regional desde la profundización de los lazos con Brasil. Este objetivo tenía como finalidad recuperar algo de credibilidad a la hora de renegociar la deuda externa con los organismos financieros internacionales y los acreedores privados. La relación con Brasil durante el primer mandato kirchnerista se basó en el intento de profundización del MERCOSUR. El vínculo bilateral fluctuó entre la cooperación política sustentada en consultas permanentes y coordinación de posiciones en foros internacionales; y los conflictos comerciales, debido a las restricciones para arancelarias y subvenciones a las exportaciones por parte de Brasil. Sin embargo, estas divergencias no empañaron la cooperación.

Por otra parte, la relación con Brasil le permitió a Argentina retomar cierta presencia internacional. Esto se expresa en diversos ámbitos, entre los cuales se encuentran los acuerdos sobre Seguridad Cooperativa. En este sentido, debe tenerse en cuenta el cambio del escenario internacional después de los atentados del 11 de septiembre, que terminó “securitizando” la agenda de América Latina debido a la influencia que ejerce Estados Unidos. Además, las nuevas amenazas transnacionales pusieron en alerta a la región y fomentaron los acuerdos de cooperación en la materia.

A la hora de revisar los acuerdos bilaterales entre ambos países durante la gestión de la Alianza, nos encontramos con un antecedente que vincula al MERCOSUR: la cooperación entre Argentina y Brasil ante el problema de la Triple Frontera. En palabras de Martínez y Tibiletti, las medidas llevadas adelante “(...) alejaron el fantasma de una así llamada zona sin ley, que pudiera servir de pretexto para una intervención extranjera en la región” (2009, 231). Con respecto a este tema se mantuvieron los espacios de colaboración, como por ejemplo la creación del Centro de Coordinación de Capacitación Policial (CCCP).

Volviendo a los acuerdos bilaterales estrictamente de carácter nuclear, observamos que la Declaración Conjunta que crea la **Agencia Argentino Brasileña de Aplicaciones de la Energía Nuclear (ABAEN)**, firmada el 14 de agosto de 2001, abre un nuevo capítulo en la relación de ambos países al intensificar la cooperación en las aplicaciones nucleares, tales como el del ciclo del combustible nuclear, la producción de radioisótopos, la gestión de desechos radioactivos y la participación en el desarrollo de tecnología innovadoras para reactores generadores de energía eléctrica.

La corta e inestable gestión de Fernando De la Rúa también vio reflejada sus dificultades en el ámbito de la cooperación nuclear con Brasil. Después de varios presidentes provisorios, la llegada del kirchnerismo va a reforzar, no sin sobresaltos, el lazo con Brasil y va a extender los mecanismos bilaterales encaminados a la formación de un proceso de seguridad cooperativa.

Son varios los acuerdos entre ambos países en materia de seguridad traccionados por la afinidad política entre uno y otro gobierno. El 15 de agosto de 2003 se firmó el **Memorándum de Entendimiento entre los ministros de Relaciones Exteriores de la Argentina y Brasil** en Asunción. Su objetivo fue reafirmar el compromiso de desarme y no proliferación, impulsar la cooperación comercial y no comercial en los usos pacíficos de energía nuclear, iniciar

consultas con miras al desarrollo de proyectos conjuntos en el marco de programas espaciales, desarrollo de satélites y otros de interés común, y tratar la participación argentina en las actividades futuras del Centro de Alcántara. A su vez, se trata de iniciar consultas tendientes a la coproducción de aeronaves y material aeronáutico. Bajo estas premisas se desarrolla el intercambio de informaciones técnicas, científicas, industriales y comerciales.

Dos años después del Memorándum llegamos al **Acuerdo Marco sobre Cooperación en el ámbito de la Defensa entre Argentina y Brasil** firmado en Puerto Iguazú el 23 de noviembre de 2005, cuyo objetivo es fortalecer la cooperación política de defensa por medio del intercambio de experiencias en diseño y gestión de políticas de defensa y de acciones en el área de planeamiento, gestión presupuestaria, investigación y desarrollo, apoyo logístico y adquisición de productos y servicios de defensa.

El 30 de noviembre del mismo año se concreta la **Declaración Conjunta sobre Política Nuclear en Puerto Iguazú**. Ambos presidentes renovaron el histórico compromiso de la Declaración de Iguazú, resaltando la importancia de un amplio conjunto de nuevos protocolos e instrumentos de cooperación entre los cuales se destaca la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear.

La necesidad de definir potenciales proyectos conjuntos dio lugar al **Acuerdo Marco sobre Cooperación en el Ámbito de Defensa entre Argentina y Brasil** el 22 de febrero de 2008. Este acuerdo incluye cooperación nuclear, infraestructura, energía y defensa; formado por otros 17. Se trataba de constituir subcomisiones binacionales para proyectos estratégicos en el marco del grupo de trabajo conjunto con el fin de emprender acciones tendientes al desarrollo de la cooperación en materia de investigación, desarrollo y producción conjunta en el área de defensa.

En la **Declaración de San Juan** en 2010, Cristina Fernández y Lula Da Silva destacaron la aplicación satisfactoria, desde hace más de quince años, de salvaguardias completas, de forma independiente, por la ABACC y por la OIEA. En esa oportunidad, firmaron una serie de acuerdos, entre los que sobresalió uno sobre cooperación nuclear para poner en marcha un proyecto de reactores, uno por cada país, para la industria naval como para usos medicinales. Fernández reivindicó que ambos países están convencidos del

derecho a desarrollar sus proyectos de energía nuclear en el marco de no-proliferación nuclear, con fines pacíficos y alternativos de energía.

El 31 de enero de 2011, en el marco de la visita oficial de Dilma Rousseff a su par Cristina Fernández, se firmó un acuerdo por el cual la CNEA y la CNEN construirán conjuntamente dos reactores de investigación. Asimismo, ratificaron en todos sus términos la Declaración Presidencial Conjunta sobre Política Nuclear, firmada en San Juan y alentaron el diálogo político instaurado en el Comité Permanente de Política Nuclear (CPPN), con el objetivo de continuar el intercambio de información sobre el estado de los programas nucleares de ambos países, la coordinación de posiciones en foros internacionales, como el Grupo de Proveedores Nucleares (NSG), entre otros, y la evaluación política de la cooperación nuclear bilateral y el funcionamiento de la ABACC, con miras a potenciar su rol.

El 5 de septiembre del mismo año se firmó la **Declaración Conjunta de los Ministros de Defensa** Arturo Puricelli de Argentina y Celso Amorim de Brasil. En la misma reafirmaron la importancia de la relación estratégica en materia de defensa y celebraron la puesta en funcionamiento del Mecanismo de Diálogo Político Estratégico Viceministerial (MDPEVM). Bajo el propósito de profundizar el diálogo político-estratégico y la cooperación en la defensa, se estableció el mantenimiento del Atlántico Sur como Zona de Paz libre de armas nucleares; coordinación de posiciones respecto de las perspectivas de la Misión de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH); cooperación de las Fuerzas Armadas en Operaciones de Mantenimiento de la Paz; coordinación de posturas y acciones en el ámbito del Consejo de Defensa Suramericano de UNASUR y otros foros; fortalecimiento del programa de ejercicios combinados. Teniendo en cuenta la intención de cooperar en tecnología y producción, se planteó avanzar en materia de industria naval, material aeroespacial e informática. Es clara la multidimensionalidad de la cooperación en seguridad.

Una vez descriptos estos acuerdos bilaterales, es claro que la cooperación se da también con miras a evitar una crisis energética. Este tema es de gran significación para dos economías que precisan diversificar su matriz energética. En el caso de Brasil⁹, la energía nuclear representa el 3% de la

⁹ En la actualidad, Brasil depende de la energía hidroeléctrica para el 91% de la generación de energía.

generación de energía corriente, y en nuestro país el 7%. Pero la cooperación bilateral no es suficiente para alcanzar los “objetivos energéticos”, ya que dependen de otros proyectos y socios nucleares más experimentados dispuestos a realizar una transferencia tecnológica.

Otro factor a tener en cuenta es la creciente influencia estratégica y la oportunidad de convertirse en participantes globales del mercado de combustibles nucleares. Desde una perspectiva geopolítica, estas circunstancias ayudarían a Brasil a fortalecer su liderazgo a nivel regional y global. La participación activa de Brasil en la creación de la UNASUR y su propuesta para la creación de un Consejo de Defensa Sudamericano, son dos indicadores de su intención de lograr el liderazgo regional. Además, Brasil ha demostrado un esfuerzo sostenido para ampliar su influencia fuera de la región, ya sea a través de la campaña para lograr una banca permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, por su participación en los economías de rápido desarrollo (BRIC) con Rusia, India y China, como por su intención de asociarse con países desarrollados en proyectos internacionales selectivos, tales como el ITER sobre fusión nuclear (originariamente, el consorcio internacional para el Reactor Experimental Termonuclear Internacional).

El dominio de tecnología nuclear sofisticada confiere un prestigio internacional al que aspiran tanto Brasil como Argentina. Esta última ha ejercido un liderazgo nuclear latinoamericano durante mucho tiempo, pero ese liderazgo se fue perdiendo debido a las sucesivas crisis políticas y económicas. Bajo las circunstancias actuales, parecería que la Argentina es un socio muy conveniente para Brasil dado que tiene el *know-how*, no está compitiendo por el liderazgo y, aparentemente, considera al consorcio como una buena oportunidad para reactivar su decaído programa nuclear. Esta alianza estratégica también podría convertir a Brasil y Argentina en proveedores globales de uranio enriquecido y reactores avanzados de potencia intermedia.

Desde un punto de vista de la no proliferación, una empresa bilateral llevada a cabo por dos países democráticos, sin conflictos regionales, y que opere bajo el control eficiente de organizaciones internacionales tales como la ABACC y el OIEA ofrece muchas más garantías que los proyectos independientes desarrollados de manera aislada. En cualquier caso, las alianzas nucleares deberían basarse en la transparencia y desarrollarse bajo un monitoreo estrecho

por la comunidad internacional con miras a extender este proceso de seguridad cooperativa.

4. A modo de cierre

Las particularidades de los distintos gobiernos, de cada lado de la frontera, muchas veces dificultaron la consolidación de los procesos integracionistas, pero en líneas generales, se ha estimulado la cooperación bilateral durante las gestiones analizadas en nuestro trabajo. El mandato de Raúl Alfonsín a pesar de haber afrontado innumerables dificultades consecuencia de la etapa de pos Guerra de Malvinas, la inestabilidad del sistema político y la grave crisis económica, pudo realizar gestos cooperativos hacia Brasil que pueden observarse en la cantidad de acuerdos firmados y las visitas que consumaron ambos presidentes. Estas decisiones generaron la creación de Medidas de Confianza Mutua entre ambos estados en materia de seguridad.

La llegada del neoliberalismo a la región, si bien no apartó la cooperación regional de la agenda, la condicionó a los postulados de la economía de mercado. Las diferentes iniciativas, entre ellas el MERCOSUR, fueron acotadas a la apertura comercial aislando cualquier propuesta de alianza política más profunda. Sin embargo, al mismo tiempo, se impulsaba el ingreso de Argentina y Brasil a los grandes regímenes internacionales que regulaban sendos desarrollos nucleares y la utilización de la energía nuclear. A distintas velocidades, ambos países adhirieron.

La desestabilización política y económica que sufrió Argentina a finales de la década del noventa muestra su correlato en la escasez de acuerdos con Brasil para profundizar el proceso de Seguridad Cooperativa, situación que comienza a revertirse con el gobierno de Néstor Kirchner.

Este recorrido llevó a un gradual y acumulativo incremento del peso de los componentes preventivos de conflictos, cosa que además amplió enormemente el alcance de las relaciones de cooperación entre ambos estados. De este modo, resulta posible apreciar la importancia y la trascendencia de la experiencia de cooperación bilateral en el sector, que implicó el desarrollo de una política común funcional para la construcción de confianza recíproca y de un proceso de seguridad, ambos esenciales tanto para la construcción de un proceso de integración regional relativamente exitoso, como para la saludable

consolidación del régimen democrático en la región. La seguridad cooperativa es un proceso que encuentra su hábitat natural en la democracia. La recuperación de las instituciones impulsó la integración regional en muchos ámbitos. Fue pionera la cooperación económico-comercial, representada en el MERCOSUR, sumado a los diferentes acuerdos bilaterales, que fueron generando un conjunto de políticas y visiones compartidas también reflejadas en el ámbito de la seguridad. Ámbito complejo si los hay, en especial entre dos países que tienen un pasado de desconfianza y rivalidad.

Argentina y Brasil lideraron un proceso de transformación del vínculo pasando de la tensión, durante los gobiernos militares, al acercamiento en momentos de recuperación de la democracia, y luego a una alianza política, económica y estratégica que comenzó en la década del noventa y que se fue afianzando desde el año 2003 – por lo menos desde lo discursivo.

Tanto Argentina como Brasil fueron pioneros en la tecnología nuclear en la región, lo que de alguna manera los llevó a participar activamente de la cooperación con sus vecinos. Sin embargo, el modelo de desarrollo nuclear autónomo que caracterizó a la década del ochenta, fue reemplazado por el de autorrestricción y controles externos en los años noventa en respuesta a las presiones externas. Finalmente, durante los mandatos presidenciales de Lula y de Kirchner se ha recuperado parte del margen de autonomía en el desarrollo nuclear, y esto ha derivado en algunos forcejeos con los organismos de control internacional. A pesar del ambicioso programa nuclear presentado por el presidente argentino, en este período es Brasil quien lleva adelante los más importantes progresos en materia nuclear.

Creemos que Argentina y Brasil efectivamente han iniciado un camino irreversible hacia la Seguridad Cooperativa. Sumado a esto han intensificado sus lazos bilaterales en otras áreas, haciendo de la integración regional una dinámica multidimensional. Sin medidas ni decisiones que generen confianza y transparencia es imposible avanzar en acuerdos de otra índole. Resumiendo, en palabras de Brigagão (2011): “Argentina e Brasil criaram uma arquitetura política, diplomática e técnica, através de um muito bem e sofisticado articulado sistema de cooperação com base na confiança mútua”.

REFERÊNCIAS

- Buzan, B. 1992. "Third world regional security in structural and historical perspective." In: *The insecurity dilemma: National security of third world states*, edited by B. Job. Boulder: Lynne Rienner.
- Buzan, B., O. Waever, and J. de Wilde. 1998. *Security: A new framework for analysis*. Boulder: Lynne Rienner
- Brigagão, Clovis. 2011. "Brasil e Argentina: Modelo de Confiança Mútua na Área da Não-Proliferação Nuclear." Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, Bolsa de Produtividade em Pesquisa.
- Brigagão, Clovis, and Marcelo Valle Fonrouge. 1999. "Argentina y Brasil: Modelo regional de confianza mutua." *Estudios Internacionales* 125.
- Cubillos Meza, Adela. 2008. "El desarrollo nuclear de Brasil: reseña histórica." *Memorias: Revista Digital de Historia y Arqueología desde el Caribe* 9 (17).
- Carreño Lozano, Andrea del Pilar. 2010. "Brasil como potencia subregional en el ámbito de la seguridad y La defensa en el último período de gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva." PhD Thesis, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá, Colombia.
- De la Balze, Felipe. 2010. "La política exterior de los gobiernos Kirchner (2003-2009)." *Estudios Internacionales* (166).
- Hardy Videla, David A. 2003. "La Seguridad Cooperativa: un modelo de seguridad estratégica en evolución." *Revista de Marina* (6). Accessed September 01, 2013: <http://www.revistamarina.cl/revistas/2003/6/hardy.pdf>.
- Hurtado de Mendoza, Diego. 2009. "Periferia y fronteras ideológicas. Energía nuclear y dictadura militar en Argentina (1976-1983)." *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad* (13). Accessed September 01, 2013: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=SI85000132009000200003&scritpt=sci_arttext
- Llenderrozas, Elsa. 2006. "La política exterior de Kirchner 2003-2006." Paper presented at the VIII Congreso Chileno de Ciencia Política, PUC, Santiago, Chile.

- Martinez, Pablo, and Luis Tibiletti. 2009. "La evolución reciente de la relación estratégica Argentina-Brasil y su proyección en el marco de la Unión de Naciones Sudamericanas.". In: *Argentina y Brasil. Venciendo preconceitos Las variadas aristas de una concepción estratégica*, edited by Glayds Lechini, Victor Klagsbrunn and Willians Gonçalves. Rio de Janeiro: Revan.
- Milanese, Juan Pablo. 2005. "Argentina y Brasil: hacia un proceso de seguridad cooperativa." *Agenda Internacional* (4).
- Miranda, Roberto. 2003. *Política Exterior Argentina. Idas y venidas entre 1999 y 2003*. Rosario: Ediciones PIA.
- Ornstein, Roberto. 2010. "El desarrollo nuclear argentino: 60 años de una historia exitosa". *Publicación de la CNEA*, N° 37, Enero-Junio 2010.
- Ribeiro de Andrade, Ana Maria, and Tatiane Lopes dos Santos. 2005. "Desafios do desenvolvimento tecnológico nuclear autônomo." Paper presented at the XXIII Simpósio Nacional de Historia ANPUH, Londrina, Brazil.
- Simonoff, Alejandro. 2009. "Regularidades de la política exterior de Néstor Kirchner." *Confines* (10): 71-86.
- Waisman, Valentina. 2010. "Argentina y Brasil: Percepciones y Posturas Actuales frente al Régimen de No Proliferación Nuclear." *Política Hoje* 19.

RESUMO

El artículo aplica el enfoque de la Seguridad Cooperativa al vínculo bilateral entre Argentina y Brasil mediante el desarrollo de Medidas de Confianza Mutua como elementos que generan mecanismos de cooperación a largo plazo. El objetivo es realizar una revisión de la cooperación en materia nuclear.

PALAVRAS-CHAVE

Seguridad Cooperativa; Medidas de Confianza Mutua; Argentina; Brasil.

*Recebido em 19 de setembro de 2013.
Aprovado em 12 de novembro de 2014.*

NA SOMBRA DO IMPÉRIO: REFLETINDO SOBRE A POSIÇÃO ESTRATÉGICA DE PEQUENOS ESTADOS NA EUROPA E NA BACIA DO CARIBE DURANTE A GUERRA FRIA

Mitchell Belfer¹

Introdução

Qualquer avaliação dos acontecimentos políticos e socioeconômicos internacionais do século vinte inevitavelmente se baseia fortemente na literatura sobre as relações entre e dentro dos dois blocos da Guerra Fria. Essa avaliação cognitiva tornou-se tão utilizada que até mesmo as guerras mundiais, que precederam a disputa EUA-URSS, foram acopladas à Guerra Fria de modo a produzir uma meta-narrativa e a partir dela compreender a dinâmica das relações internacionais como um todo. Por exemplo, a Primeira Guerra Mundial é analisada nos livros de história não apenas pelo que produziu; ela também passou a ser vista como produtora das condições adequadas para a revolução comunista na Rússia e para a ascensão dos EUA como líder do Ocidente – dois antecedentes necessários para o meio século de Guerra Fria. Mas não antes de estes dois blocos ideologicamente opostos unirem forças para livrar o mundo do

¹ Coordenador do Departamento de Relações Internacionais e Estudos Europeus, e Editor da Revista Centro Europeia de Estudos Estratégicos e Internacionais da Universidade Metropolitana de Praga. E-mail: belfer@mup.cz.

fascismo e do pivô alemão nos assuntos europeus. A Segunda Guerra Mundial veio representar três capítulos da história da civilização: a história do genocídio (a busca da Alemanha nazista para exterminar a civilização judaica), a história das lutas ideológicas seculares não nacionalistas e a história de poder para além dos limites do poder (a nuclearização do poder). Em outras palavras, a Segunda Guerra Mundial também foi incluída como um capítulo necessário para a Guerra Fria. E certamente foi. Sem a Segunda Guerra Mundial, é difícil imaginar como, ou se, a URSS teria se expandido e ocupado a Europa Central, se os países da Europa Ocidental não ocupariam o Oriente, se os EUA teriam aprofundado os seus compromissos com a Europa ou qualquer número de dinâmicas que pudesse acontecer. É evidente que a Guerra Fria é um momento decisivo da história das relações internacionais.

No entanto, essa arrogância, pela sua natureza, implica tal desequilíbrio de poder mundial a ponto de inferir que apenas dois Estados-blocos terem dominado a vida política internacional por grande parte de um século. Embora isso possa ser empiricamente verificável em termos de conflitos, engajamentos e projeções, existem falhas fatais advindas de tais generalizações; elas tendem a exagerar os papéis das superpotências e subestimar o papel de Estados menores e das alianças e competições que definiram as suas posições globais e orientações de política externa. Estes também eram – e são – importantes e merecem serem reconhecidos e estudados.

Este trabalho procura corrigir a instintiva negligência dos pequenos Estados que afetaram o sistema de concorrência transatlântica e transpácifica da Guerra Fria e que seguiu até tempos mais recentes. Visto que investigar a dinâmica de pequenos Estados em um sistema internacional dominado pelas superpotências requer investigações exaustivas, este trabalho fornece apenas um passo modesto nesta direção. A sua intenção é definir, conceitualmente, os pequenos Estados e demonstrar como estes vieram a ocupar os "tampões" proverbiais que existem nas "zonas de fricção;" os espaços de sobreposição de esferas de influência de super- e grandes potências. Dado que a Guerra Fria pode ser (bruscamente) dividida em dois blocos principais, e visto que a flexibilidade dos pequenos Estados para determinar sua própria política externa foi severamente restringida pelo líder de seu bloco, análises sobre as relações de Estados pequenos durante a Guerra Fria se limitam ao nível intra-bloco. Para os fins deste trabalho, exemplos são extraídos principalmente de esferas de

influência geopolítica imediatas das superpotências – os EUA e os Estados da América do Sul e Central e a URSS e os países do Pacto de Varsóvia – uma vez que este trabalho está preocupado com a forma como os pequenos Estados, na sombra do império, determinaram suas relações. Estas regiões também são importantes pois a URSS pretendeu diminuir o poder dos EUA nas Américas através do patrocínio de movimentos militares, paramilitares e atividades políticas comunistas, enquanto os EUA apoiavam governos anticomunistas da Europa Ocidental e do Sul e se esforçaram em prol do fortalecimento da OTAN. Em resumo, o Caribe foi para a URSS o que a Europa Ocidental (e do Sul) foi para os EUA: um ponto de pressão sobre o corpo geoestratégico do seu adversário. Além disso, as diferenças sócio-políticas, econômicas, culturais e geográficas entre as esferas estadunidenses e soviéticas tornam tal comparação interessante e estimulante.

1. Teorizando sobre pequenos Estados

A importância de Estados pequenos na preservação da balança de poder regional e até internacional não deve ser subestimada. Assim como a neutralidade da Bélgica ajudou a preservar a balança de poder no período anterior à Primeira Guerra Mundial, as tentativas recentes da Geórgia de entrar nas organizações securitárias do Ocidente provocaram a agressão russa. Grandes potências e superpotências não mediam esforços para assegurar a permanência de Estados pequenos em sua arquitetura securitária e de maneira egoísta defendiam o *status quo* independentemente da vontade desses Estados. Democracia é um luxo para Estados obcecados por sua própria sobrevivência geopolítica. Com isso em mente, é necessário definir pequenos Estados e avaliar seus comportamentos em relação às grandes potências e superpotências. Visto que esse trabalho é dedicado à compreensão das nuances políticas durante os anos da Guerra Fria, atenção será dada ao período 1945-1991. Adicionalmente, essa seção não é focada exclusivamente nas relações entre os membros das duas pinças da União Soviética – o Pacto de Varsóvia e os países do Caribe – procurando também fornecer um maior entendimento de Estados pequenos em geral.

1.1. O que são pequenos Estados?

Um corpo específico da literatura de relações internacionais dedica-se à natureza, ao comportamento e à orientação política de Estados e pequenas potências². Essa coleção de textos fornece uma sólida ligação entre exemplos históricos (por exemplo, a República de Veneza) e contemporâneos (i.e., O Grão Ducado de Luxemburgo). Entretanto, essas análises tendem a ser generalizações visto que várias das suas considerações temporal-específicas apenas esporadicamente percebem mudanças fundamentais no tecido das relações internacionais. Em outras palavras, muitos dos pesquisadores que analisam pequenos Estados tendem a ser historiadores e não pesquisadores de relações internacionais, além de congelar os pequenos Estados em suas investigações. A ideia de que existem pequenas, médias, grandes e superpotências operando na arena internacional não é novidade; os acadêmicos de relações internacionais se preocuparam com tais distinções desde seu início. Portanto, para determinar precisamente o que é um pequeno Estado é essencial um passo teórico atrás até o "último ano das Guerras Napoleônicas. Anteriormente [...] 'a suposição era que todos os países independentes e soberanos eram iguais em termos teóricos, independentemente de suas responsabilidades ou de sua força física.'"³

Deste ponto inicial, a hipótese era que todos os Estados eram iguais e que o princípio da não-intervenção nos assuntos domésticos de outros Estados era um princípio inviolável. Contudo, esses princípios são normalmente desconsiderados pelas grandes potências, as quais, ao determinar sua vontade de estender suas esferas de poder e projeção de capacidades, muitas vezes se envolvem nos assuntos de outros Estados, tanto pequenos quando grandes.

De fato, Rothstein analisa que a

[...] pressuposta igualdade de todos os Estados não preveniu as Grandes Potências de tratar Estados menores de maneira instrumental. Pequenas Potências ameaçadas pelas Grandes Potências vizinhas, ou beneficiadas em termos securitários pelos conflitos das Grandes Potências, foram forçadas a

² Esse estudo teórico apareceu primeiro em: Mitchell Belfer (2014), *Small State, Dangerous Region: A Strategic Assessment of Bahrain*, Peter Lang Publishing, Frankfurt, Germany.

³ Harold Nicolson (1961), *The Congress of Vienna: A Study in Allied Unity, 1812-1822*, NY: The Viking Press, p. 137, quoted in Robert L. Rothstein (1968), *Alliances and Small Powers*, Columbia UP, p. 11.

jogar um jogo perigoso: mover rapidamente do lado leve ao pesado da balança quando um aparente vitorioso de um conflito pode ser visualizado.⁴

Esses pensamentos apontam para a liderança pragmática como pilar da longevidade do Estado, visto que – se Estados pequenos são tratados instrumentalmente e foram forçados a rapidamente mudarem suas alianças – somente líderes prudentes são capazes de reconhecer mudanças na balança de poder e ligeiramente realinhar-se para garantir sua sobrevivência. Contudo, Estados pequenos não operam dentro de um vácuo político e não conseguem apenas lidar com o balanço regional para defender seus interesses e garantir sua sobrevivência. Frequentemente, Estados pequenos são eles mesmos a questão que origina a competição e, por vezes, o conflito entre as grandes potências. O capítulo cubano na revolução comunista é um lembrete do nível de intensidade no qual as grandes potências estão dispostas a agir para se proteger e absorver Estados pequenos nas suas esferas de influência. A comunidade internacional nunca antes – ou desde então – chegara tão perto do Armageddon nuclear quanto quando os EUA colocaram em quarentena a ilha e ativamente dissuadiram a expansão soviética. Castro entendeu quão antagônico seu regime era para os EUA, e fez suas escolhas de alinhamento de acordo com isso. Todavia, ele não poderia antecipar até que ponto os EUA estavam dispostos a ir com o objetivo de preservar a balança regional de poder – e de terror. O pragmatismo de Castro foi menos que ótimo e Cuba sofreu economicamente como resultado disso. Mas, apesar disso, o país sobreviveu. O mesmo pode ser dito de uma tentativa posterior de estabelecer um (dito) regime comunista radical em Granada após o assassinato do Primeiro Ministro Maurice Bishop em 1983. A Operação Fúria Urgente dos EUA levou à transformação do Estado independente granadino em um pseudo-fantoches dos EUA. Quando Estados pequenos agem de maneira imprudente e sem considerar seu papel na preservação da balança regional de poder eles arriscam sua sobrevivência e soberania nacionais.

Logo, pequenos Estados não devem apenas se preocupar com o equilíbrio regional, eles também precisam manter uma atuação discreta, visto

⁴Robert L. Rothstein (1968), *Alliances and Small Powers*, Columbia UP, p. 11.

que os Estados pequenos que “chamaram a atenção das Grandes Potências [...] só foram percebidos quando se tornaram objeto de desejo de uma Grande Potência, ou quando eles intervieram demais no jogo diplomático.”⁵⁵

Para Rothstein, Estados pequenos são definidos a partir de três pontos de referência. Primeiro, eles são tratados de maneira instrumental, devido à existência de uma mão invisível que determina sua liberdade de ação e limita a extensão de sua independência na determinação de uma política externa voltada para interesses nacionais formulados pela população e pelas classes políticas. Em segundo lugar, pequenos Estados são forçados ao jogo perigoso de constante equilíbrio, gastando enorme energia (e recursos) política e econômica para garantir que eles estão do lado “vencedor” de uma balança e para não entrarem em competições regionais e internacionais além de suas capacidades. Em terceiro e último lugar, pequenos Estados são restritos em seu processo de formulação de política exterior visto que as políticas externas das grandes potências agem como a base para o processo de tomada de decisões de Estados pequenos.

Até um olhar rápido pelos Estados da América Latina, Caribe e da Europa Central e Oriental – que estão na sombra dos impérios estadunidense e soviético – confirma a validade das observações de Rothstein. Os soviéticos estavam menos preocupados com a revolução cubana e com justiça social naquele país do que com o estremecimento do poder estadunidense na região do Norte Caribenho, assim como os EUA estavam pouco preocupados com as consequências do golpe contra Allende e a emergência do regime de Pinochet no Chile.⁶ Tal tratamento instrumental aos aliados não estava confinado à América Latina; Estados da Europa Central e Oriental enfrentaram situações similares, como o conflito Russo-Húngaro de 1956 e a invasão da Tchecoslováquia pelos países-membros do Pacto de Varsóvia em 1968 atestam. Porém enquanto Rothstein sugeriu que uma mão-invisível determinava a liberdade dos pequenos Estados em formular uma política externa independente, as superpotências da Guerra Fria não eram sutis; a mão era visível e apertada.

⁵⁵ Ibid, p. 12.

⁶Vide: Peter Kornbluh (2003), *The Pinochet File*, The New Press, New York: USA.

Em relação a ser “forçado ao jogo perigoso do equilíbrio constante [...] para garantir que o Estado estava no lado 'vencedor' de uma balança e não se envolver em competições regionais e internacionais além de suas capacidades,” o nível de instrumentalização impediu a fluidez das alianças dos pequenos Estados durante a Guerra Fria. Tanto a Albânia quanto a Romênia abandonaram o Pacto de Varsóvia, e é verdade que a França desistiu da cooperação com a OTAN, porém em nenhum caso essas defecções ameaçaram a segurança política do bloco e, além disso, esses episódios constituíram mais como exceções do que como a regra. Na maior parte dos casos, a Guerra Fria foi um grande ato de equilíbrio e os pequenos Estados eram em grande parte presos a ele como um resultado do tratamento instrumental pelas grandes potências. Existiam poucas vias de escape. A Albânia teve que se alinhar a revigorante China, a Romênia precisou flertar com os EUA, França e Itália enquanto a França teve que permanecer aliada aos EUA no nível bilateral. Em cada mudança nos blocos da Guerra Fria, equilíbrios foram reafirmados e não deixados de lado.⁷

Por último, a observação de que os pequenos Estados têm suas políticas exteriores restritas às políticas externas das grandes potências foi uma observação muito importante. Quando a URSS tentou se aproximar com a América Latina, ela recrutou sua aliada Tchecoslováquia visto que ela tinha uma boa relação com a região. A aceitação da Tchecoslováquia de seu papel pioneiro teve menos a ver com a política instintiva do país e mais a ver com o fato das suas decisões de política externa serem feitas cada vez mais por Moscou.⁸

No calor da Guerra Fria, Rothstein afirmou que “para Pequenas Potências [...] a solução para qualquer “dilema securitário” deve vir de uma fonte externa.”⁹No colapso da hegemonia dos EUA isso é um aspecto-chave ser um pequeno Estado. Contudo, atualmente, resolver um dilema securitário é

⁷Vide Raymond L. Garthoff (1995), *The Cold War International History Project Bulletin*, Issue 5, p. 111.

⁸Vide Matyas Pelant (2013), ‘Czechoslovakia and Brazil, 1945-1989: Diplomats, Spies and Guerrilheiros,’ *Central European Journal of International and Security Studies*, 7:3, pp. 96-117. See also: Josef Opatrný (2013), ‘Czechoslovak-Latin American Relations, 1945-1989: The Broader Context,’ *Central European Journal of International and Security Studies*, 7:3, pp. 12-37.

⁹Rothstein (1968), p. 24.

muito mais difícil devido à natureza das competições regionais, principalmente em regiões perigosas. A Bacia do Caribe, a América Latina e a Europa Central e Oriental foram – durante o século XX – regiões muito perigosas. Ao nos referirmos à insurgência maoísta *Sendero Luminoso* no Peru, aos conflitos interestatais na América Central, principalmente a Guerra do Selo em 1937 entre a Nicarágua e Honduras, a Guerra de Futebol entre El Salvador e Honduras em 1969 e as tensões entre a Costa Rica e a Nicarágua em relação ao Rio San Juan, entre outros casos, existe um nível desproporcional de violência política ao redor dos $\frac{3}{4}$ mais meridionais das Américas. Isto se explica, principalmente, devido à grande proporção de pequenos Estados e seus requerimentos securitários que só podem ser preenchidos pelas alianças com potências regionais e internacionais. Portanto, enquanto que a solução para seus dilemas securitários devem vir de uma fonte externa, os atores exógenos devem ser, pelo menos parcialmente, responsáveis pelo início dos dilemas securitários, visto que o Estado exógeno trata o pequeno Estado de maneira instrumental, na busca de seus próprios interesses. O conflito do pequeno Estado pode, logo, ser um resíduo da busca da grande potência pelos seus próprios interesses.

De fato, similarmente aos períodos antecedentes da Primeira e Segunda Guerras Mundiais,

Pequenos Estados devem essencialmente se apoiar em uma ambígua ajuda externa para conquistar o objetivo básico de todos os Estados: sobreviver. Se eles aprenderam alguma coisa com a história, é que a ajuda externa normalmente chega atrasada e que é fornecida somente devido às expectativas de benefícios futuros.¹⁰

Adicionalmente, existe uma "margem estreita de segurança que o Estado possui. Com (normalmente) um território pequeno, com limitados recursos e com amigos não confiáveis, o Estado tem pouco tempo para corrigir erros. Com medo de se arriscar, é necessária precaução."¹¹ A revolução húngara

¹⁰Ibid, 24.

¹¹Ibid, 25.

serve como um caso exemplar.¹² Enquanto os EUA e seus aliados da Europa Ocidental certamente encorajaram os húngaros a se rebelar contra a URSS para diminuir a presença comunista na Europa Central, não houve apoio quando a Hungria mais precisava.¹³ Em vez disso, a Hungria teve que absorver os riscos e pagar por todos os erros de cálculo com sangue e fortes restrições políticas e econômicas quando da invasão soviética. E, para complementar, parece que a maneira pela qual os EUA buscaram empoderar os comunistas húngaros mais moderados pode ter contribuído diretamente para a decisão soviética de invadir o país e depor Nagy.¹⁴ Enquanto isso, quando os EUA mobilizaram seus aliados a apoiarem os húngaros, a guerra já havia sido concluída. O Ocidente estava pronto para lutar contra a URSS até o último húngaro.

Pequenos Estados não são apenas vulneráveis devido a sua dependência a aliados não confiáveis e egoístas, são também – devido ao tamanho de seu território – vulneráveis graças a sua posição geopolítica e ao período reduzido no qual eles são forçados a operar. A vida política é simplesmente acelerada pois a paciência é um luxo que os Estados pequenos não podem sustentar. De fato, "poucas Pequenas Potências desfrutam do luxo de possuir força suficiente para lidar com todos os problemas dos seus horizontes políticos; no melhor cenário, eles podem confrontar e sobreviver aos problemas mais sérios, se eles os analisarem de maneira correta."¹⁵

Logo, uma característica adicional de todos os pequenos Estados é o fato do pilar central de sua sobrevivência ser sua liderança e seu processo de tomada de decisão. É como se todos os pequenos Estados estivessem permanentemente enfrentando o cenário de guerra iminente, rapidamente alternando sua política de acordo com as diferentes informações que chegam. Ministérios da Defesa e das Relações Exteriores, o gabinete do Primeiro Ministro e, basicamente, todo o espectro de órgãos legislativos e executivos é forçado a trabalhar constante e prudentemente para a sobrevivência de seu Estado. Isso deve, talvez, oferecer uma explicação parcial das formas de

¹²Ver Johanna C. Granville (2004), *The First Domino: International Decision Making During the Hungarian Crisis of 1956*, Texas A&M UP.

¹³Ver Ibid.

¹⁴Ibid, pp. 200-201.

¹⁵Rothstein (1968), p. 25.

governo adotadas na Europa Central/Oriental e na América Latina durante a Guerra Fria: liderança forte, culto à personalidade e populismo cru.¹⁶ Frequentemente as dimensões internas do processo de tomada de decisão estão além do escopo da investigação adequada. Contudo, nos pequenos Estados existe um sentimento nacional predominante de medo que uma escolha política seja inadequada ou que laços regionais estejam exageradamente fortes para resistir e "a psicologia do medo leva Potências Pequenas a direções conflitantes,"¹⁷ as quais são muito difíceis de reconciliar.

1.2. O que faz um pequeno Estado ser pequeno? Duas variáveis.

Devido às discussões anteriores sobre as vulnerabilidades intrínsecas que definem os pequenos Estados, é importante indicar os aspectos particulares de um Estado que o fazem Pequeno e, logo, propenso às vulnerabilidades destacadas acima. Para os efeitos deste trabalho, existem duas abordagens principais para o entendimento do que faz um pequeno Estado ser pequeno, uma absoluta e uma relativa, ambas estando refletidas na interação das duas variáveis.

Elas são:

1. Tamanho da População: o número total de residentes (cidadãos e não-cidadãos) de um Estado;
2. Área Territorial Nacional: a profundidade geoestratégica de um Estado e os recursos disponíveis para ele.

As variáveis são emprestadas (ainda que refinadas) das quatro variáveis do "modelo tradicional" de um Estado pequeno de East:

¹⁶ Para uma leitura sobre o populismo econômico na América Latina, ver Sebastian Edwards (2010), *Left Behind: Latin America and the False Promise of Populism*, University of Chicago Press. Ainda que esse trabalho tenha como objetivo explicar a maneira pela qual as orientações e ideologias políticas limitaram o crescimento econômico da América Latina, ele discute sobre as formas de nepotismo e empoderamento setorial que normalmente é um reflexo de líderes paranoicos e cultuados. Para uma leitura sobre o culto à personalidade e a liderança na Europa Central e Oriental durante a Guerra Fria, ver Ben Fowkes (1999), *The Post-Communist Era: Change and Continuity in Eastern Europe*, Palgrave Macmillan, New York: USA.

¹⁷Rothstein (1968), p. 28.

O modelo tradicional normalmente assume que pequenos Estados são marcados por uma ou mais características: (1) pequena área terrestre, (2) pequena população total, (3) pequeno PIB total (ou outros índices de capacidade produtiva total) e (4) nível baixo de capacidades militares.¹⁸

A decisão de omitir o PIB e as capacidades militares foi feita com base no PIB se referir ao tamanho da economia de um país e não à sua dinâmica geopolítica. Ao mesmo tempo, relações internacionais e segurança são muito mais nuanças e o critério restrito das capacidades militares não é um indicador do tamanho nacional, ou ainda de poder. Em vez disso, ainda que não considere uma variável, esse trabalho reconhece as diferenças de demandas e capacidades nacionais para satisfazê-las como indicativos de um pequeno Estado visto que pequenos Estados sentem demandas nacionais (e setoriais e subnacionais) de forma muito mais aguda que entidades maiores. Devido ao fato do pequeno Estado possuir população e território pequenos, existirão menos demandas e mais oportunidade de satisfazer tais demandas. Ou, alternativamente, podem existir mais demandas e menos oportunidades para satisfazê-las, implicando que pequenos Estados são forçados a se comportarem de maneira diferente das grandes entidades devido às suas tensões internas inerentes que são derivadas da diferença entre demandas e capacidades nacionais. Todavia, visto que essas situações originam-se do fato do Estado ser pequeno, e não serem uma causa em si, demandas versus capacidades são consideradas sintomáticas.

Variável 1: Tamanho Populacional

Tamanho populacional continua a importar devido a atuação dos cidadãos em atividades políticas, militares, sociais, diplomáticas e econômicas. Visto que a utilização de população como um indício do caráter pequeno do Estado tem sido o centro de muitos debates de relações internacionais, ela é um determinante-chave utilizado nesse trabalho.¹⁹ Sawyer percebe que

¹⁸ Maurice A. East (1973), 'Size and Foreign Policy Behaviour: A Test of Two Models,' *World Politics*, 25:4, p. 557.

¹⁹For an overview of the population size debate see: Maass (2009), pp. 70-74.

De todas as características nacionais, tamanho é provavelmente a mais óbvia – mas isso não a faz menos importante. E embora a população seja o maior elemento do tamanho, variáveis como recursos naturais, terras aráveis e PIB também são muito importantes nesse fator.²⁰

Esse trabalho também reconhece que outros fatores devem ser considerados para o conhecimento geral do que faz um Estado ser pequeno ou grande (e outros tamanhos), ainda que sustente que tamanho populacional é o mais relevante fator, visto que é somente a partir da alocação dos indivíduos nas estruturas políticas do Estado, nas Forças Armadas e nas agências econômicas que pode se dar a mobilização nacional. Dado que os pequenos Estados têm um número menor de indivíduos para preencher tais posições e papéis, pode-se concluir que pequenos Estados são caracterizados por populações diminutas e, logo, o tamanho de fato importa; se um Estado tiver menos pessoas politicamente capazes para serem utilizadas, menos soldados para serem alistados ou conscritos, e menos atores econômicos, todo o seu aparato nacional será atingido, mesmo se o Estado em questão for rico e controlar muitos recursos nacionais significativos.

É também útil perceber que o tamanho populacional não se reflete positivamente em poder – pequenos Estados podem ser relativamente poderosos ou fracos –, dependendo de uma vasta lista de variáveis que interagem entre si. Visto isso, apesar do fato de "meramente possuir um grande exército, as armas mais avançadas tecnologicamente ou uma economia moderna não garantem a habilidade de alcançar os fins desejados – o relacionamento entre poder tangível e a conquista de objetivos nacionais virou cada vez mais indireta e obscura."²¹ Logo, pequenos Estados podem reter poder e Estados grandes podem ser fracos. Contudo, o tamanho da entidade nacional certamente impacta no comportamento do Estado visto que pequenos Estados tendem a sustentar-se em alianças e entendem mais suas vulnerabilidades do que Estados grandes. Portanto, entender o papel do tamanho populacional nas culturas e comportamentos políticos nacionais é uma tarefa importante. Infelizmente, a

²⁰Jack Sawyer (1967), 'Dimensions of Nations: Size, Wealth and Politics,' *American Journal of Sociology*, 73:2, p. 152.

²¹Rothstein (1968), pp. 19-20.

discussão nesta seção começa dessa teorização para retornar para o objetivo principal; determinar os critérios necessários para definição de um Estado pequeno.

A abordagem absoluta: olha para o número total da população de um Estado – cidadãos e residentes – e se a população for igual ou menor a 1,5 milhão o Estado é considerado pequeno. Esse número não é decidido de maneira arbitrária, mas sim selecionado, dado que a vasta maioria das empresas estatais reconhecidas se localiza em lugares com populações superiores a 1,5 milhão e, portanto, Estados com população desse porte (ou menores que) esse número são uma evidente minoria.²² Adicionalmente, em Estados com essa população (ou menor), se presume que menos de 1 milhão é capaz de ser membro da vida política, econômica social e militar do Estado. Logo, uma população de 1,5 milhão, depois da dedução de pessoas com idade avançada, além de jovens e incapacitados, resulta na verdade em uma população de 1 milhão de participantes. Ainda que tais Estados sejam comparativamente raros, existem numerosos exemplos deles, porém para o caso aqui discutido esses casos estejam na região caribenha – tanto nas ilhas quanto nos Estados do litoral – e não nos Estados da Europa Central e Oriental durante a Guerra Fria.²³ Considere, por exemplo: Anguilla (Reino Unido, 12 mil), Antígua e Barbuda (73 mil), Aruba (Países Baixos, 100 mil), as Bahamas (310 mil), Barbados (270 mil), Belize (256 mil), Bermuda (Reino Unido, 82 mil), Ilhas Cayman (Reino Unido, 40 mil), Dominica (79 mil), Guiana Francesa (França, 178 mil), Granada (80 mil), Guadalupe (França, 440 mil), Guiana (765 mil), Martinica (França, 393 mil), Montserrat (Reino Unido, 4 mil), Antilhas Holandesas (Países Baixos, 221 mil), São Cristóvão e Nevis (42 mil), Santa Lúcia (149 mil), São Vicente e Grenadinas (120 mil), Suriname (435 mil), Trinidad e Tobago (1,3 milhão), Ilhas Turco e Caicos (21 mil), Ilhas Virgens Britânicas (Reino Unido, 21 mil) e Ilhas Virgens

²² Dos 193 atuais membros da Assembleia Geral da ONU, 150 têm populações maiores que 1,5 milhão, logo menos de um quarto de todos os Estados internacionalmente reconhecidos tem populações menores que 1,5 milhão.

²³ Deve ser lembrado que com o declínio de alguns Estados, principalmente da Iugoslávia, os novos Estados podem ter populações menores de 1 milhão. Por exemplo, Montenegro possui uma população de 600 mil pessoas.

(EUA, 111 mil). Esses são praticamente metade dos países absolutamente pequenos da comunidade internacional.²⁴

Logo, para um Estado ser postulado como absolutamente pequeno ele deve ter uma população de 1,5 milhão ou menos e uma população ativa entre 800 mil e 1,2 milhão de pessoas. Na região caribenha, a maioria dos Estados é absolutamente pequena. Portanto, a descrição do comportamento de um pequeno Estado (acima) pode ser aplicada visto que poucos desses Estados retêm meios adequados de autoproteção e logo são tratados instrumentalmente pela potência regional dominante, os EUA. Existiram, certamente, momentos quando potências regionais mais ativas como Cuba e Venezuela tentaram intervir na balança regional de poder – na hegemonia regional estadunidense – mas essas tentativas foram eventuais e apenas em parte bem sucedidas.

A Abordagem Relativista: em oposição, essa abordagem é baseada na regra do dez por cento, onde um Estado é considerado pequeno em relação a qualquer um de seus vizinhos territoriais ou, no caso de ilhas, um Estado em relação aos Estados que compartilham o litoral imediato do corpo de água o cercando. Essa abordagem oferece importantes perspectivas sobre Estados pequenos pois é baseada em avaliações relativas de poder derivadas da demografia dos Estados, as quais – ainda que nem sempre avaliações corretas – permitem aos pesquisadores formular hipóteses sobre capacidades visto que Estados com populações maiores podem (na maioria dos casos) alistar um maior número de cidadãos para cargos políticos, serviços militares e para a vida econômica em geral. Certamente, existem problemas com tal abordagem pois ela não sugere automaticamente desequilíbrios de poder. Vários outros fatores devem ser considerados. Por exemplo, Estados grandes podem ser mais fracionados, menos coesos e ter menos recursos, tornando-os relativamente mais fracos que seu adversário menor. Enquanto que essa linha de pensamento é claramente válida, não é relevante para a atual discussão, que procura ilustrar o que é um Estado pequeno, e não suas capacidades de poder. Logo, com essa abordagem em mente, quando um Estado possui dez por cento do tamanho da população de seu vizinho ele é relativamente pequeno. Com poucas exceções, os Estados que

²⁴Atlas of the World, Reference Edition, The Times of London, London: UK, (2011), pp. 18-37.

faziam fronteira com os EUA (237 milhões em 1985) e com a URSS (277 milhões em 1985) eram frequentemente menos que dez por cento do tamanho do seu vizinho. No Caribe e na América Latina, apenas México, Argentina e Brasil retinham (em 1985) populações que excediam os dez por cento. Em oposição, durante esse período apenas a Polônia tinha mais de dez por cento da população total da URSS.

Variável 2: Área Territorial Nacional

Como variável, a área territorial nacional indica dois ingredientes-chave das capacidades que levam um país a ser (ou não ser) pequeno: níveis de profundidade geoestratégica e a presença de uma base sustentável de recursos (incluindo a acessibilidade, conversão e mobilização dos recursos²⁵). Diferentemente da maneira pela qual a população é tratada acima – nos termos da apresentação das abordagens absoluta e relativa de maneira separada – essa subseção combina as abordagens relativas e absolutas dentro dos argumentos principais.

Profundidade Geoestratégica: determinar a profundidade geoestratégica de um Estado é um grande desafio, visto que é uma variável ambígua com poucos mecanismos de mensuração disponíveis para cientistas sociais.²⁶ Frequentemente, a expressão “profundidade geoestratégica” é utilizada de uma maneira reificada e sem nenhuma definição. Esse trabalho oferece uma definição imperfeita, ainda que espere que tal definição seja desenvolvida em outros trabalhos. Para os propósitos do estudo, profundidade geoestratégica é considerada como a quantidade de território que um Estado possa ceder a uma

²⁵Essas subvariáveis são inspiradas em Jeffery Hart (1976), ‘Three Approaches to the Measurement of Power in International Relations,’ *International Organisation*, 30:2, pp. 289-305.

²⁶ A maioria dos pesquisadores tende a ver profundidade estratégica como uma abstração e não como uma realidade do pensamento geoestratégico do Estado. Ver, por exemplo, Faruk Yalvac (2012), ‘Strategic Depth or Hegemonic Depth? A Critical Realist Analysis of Turkey’s Position in the World System,’ *International Relations*, 26:2, pp. 165-180. Embora Yalvac certamente contribui para a disciplina de relações internacionais através de seu artigo, ele não oferece muitas dicas sobre como a profundidade geoestratégica pode ser universalizada como um conceito e utilizada como um instrumento de orientação política dos Estados. Ao menos Yalvac tenta entender a profundidade geoestratégica; a maioria dos estudiosos simplesmente presume amplo conhecimento sobre o tema e omitem sua definição.

força militar invasora antes de ter que ceder sua soberania última. Em outras palavras, a percentagem de território que deveria permanecer controlada pelo governo “A” para que o este possa revogar legitimamente o controle soberano sobre o país “A”.

Considere uma situação contrafactual para ilustrar esse ponto. Imagine que a guerra civil da Nicarágua ocorreu quando da determinação estadunidense de avançar a causa dos direitos humanos na América Central e logo trouxe a superpotência a aclamar os perigos para a população civil.²⁷ Se os EUA construísem um “corredor humanitário” de dez quilômetros dentro do território da Nicarágua – e adjacente à fronteira com a Costa Rica – para proporcionar à população civil um refúgio seguro, forçariam os Sandinistas a recuarem dez quilômetros nas suas fronteiras soberanas. Dessa forma, a Nicarágua não deixaria de ser um Estado independente e legítimo devido a essa intervenção. Alternativamente, se os EUA (neste cenário hipotético) estendessem seu corredor para 250 quilômetros para incluir a maior parte da população da Nicarágua e suas capacidades industriais, a Nicarágua não seria mais a Nicarágua em sua forma presente, sendo forçada a ser uma entidade menor, digamos centrada ao redor de Manágua, ou lutar para recuperar seus territórios perdidos através da guerrilha. Em qualquer caso, o país e sua liderança seriam condenados a serem líderes ilegítimos da Nicarágua, ainda que fossem conhecidos por serem os líderes legítimos do país.

Nesse exemplo hipotético, a profundidade estratégica da Nicarágua em relação a dos EUA é algo como 250 quilômetros. Porém, isso não é uma regra. Se, por exemplo, Honduras interviesse na história da Nicarágua – para acabar a inevitável imigração dos civis refugiados – não seria necessária uma ocupação de 250 km para desconstruir a Nicarágua. Ocupar a capital Manágua seria suficiente. Se Honduras fizesse isso, as autoridades da Nicarágua seriam ou depostas (mortas, presas ou mandadas ao exílio) ou forçadas a viajarem para o interior para continuar lutando a partir de métodos de guerra assimétrica. De

²⁷ Favor perceba que esse é um argumento contrafactual. Historicamente, o apoio estadunidense ao regime ditatorial do Presidente Somoza é normalmente citado como a principal causa da guerra civil de 1978/1979-89 visto que empoderou um bloco contra à sociedade civil do país, além das classes rurais e da intelligentsia. A guerra civil acabou somente com a assinatura do Acordo de Tela no qual o papel dos EUA foi apenas secundário.

qualquer forma, isso implicaria que os líderes da Nicarágua não desenvolveriam ou implementariam de maneira eficaz políticas para o país e logo o Estado não existiria mais como uma unidade. A partir desse exemplo evidencia-se que existem dois determinantes principais para a profundidade geoestratégica. Primeiro, um determinante baseado na quilometragem, no qual a profundidade geoestratégica é mensurada a partir de quanto do território nacional deve ser retido para o Estado permanecer o mesmo. Ou quanto território pode o Estado perder antes de parar de ser um Estado.

O segundo determinante é baseado no controle da capital do Estado visto que esse ato possui grande efeito simbólico e prático. Ele indica que um governo perdeu o controle direto do aparato de tomada de decisão do Estado e de suas instituições e, logo, que o Estado passou de existir como outrora. Considerem que a URSS não precisou ocupar toda a Hungria para forçar a última a render-se em 1956; precisou apenas chegar à Budapeste e exilar, matar, prender ou cooptar os membros do Executivo, Legislativo e Judiciário húngaros. Apenas para servir como um exemplo de capital de um Estado como um determinante-chave da profundidade estratégica, deve-se lembrar que ameaças a uma capital podem ser uma ferramenta efetiva no exercício do poder.

A teorização realizada acima objetivou jogar com algumas das ideias relacionadas com a profundidade geoestratégica. Contudo, ela foi limitada às entidades estatais grandes e, até agora, excluíram pequenos Estados. Embora a teoria geral elaborada aqui seja válida para pequenos Estados, a questão é que um pequeno Estado possui uma profundidade estratégica mais limitada. A perda de 10 km da Nicarágua não automaticamente cessaria sua soberania. Entretanto, se os EUA invadissem 10 km de Granada (como fez), esse Estado não existiria mais e seria forçado a aceitar a dominação estadunidense (como de fato aconteceu). Para os propósitos desse trabalho, portanto, pequenos Estados naturalmente possuem uma profundidade geoestratégica menor que entidades maiores, devido à superfície territorial do Estado. Assim, pequenos Estados são intrinsecamente vulneráveis dado que a ocupação estrangeira é facilitada por suas superfícies territoriais pequenas e a falta de profundidade geoestratégica.

Por exemplo, Cuba é uma ilha relativamente pequena e a Tchecoslováquia era um Estado territorialmente pequeno, e a avaliação de Quester de que a principal das vulnerabilidades desses Estados é "a não

existência de um interior para onde o habitante de uma ilha possa fugir, ou uma segunda linha de defesa, ou uma posição à retaguarda para expulsar a agressão externa"²⁸ é relevante. Ilhas são ainda mais vulneráveis que Estados continentais, pois não existem fronteiras porosas para procurar asilo, ou redes de segurança ou refúgios.

Base Sustentável de Recursos: essa variável examina a habilidade de um Estado ser autárquico, isto é, de fornecer recursos essenciais para a sobrevivência de sua população baseada na extração dos recursos de sua superfície territorial nacional. No ambiente internacional atual, que é complexo, os ingredientes necessários para a sobrevivência político-social permanecem relativamente constantes. Existem cinco deles. Primeiro, terras aráveis são necessárias para moradias higiênicas e para garantir as necessidades alimentícias como uma agricultura adequada e a criação de pecuária para o consumo. Segundo, mas não menos importante, pessoas requerem água potável; água fresca e pura para consumo, preparação de comida, agricultura e garantia de condições sanitárias (limpeza de espaços e pessoas). Água é também um ingrediente essencial na medicina moderna e nas atividades industriais. Terceiro, o acesso a recursos energéticos adiciona uma dimensão importante à lista de recursos necessários à uma comunidade política. Recursos energéticos podem ser mais arcaicos, como madeira. Eles podem ser petróleo e gás ou mais ainda mais sofisticados como biomassa. Comunidades precisam de energia para iluminar e aquecer suas casas, preparar refeições, para esterilizar utensílios médicos e, em sociedades mais avançadas, para alimentar suas cidades e seus meios de transporte e fornecer os luxos relacionados à vida moderna. Quarto, recursos humanos são necessários para o funcionamento básico de uma comunidade (não importando o seu tamanho). As pessoas precisam preencher posições-chave relacionadas aos serviços públicos (polícia, forças armadas, governo, fazendas etc.) e aos setores associados com a extração, conversão e mobilização de recursos. Finalmente, todas as comunidades políticas necessitam espaços para vivência adequados, lugares onde indivíduos e famílias possam habitar e espaços públicos onde

²⁸George H. Quester (1983), 'Trouble in the Islands: Defending the Micro-States,' *International Security*, 8:2, p. 161.

interações sociais e trocas podem ocorrer. Esses são os recursos básicos necessários a qualquer comunidade. Com o avanço das sociedades, aumentam também seus recursos necessários e desejados, sejam eles educacionais, industriais, comerciais e sociais. Para manter uma base sustentável de recursos, é claro que pequenos Estados estão (quase sempre) em desvantagem devido a sua superfície territorial limitada. Embora não exista outra forma de determinar o que faz um pequeno Estado de acordo com a avaliação estrita de sua extensão, é possível formular hipóteses a partir de uma mescla de entendimentos absolutos e relativos sobre tamanho territorial comparando habitantes por quilômetro com tamanho da área territorial.

1.3. Tamanho do Território como Determinante de Pequenos Estados

A extensão populacional foi utilizada como uma variável que pode ser operacionalizada para, parcialmente, determinar se um Estado é ou não pequeno. Essa seção busca fazer o mesmo com o tamanho do território. Enquanto a variável em si foi explicada com alguma profundidade acima, essa subseção apresenta as abordagens relativas e absolutas necessárias para sua operacionalização. Ambas as abordagens estão mais preocupadas com a profundidade estratégica real e potencial dos Estados do que com a base sustentável de recursos. Essa seleção é baseada na premissa de que até grandes Estados podem não ter os recursos adequados para a sustentabilidade nacional e logo adentrar no comércio internacional para esse fim. Ao mesmo tempo, pequenos Estados podem reter os recursos necessários para sua população. Portanto, apesar da quantidade de recursos ser importante, principalmente em ambientes competitivos, ela não é utilizada ou desenvolvida nesta seção já que ela pode complicar a identificação de um Estado como pequeno.

Como ilustração, considere-se o exemplo do Peru, com uma população de aproximadamente 28 milhões, estendida por mais de 700 mil quilômetros quadrados. Apesar de seu tamanho, somente um fragmento de seu território é arável devido aos Andes e às florestas tropicais protegidas. Logo, o Peru necessita de relações comerciais internacionais para suprir as necessidades

básicas de sua população.²⁹ Ao mesmo tempo, a população da Costa Rica é de aproximadamente 4,5 milhões em uma superfície territorial diminuta, da qual apenas 35% são aráveis, o que implica que a Costa Rica tem capacidades suficientes em se tratando da agricultura.³⁰ Essa disparidade de recursos não indica o tamanho absoluto ou relativo do Peru ou da Costa Rica. Em vez disso, apenas expõe uma dinâmica. Logo, os recursos são excluídos de discussões posteriores aqui; se aceita, contudo, que pequenos Estados tendem a ter maiores dificuldades em suprir a demanda de suas populações. Essa é uma reflexão e não uma regra. Os pontos seguintes, logo, indicam o tamanho territorial absoluto e relativo de um Estado de acordo com sua profundidade estratégica.

Absolutamente: ser pequeno implica que o Estado em questão contém um território menor que 5 mil quilômetros quadrados. Esse determinante territorial foi selecionado devido ao máximo de 222,5 quilômetros de profundidade do Estado em questão. Em outras palavras, ser capaz de entrar em um Estado pelas suas fronteiras e chegar ao centro geográfico dentro de 222,5 quilômetros implica profundidade estratégica pequena e, logo, implica que o Estado é absolutamente pequeno. Características topográficas poder certamente facilitar ou dificultar o exército invasor e certamente se um Estado possuir 5 mil e um quilômetros quadrados ele não está em uma posição melhor, todavia parece existir um grande salto estatístico entre Estados com menos de 5 mil quilômetros quadrados e aqueles que retêm 7 mil ou mais. Em outras palavras, existem poucos Estados com 5-7 mil quilômetros quadrados e logo parece natural colocar o limite em 5 mil km quadrados.³¹ Em termos de topografia, deve ser notado que inovações tecnológicas nos últimos 50 anos, particularmente em tecnologias aéreas e de mísseis, significam que obstáculos territoriais são mais fáceis de superar. Dessa forma, 5 mil quilômetros quadrados não oferecem qualquer proteção a operações aéreas visto que tais Estados podem ser sobrevoados em menos de 20 minutos. Tais Estados são, portanto, absolutamente vulneráveis. Na Europa Central e Oriental todos os

²⁹ Essa informação é baseada no Cia Factbook 2013, disponível em: www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/eg.html > (acesso em 07 setembro 2013).

³⁰ CIA Factbook.

³¹ CIA Factbook.

países têm massas territoriais que ultrapassam os 5 mil quilômetros quadrados. Na América Latina e no Caribe, por outro lado, a maioria dos Estados ilhados retém superfícies territoriais significativamente menores. Por exemplo, Dominica (751 km quadrados), Santa Lúcia (616 km quadrados), Antígua e Barbuda (443 km quadrados), Barbados (430 km quadrados), São Vicente e Granadinas (389 km quadrados), Granada (344 km quadrados) e São Cristóvão e Nevis (261 km quadrados), são todos Estados pequenos de maneira absoluta.

Relativamente: pequenos Estados são aqueles cuja superfície territorial é de até dez por cento em relação aos seus vizinhos. Essa “regra” dos dez por cento é baseada nas vantagens relativas estratégicas que podem ser desfrutadas por um Estado maior em termos de profundidade estratégica e vulnerabilidade relativa. Em uma diáde conflituosa, marcada pela relativa assimetria em tamanho territorial, o Estado menor é menos capaz de ameaçar o Estado maior do que a situação reversa. A habilidade de um Estado relativamente menor de ocupar um território (e população) no mínimo 90% maior que ele é quase impossível. De maneira contrária, Estados que são 90% maiores que seu adversário são mais capazes de ocupar o território inteiro do Estado pequeno. Isso é devido à profundidade estratégica relativa dos atores. Talvez isso explique as políticas mais agressivas de alguns Estados menores vis-à-vis vizinhos maiores – é mais plausível que um Estado menor embarque numa estratégia com fins limitados como criação de uma zona tampão. Não para conquistar seu adversário grande, mas para ocupar áreas de seu território para estabelecer um tampão para futuros combates ocorram em territórios conquistados e não no território nacional do Estado pequeno com suas vulnerabilidades inerentes e sua falta de profundidade estratégica. Na Europa Central e Oriental, nenhum dos membros do Pacto de Varsóvia tinha uma população maior que dez por cento da população da URSS, logo, eles eram todos relativamente pequenos. Ao mesmo tempo, na América Central e no Caribe, todos os Estados são menores que 10% dos EUA, do Brasil e do México enquanto na América do Sul, a maioria dos Estados não era menor que 10% do tamanho dos EUA. Contudo, Equador, Guiana Francesa, Guiana, Uruguai e Paraguai entram no critério de serem relativamente pequenos quando comparados aos EUA (e Brasil).

2. Um Resumo dos Estados Pequenos

Deve ser notado que um pequeno Estado, de maneira absoluta ou relativa, pode ser mais vulnerável, apesar disso não indicar necessariamente fraqueza. Pequenos Estados podem ser poderosos mesmo com uma desvantagem demográfica ou territorial.³² Contudo, na maioria dos casos, pequenos Estados detêm poder muito limitado e logo tendem a não ser agressivos. Eles tendem a depender de alianças e alianças são frequentemente restritivas. Ou, para utilizar a lógica adotada por Aron e ecoada por Mass, "Estados pequenos devem ter uma mente defensiva e focar-se quase exclusivamente na sua própria segurança [... eles são] incapazes de perseguir uma agenda vis-à-vis outros Estados – falta a eles poder para fazerem isso [...]"³³ Isso é confirmado com os casos dos Estados da Europa Central e Oriental e da América Latina e Caribe durante a Guerra Fria. Com algumas exceções – e restrições e violência política contra atores internos – o período da Guerra Fria foi uma fase de paz interestatal nas regiões em questão. Enquanto alguns podem apontar para a maneira pela qual as superpotências da Guerra Fria reinaram sobre os Estados menores em seus respectivos blocos, esse trabalho argumenta que a razão para as relações pacíficas entre Estados pequenos no mesmo bloco foi a natureza defensiva do sistema internacional naquele momento. As consequências da agressão não valiam as consequências do colapso político.

Contudo, o ponto desse trabalho não foi ilustrar as capacidades dos pequenos Estados ou sublinhar a importância relativa de tais atores e sim notar que

Pequenos Estados não são simplesmente Grandes Potências mais fracas [...], eles devem ser definidos nos termos de algo além do seu poder relativo [...] existe uma distinção psicológica, além de material, entre Grandes e Pequenas potências. Os últimos não ganham esse título só por serem fracos mas por reconhecerem as implicações dessa condição.³⁴

³²Essa é a principal argumentação adotada por Michael Handel (1981), *Weak States in the International System*, New Jersey: Frank Cass Publishers.

³³Maass (2009), p. 73.

³⁴Rothstein (1968), p. 29.

Portanto, pequenos Estados são ainda Estados, e não anexos de maiores entidades. Eles participam de trocas diplomáticas, econômicas e políticas com outros países, e contribuem em seus ambientes regionais securitários. Dessa forma, ao definirmos pequenos Estados de acordo com suas capacidades de lidar com assuntos domésticos e internacionais, a ênfase passa para problemas securitários onde um pequeno Estado ou uma pequena potência não pode afetar de maneira expressiva a dinâmica interna de seus vizinhos maiores e, assim, opta por focar suas energias políticas para a melhora de sua própria posição securitária.

Logo, para este trabalho, um pequeno Estado

[...] reconhece que não pode obter segurança pelo uso de suas próprias capacidades e que deve se apoiar fundamentalmente na ajuda de outros Estados, instituições, processos ou empreendimentos para fazer isso. A crença das pequenas Potências na sua inabilidade de sustentar-se com seus próprios meios deve também ser reconhecido pelos outros Estados envolvidos em política internacional.³⁵

E que um pequeno Estado é

[...] definido pela capacidade limitada de: (1) influenciar os interesses securitários de, ou ameaçados por, uma grande potência; e (2) defender-se contra um ataque de uma grande potência igualmente motivada.³⁶

Esses argumentos são baseados na definição de pequenos Estados acima relatada, na qual se percebe que existe a categoria “pequeno” tanto absoluta ou relativamente, seja em termos de população ou de tamanho territorial.

Para ser claro, pequenos Estados são definidos de acordo com seu tamanho demográfico e territorial. Suas populações não podem ser maiores que 1,5 milhão (absoluta) ou dez por cento de qualquer Estado vizinho (relativa). Ao mesmo tempo, a área territorial de um pequeno Estado não pode exceder os

³⁵Rothstein (1968), p. 29.

³⁶Miriam Fendius Elman (1995), ‘The Foreign Policies of Small States: Challenging Neorealism in Its Own Backyard,’ *British Journal of Political Science*, 25:2, p. 171 (n. 1).

5 mil quilômetros quadrados (absoluta), ou maior do que dez por cento de seus vizinhos (relativa).

Dados esses parâmetros, pequenos Estados tendem a ter certos traços comportamentais e políticos: aversão ao risco, dependência de alianças e limitada influência internacional para a busca de interesses próprios e internacionais. Em resumo, pequenos Estados têm poder internacional limitado baseado em capacidades internas e meios de projeção limitados. O Estado pequeno reconhece suas vulnerabilidades securitárias próprias e, logo, o mundo é dividido entre aliados (fornecedores securitários potenciais ou reais) e adversários (diminuidores securitários potenciais ou reais). Existem poucas nuances internacionais. Isso pode explicar a maneira pela qual os Estados da América Latina, do Caribe e da Europa Central/Oriental se ajustaram após a queda da URSS: rapidamente se realinharam com Washington. Existe pouca hesitação. Hungria, Polônia e a República Tcheca, dentro da primeira década pós-soviética, fizeram um giro de 180 graus, juntaram-se à OTAN e, em 2004, à União Europeia. Depois vieram outros, até que a vasta maioria da Europa emergiu como um bloco político e estratégico unificado, em um processo que teve menos a ver com os valores euroatlânticos e mais a ver com as condições tênues de ser um pequeno Estado tentando buscar uma aliança adequada para reduzir suas vulnerabilidades. Na América Latina e no Caribe também. A maioria dos Estados, e as pessoas que eles contêm, viraram-se aos EUA, com apenas Cuba, Venezuela e, recentemente, Brasil, tentando resistir à influência estadunidense, mas apenas com pouco entusiasmo.

3. Pequenos Estados na Sombra do Império

Pequenos Estados importam nas relações internacionais, e nunca deixaram de ser. Seja referindo-se a Cuba – uma fração do tamanho dos EUA e uma ainda menor fração da antiga URSS, a Granada, a Tchecoslováquia ou a Hungria (etc.), fica claro que dominar pequenos Estados e administrar suas habilidades de exercer controle sobre suas políticas externas e securitárias se transformaram em um rito de passagem para as grandes potências e superpotências. A Guerra Fria pode ter ficado na história como um período de confronto entre os EUA e a URSS, entre a OTAN e o Pacto de Varsóvia, democracias parlamentares *versus* Comunismo centralmente planejado.

Contudo, mais além da ideologia e do malabarismo político, existem atores que permitem ou negam às superpotências sua influência internacional. Os pequenos Estados da Guerra Fria eram tão importantes quanto superpotências que clamavam representar a eles e a seus interesses.

Ainda que este trabalho tenha se baseado primariamente na avaliação da natureza dos pequenos Estados na arena internacional da Guerra Fria, sua ambição mais sutil foi classificar os pequenos Estados teoricamente. Certamente, o eclipse desses atores nas discussões e discursos *mainstream* é um resultado natural dos papéis limitados de tais atores em um mundo governado por ações transnacionais. Todavia, a essência da Guerra Fria foi, para os blocos liderados por superpotências, a busca pela dominação dos pequenos Estados tanto de maneira direta (ocupação) ou via *proxy* [agente por procuração, representante ou "testa de ferro"]. Na América Latina, na Bacia do Caribe (e litoral) e pela Europa Central e Oriental, vários dos pequenos Estados assumiram importância internacional como resultado. E agora, décadas depois, os acadêmicos internacionais se encontram apenas marginalmente mais conscientes do impacto dos pequenos Estados no Sistema Internacional baseados em sua busca por poder. A contribuição desse trabalho, portanto, deve ser encontrada em como ele observou a vida política dos Estados forçados a sobreviver na sombra do império.

REFERÊNCIAS

- Belfer, Mitchell. 2014. *Small State, Dangerous Region: A Strategic Assessment of Bahrain*. Frankfurt: Peter Lang Publishing.
- East, Maurice A. 1973. "Size and Foreign Policy Behaviour: A Test of Two Models." *World Politics* 25(4).
- Edwards, Sebastian 2010. *Left Behind: Latin America and the False Promise of Populism*. Chicago: University of Chicago Press.
- Elman, Miriam Fendius. 1995. "The Foreign Policies of Small States: Challenging Neorealism in Its Own Backyard." *British Journal of Political Science* 25(2).
- Fowkes, Ben. 1999. *The Post-Communist Era: Change and Continuity in Eastern Europe*. New York: Palgrave Macmillan.
- Garthoff, Raymond L. 1995. "Russian Foreign Ministry Documents on the Cuban Missile Crisis." *The Cold War International History Project Bulletin* 5: 58; 63-64.
- Granville, Johanna C. 2004. *The First Domino: International Decision Making During the Hungarian Crisis of 1956*. College Station: Texas A&M University Press.
- Handel, Michael. 1981. *Weak States in the International System*. New Jersey: Frank Cass Publishers.
- Hart, Jeffery. 1976. "Three Approaches to the Measurement of Power in International Relations." *International Organisation* 30(2).
- Kornbluh, Peter. 2003. *The Pinochet File*. New York: The New Press.
- Nicolson, Harold. 1961. *The Congress of Vienna: A Study in Allied Unity, 1812-1822*. New York: The Viking Press. [Citado in Rothstein 1968.]
- Opatrny, Josef. 2013. "Czechoslovak-Latin American Relations, 1945-1989: The Broader Context." *Central European Journal of International and Security Studies*, 7(3): 12-37.
- Pelant, Matyas. 2013. "Czechoslovakia and Brazil, 1945-1989: Diplomats, Spies and Guerrilheiros." *Central European Journal of International and Security Studies* 7(3): 96-117.
- Quester, George H. 1983. "Trouble in the Islands: Defending the Micro-States." *International Security* 8(2).
- Rothstein, Robert L. 1968. *Alliances and Small Powers*. New York: Columbia University Press.

- Sawyer, Jack. 1967. "Dimensions of Nations: Size, Wealth and Politics," *American Journal of Sociology* 73(2).
- Yalvac, Faruk. 2012. "Strategic Depth or Hegemonic Depth? A Critical Realist Analysis of Turkey's Position in the World System." *International Relations* 26.

RESUMO

As análises de revisionistas sobre a Guerra Fria, que entraram nos discursos políticos e levaram ao entendimento das causalidades e dos acontecimentos do grande jogo de manobras políticas entre os EUA e a URSS, foram inteligíveis. Embora esse trabalho não busque avaliar os metaproblemas das atuais pesquisas sobre a Guerra Fria, ele tenta examinar alguns dos assuntos menosprezados durante esse período da história das relações internacionais. Especificamente, esse trabalho apresenta uma análise sobre pequenos Estados que compreende o ranque e os membros dos blocos da Guerra Fria. Os Estados da Bacia do Caribe, América Latina, e Europa Central e Oriental são utilizados para ilustrar as abordagens teóricas desse trabalho. Por último, esse trabalho desvia dos conhecimentos mais convencionais sobre a Guerra Fria a partir de reflexão intelectual sobre a maneira pela qual pequenos Estados são tratados pelos líderes de seus blocos.

PALAVRAS-CHAVE

Pequenos Estados; Guerra Fria; América Latina; Europa Central; Europa Oriental; Revolução.

*Recebido em 20 de outubro de 2014.
Aprovado em 13 de novembro de 2014.*

Traduzido por Livi Gerbase

A INOVAÇÃO E O FENÔMENO BÉLICO

Lucas Pereira Rezende¹, Rafael Ávila²

Introdução

A guerra é uma atividade humana responsável por mudanças sociais, políticas e econômicas. Também, grande parte da nossa história se imiscuiu com a própria história da guerra (Ávila e Rangel 2009). Não que se entenda que a guerra é a única responsável por estas mudanças, mas ela é, todavia, um dos fenômenos que mais diretamente geram rupturas nestas esferas. A guerra, ainda, é responsável por diversas mudanças técnicas e tecnológicas, bem como gera alguns processos de inovação significativos com grande impacto no modo de vida das sociedades ao longo da história.

Pretende-se com esse artigo contribuir para a inserção do debate específico das rupturas tecnológicas na guerra no campo da inovação, contemporaneamente dominada pelos debates da área de gestão. Tendo como estudo de caso a I Guerra Mundial (I G.M.), mostraremos o impacto da inovação na guerra, e vice-versa, apontando como essa, mais do que outras guerras, trouxe inovações nos mais variados campos do fenômeno bélico.

Para tanto, esse artigo será dividido em três seções. Na primeira delas, será discutido o que é a guerra, suas principais dimensões, natureza e aspectos. Na seção seguinte, será apresentada uma breve evolução da história da guerra, destacando algumas mudanças e rupturas técnicas e tecnológicas em alguns dos mais importantes momentos da história humana. Por fim, serão apresentadas algumas das principais inovações trazidas pela I G.M. Por fim, na última seção,

¹ Professor Associado do Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). E-mail: lucasperezende@gmail.com.

² Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). E-mail: rafael.avila@animaeducacao.com.br.

será discutida a relação tipos de inovação/guerra, à luz da história da I Guerra Mundial.

No presente artigo, entende-se de forma geral inovação como um processo complexo, que geralmente se inicia com uma nova ideia, passa pela solução de um problema e vai até a criação e utilização de um novo bem (produto ou serviço) de real valor econômico ou social³. Neste sentido, diferencia-se invenção de inovação. A primeira está relacionada a se criar algo novo, sem necessariamente que se tenha preocupação com o mercado, já a segunda, tem a ver com mudança, com se fazer algo de forma diferente, ou se transformar o ambiente e/ou o mercado onde se está inserido, sem necessariamente, ter a preocupação com a criação de algo tecnologicamente novo.⁴ Challoner (2009, 08) afirma que “inventar é criar algo novo – algo que não existia antes. Uma invenção pode ser uma ideia, um princípio (como a democracia), um poema, uma dança ou uma música”. Para nós, a tecnologia “é a aplicação prática da nossa compreensão do mundo para alcançar aquilo que precisamos ou queremos fazer.” (Challoner 2009, 08).

Outro aspecto importante a se destacar relativo à inovação é o grau de novidade envolvido na mesma. As inovações podem ir de somente uma melhoria em um componente, por exemplo, o que Tidd, Bessant e Pavitt (2008) denominam de inovação incremental, até uma total remodelagem, avanço ou melhoria em um sistema ou produto, que muda a forma como a coisa é ou é feita, o que se denomina por inovação radical. As inovações radicais algumas vezes geram rupturas, mudanças descontínuas. Há, ainda, inovações de arquitetura, onde basicamente se remodelam os modelos mentais, as fontes do conhecimento (Tidd, Bessant e Pavitt 2008). Na última seção, serão retomados em detalhes os tipos de inovação apontados por estes autores.

Muitos historiadores, bem como historiadores militares, dedicaram-se ao estudo da relação entre a evolução humana e os aspectos concernentes ao

³ Tidd, Bessant e Pavitt (2008) separam a inovação em 4 grandes categorias: 1) Inovação de produto – mudanças nas coisas (produtos/serviços) que uma empresa oferece; 2) inovação de processo – mudança na forma em que os produtos/serviços são criados e entregues; 3) inovação de posição – mudanças no contexto em que produtos/serviços são introduzidos; 4) inovação de paradigma – mudanças nos modelos mentais subjacentes que orientam o que a empresa faz.

⁴ Nota de aula; disciplina “Rede, Conhecimento e Inovação”; programa de doutorado em Ciência da Informação, UFMG, 2011.

fenômeno bélico, dentre eles: McNeill (1982), Jones (1986), O'Connell (1989), Crevelld (1991), Keeley (1996), Grant (2005). Outros dedicaram-se a mostrar alguns aspectos específicos da guerra, e como estes aspectos evoluíram no decorrer dos conflitos. Crevelld (1977), que se debruçou sobre a discussão da evolução da logística ao longo da história, e Engels (1980), ao discutir os aspectos logísticos das guerras de Alexandre da Macedônia, são bons exemplos. Há ainda boas obras dedicadas tão somente às evoluções técnicas e tecnológicas de armamentos, equipamentos e processos na guerra; dentre elas, destacam-se as de McNaught (1984), Norris & Fowler (1997) e Dunnigan (2003). Um autor em especial merece destaque por ter dedicado sua vida inteira à discussão sobre as inovações tecnológicas em um conflito específico (a I Guerra Mundial): John Terraine. Terraine tem uma dúzia de livros sobre um dos conflitos mais importantes da história moderna e, por isto, algumas de suas discussões servirão de exemplos para os pontos apresentados no presente artigo. Headrick (2009) é também um autor que traz em detalhes a evolução da tecnologia ao longo da história, apontando, como poucos, o seu impacto também no fenômeno bélico.

A Guerra

Carl Von Clausewitz demonstra em sua obra que a guerra é um fenômeno integralmente político. Segundo o autor, “a guerra é [...] um ato de força para compelir o oponente a fazer nossa vontade” (1993, 83). Isto quer dizer que a guerra é o uso de força física e moral com o objetivo de obrigar outrem a fazer aquilo que se deseja. O desejo seria o objetivo que se quer alcançar, enquanto a força seria o meio para atingi-lo.

Deste conceito de guerra é possível compreender que ela tem fins (o desejo, o objetivo político que se busca alcançar) e meio (uso da força)⁵. Todavia, a guerra em si mesmo é um meio, utilizado para se alcançar fins políticos⁶. Estes fins, apesar de variados, sempre são de natureza política. “O uso de força seria o *meio* na guerra; impor nossa vontade, seu *objeto* (I:1:2:8)”.

⁵ “Força, nos termos do autor, engloba tanto a dimensão física (atributos) quanto a dimensão moral (disposição para a luta).” (Ávila e Rangel 2009, 59)

⁶ É preciso notar que existem outros mecanismos para se alcançar aquilo que se deseja, sendo a guerra somente um deles. A diplomacia tem sido identificada como outro mecanismo, às vezes, em total

Desta definição conceitual, Clausewitz pode derivar sua concepção teórica acerca dos elementos que caracterizam a guerra. Um dos mais importantes elementos, porém, é o que se refere à política, o motivo que leva à guerra. É este elemento que determina o quanto de força será usado na guerra.

Segundo Clausewitz, o objeto político determinará o objetivo militar a ser alcançado e quanto de esforço isso requer. Como aponta o autor, de um mesmo objeto político se pode extrair reações diferentes de povos diferentes, ou mesmo reações diferentes do mesmo povo, mas em épocas diferentes. (Ávila e Rangel 2009, 61)

Clausewitz explica também que toda a guerra teria dois lados principais: o ataque e a defesa. De maneira geral, aquele lado que decide alterar o *status quo* é considerado o atacante e, portanto, é o lado que necessita que a situação seja modificada. Em contrapartida, o lado que deseja manter o *status quo* é considerado a defesa. Para ele, basta que as coisas permaneçam como estão⁷.

O autor ainda apresenta, juntamente com a dimensão política, as outras duas dimensões existentes na guerra: 1) a tática, que se refere ao uso de força nos enfrentamentos; e 2) a estratégica, que se refere ao uso dos enfrentamentos para se atingir o propósito da guerra. Neste sentido, quando se decide sobre quais armamentos utilizar, número de combatentes, de onde atuar, trata-se da dimensão tática. Quando se decide pelo sequenciamento de combates, sua ordem, pausas, avanços e recuos, trata-se, grosso modo, da dimensão estratégica.

Vale destacar ainda que a discussão de Clausewitz desemboca naquilo que ele nomeia como trindade paradoxal (ou trindade esquisita nos termos de Diniz: 2002). A trindade é composta por três elementos presentes na guerra, que

oposição à guerra como instrumento da política. Este equívoco é demonstrado por Schelling (1967) em sua obra “Arms and Influence”, destacando inclusive o que ele chama de diplomacia coercitiva, algo entre a diplomacia branda e a própria guerra.

⁷ Clausewitz irá demonstrar que ataque e defesa não são pólos antagônicos na guerra, no sentido de que um é o completo oposto ao outro. De fato, muitas das vezes, eles têm objetivos totalmente opostos, mas suas características peculiares impedem de dizer que um é tão somente a contraparte do outro. Eles seriam, segundo o autor, duas formas distintas de luta, sendo que a defesa seria a forma mais forte. Para esta discussão, ver os trabalhos de Diniz (2002), Diniz e Proença Jr. (2006).

são cumpridas por três atores diferenciados e que, portanto definem seus papéis nos conflitos.

Segundo Clausewitz (1993), a guerra é um trindade esquisita, composta por violência primordial, ódio e inimizade; influenciada pelo jogo do acaso e das probabilidades; e subordinada racionalmente à política. A violência primordial, ódios e inimizades estão ligados, fundamentalmente, ao povo; sorte e caso, às forças armadas e seu comandante; e racionalidade ao governo. Essas três instâncias sociais – povo, forças armadas e governo – teriam a função de produzir, ou seja, manter o esforço de guerra, combater, ou enfrentar o oponente e decidir, respectivamente (I:1:28: 101). (Ávila e Rangel 2009, 61)

É importante notar que a discussão teórica de Clausewitz não se preocupa com as determinações específicas sobre onde lutar (terra, mar ou ar), quando lutar (passado, presente ou futuro), com quais armamentos lutar. Esta discussão, e sobre onde incidem as inovações técnicas, processuais e tecnológicas, não invalidam e não interferem diretamente no construto teórico supracitado. Ainda que sejam importantes, e que gerem efeitos no decorrer de uma guerra ou dos combates, seus efeitos não alteram a natureza da guerra.

Conclui-se então que a guerra para Clausewitz é um instrumento da política. É ela que define a razão pela qual se luta. É ela que, no exercício da razão, e em consonância com os meios de força disponíveis, decide pelo caminho da força. Todavia, a guerra não será uma ação ininterrupta de violência. Haverá pausas. Pausas que decorrem da assimetria de força da defesa em relação ao atacante e que permitem que exista a dimensão estratégica além da política e da tática. Também, a guerra é uma interação entre três instâncias sociais (governo, povo e forças armadas e seu comandante) cada qual influenciada mais diretamente por algum elemento inerente à guerra (razão, paixão e sorte) e com uma função na mesma (decidir, produzir, combater). (Ávila e Rangel 2009, 62)

Na seção seguinte, serão tratados alguns aspectos mais específicos sobre como se luta e, por conseguinte, sobre onde o papel das inovações e rupturas tecnológicas tem maior efeito.

Os Combates

A guerra, como exposto na seção anterior, é um choque de forças, cada qual tentando impor-se sobre a outra. Ainda que todas as guerras apresentem as três dimensões propostas por Clausewitz – política, tática e estratégica – estas se diferenciam de guerra para guerra, e mesmo dentro de uma mesma guerra, entre os lados que estão combatendo – ataque e defesa. Pode-se lutar tendo como objetivo a conquista de parcela de um território, à subjugação total do oponente, o controle de determinada fonte de recurso; pode-se lutar usando paus, pedras, jatos supersônicos ou submarinos; pode-se lutar no oceano, no deserto, em uma cadeia de montanhas. Estas alterações obviamente impactam as três dimensões da guerra, mas não as retiram da análise.

As inovações na forma de lutar (tática e estratégia) decorrentes de mudanças nos processos, nas técnicas, tecnologias e armamentos não mudam a natureza da guerra, mas podem interferir no decorrer do conflito. Porém, e como mostram Diniz, Proença Jr. e Raza (1999 c. 5), é preciso ter cuidado ao associar mudanças técnicas e tecnológicas a vitórias e derrotas na guerra⁸. A questão não é simples assim. É preciso não se contaminar por um certo determinismo gerado pelo “imperativo tecnológico”, algo que Dunnigan (2003) e a doutrina militar norte-americana têm insistido em defender⁹. Na maioria das vezes, as inovações nos armamentos por si só não produzem resultados definitivos nas guerras, afinal, e como demonstra a história da guerra, na maioria das vezes, quando um dos lados introduz uma inovação, ou esta é absorvida rapidamente pela contraparte ou são criados mecanismos para minimizar o efeito desta mudança nos combates e na guerra. É como se a ruptura gerasse um desequilíbrio momentâneo e que, no decorrer da luta, este reequilíbrio fosse retomado. Portanto, vitória e derrota em um combate, e nas guerras, decorrem de uma

⁸ O mesmo se diz para o impacto que tem na guerra de uma mudança climática repentina. Os efeitos que ela produz são sentidos nos combates e na guerra, mas não a ponto de definir o(s) resultado(s) da(s) mesma(s). Um grande exemplo disso é a associação da derrota de Napoleão Bonaparte na campanha da Rússia ao rigoroso inverno russo, algo que o próprio Clausewitz demonstrou ser um erro em sua obra “Campanha de 1812”. Ou mesmo, à derrota dos nazistas às condições climáticas da mesma Rússia, só que agora na II Guerra Mundial. Ainda que as condições climáticas tenham seus efeitos, vitórias e derrotas decorrem de múltiplas variáveis, sendo clima, geografia, armamentos e inovações parcelas deste conjunto.

⁹ Há inovações que trazem vantagens a um ou outro lado na guerra, mas isto não significa que toda e qualquer inovação por si só produza tais efeitos.

conjunção complexa de múltiplas variáveis e reduzi-las a um ou outro aspecto incorre em um erro grotesco. Posteriormente, serão apresentadas algumas inovações que foram significativas para a dominação de um povo sobre o outro, mas que ainda sim não representam a supremacia do tecnológico sobre os outros aspectos na guerra (tático, estratégico e o político).

Antes de voltar a discutir o impacto das inovações, vale uma breve discussão sobre como se luta.

As forças tradicionais na guerra eram divididas segundo a forma pela qual lutavam. Ou combatiam por choque, ou lutavam por meio de armas de arremesso. De maneira geral, foram poucas inovações desde que se criaram essas unidades combatentes.

Existem quatro tipos de unidades de força nas guerras antigas e medievais: 1) infantaria leve, composta fundamentalmente de arqueiros, lançadores de dardos, pedras (por meio de fundas), etc. Esses lutavam por meio de combate de arremesso ou, para alguns, combate por fogo. Não costumavam usar armadura ou proteção corporal; 2) infantaria pesada, composta por espadachins e lanceiros. Geralmente utilizavam espadas, machados, maças, lanças, porretes e escudos. Costumavam usar armaduras ou proteção corporal, o que os transformava em uma unidade de combate mais lenta que os da infantaria leve. Este é o caso dos *hoplitas* gregos ou dos legionários romanos; 3) cavalaria leve. Os cavaleiros utilizavam arcos e flechas e/ou dardos, combatendo por meio de arremesso. Não usavam proteções corpóreas; e 4) cavalaria pesada. Os combatentes dessa unidade utilizavam espadas, escudos e lanças de choque. Costumavam utilizar proteção corpórea e algumas unidades, como os cavaleiros iranianos, colocavam armaduras até em seus cavalos. (Ávila e Rangel 2009, 35)

Esses modelos de unidades foram vistos da antiguidade até o período medieval¹⁰.

De fato, a existência da cavalaria só foi possível pelo processo de domesticação dos cavalos, datado, segundo Grant (2005), do ano de 1700 a.C.,

¹⁰ Para uma boa discussão sobre estas unidades combatentes, suas características, bem como sobre quem teria vantagens táticas sobre quem, ver Jones (1986).

mesmo período em que foram criadas as carruagens de combate. Ainda sobre a cavalaria, sua supremacia enquanto unidade de combate, e que caracterizaria significativamente a Idade Média, só aconteceu no século VIII d.C, momento em que o estribo foi criado e a alfafa passou a ser cultivada em larga escala (Ávila e Rangel, 2009). McNeill (1982) e Creveld (1991) consideram a invenção do estribo como algo importantíssimo na guerra do período medieval devido à estabilidade que dá ao cavaleiro, uma inovação que alterou sobremaneira a relação entre a cavalaria, especialmente a pesada, e as outras unidades combatentes.

Ainda sobre inovações que significaram vantagem de uns sobre os outros, vejamos, por exemplo, a mudança da tecnologia de fundição e uso do bronze (3500 a.C.) para a tecnologia de fundição e uso do ferro (1400 a.C.). Tanto as ferramentas agrícolas quanto os próprios armamentos, com a introdução do ferro, tornaram-se mais resistentes, e isto impactou não somente a produção de alimentos, mas também a guerra. Armas e proteções corpóreas à base de ferro mostraram-se decisivas nas lutas contra povos que utilizavam armas e proteções à base de bronze. De fato, a dominação dos diversos povos gregos pelos dórios pode ter sido diretamente relacionada ao domínio do ferro por parte destes últimos. (McNeill 1982).

A agricultura, bem como os mecanismos de estocagem de alimentos, foram cruciais neste período. As civilizações dominantes à época foram aquelas cuja capacidade agrícola era superior às demais, afinal, o tamanho da força dependia diretamente da capacidade produtiva do povo.

As guerras desse período e, especialmente as durações das campanhas, eram influenciadas diretamente pela capacidade que os governantes tinham de estocar comida e forragem para seus exércitos. Ou seja, o tamanho da força, bem como sua capacidade de operar no tempo e no espaço, dependiam fundamentalmente dos recursos alimentícios disponíveis para si (comida) e para seus animais (forragem). Enquanto houvesse recursos, haveria guerra. (Ávila e Rangel 2009, 37)

Neste sentido, tão importante quanto qualquer outra coisa, as inovações na agricultura (arado, tração animal, moinhos, silos) foram tão ou mais importantes que a invenção de um armamento ou processo bélico

qualquer. Mas estas inovações não se relacionam tão diretamente com a guerra. Do período antigo até a idade medieval, poucas são as inovações de ruptura que afetaram diretamente a guerra. Algumas, porém, se destacam: a invenção e utilização das carruagens de guerra e o arco composto. Ambas foram criadas por volta de 1800 a.C. e tiveram um grande impacto nas guerras da antiguidade.

Outro conjunto de inovações importante para este período histórico foi o das armas de cerco. O aumento das cidades, e o constante assédio que as mesmas sofriam – especialmente das tribos nômades –, fez com que as mesmas precisassem de um sistema de proteção mais complexo. A solução encontrada foi murá-las. Com isto, as cidades estariam menos vulneráveis a estes ataques e poderiam ser protegidas por um número menor de homens. Todavia, o cercamento das cidades conduziu à invenção das armas de cerco¹¹. Como dito anteriormente, uma inovação por um lado leva à criação e invenção de uma contrapartida; no caso das muralhas, as armas de cerco.

Destas inovações – carruagens, arcos compostos, armas de cerco, estribo – a guerra seguiria inalterada pelos próximos 2500 anos. É somente no fim do período glorioso grego, com Alexandre, o Grande, é que algumas inovações surgiriam. Segundo Engels (1980), Alexandre foi responsável pelo desenvolvimento de um complexo sistema logístico, algo que foi de grande valia e que possibilitou a conquista de grande parte do mundo conhecido à época. Em um período anterior, Filipe da Macedônia, pai de Alexandre, já havia introduzido algumas inovações no exército grego. Não foram inovações de ruptura, como foram as supra mencionadas, mas alterações incrementais que produziram efeitos devastadores nas guerras dos gregos com o restante do mundo bárbaro¹².

¹¹ Dentre as armas de cerco mais famosas estão os onagros, os trabucos, os aríetes e as catapultas, além das escadarias e plataformas de assalto. Para conhecer estas armas, recomenda-se Griess (1985) e Cowley e Parker (1996).

¹² Dentre as inovações no exército grego/macedônio que permitiram que Alexandre dominasse quase todo mundo conhecido, estariam: aumento da lança grega, de 1,8m para 3m, o que permitia que as forças macedônias atingissem seus adversários antes do que eles os atingissem; a introdução da “banda sagrada”, uma unidade de infantaria pesada, mais profunda que a falange tradicional grega, e que se posicionava à esquerda das forças e era responsável por quebrar a falange adversária; a introdução de uma unidade intermediária entre infantaria leve e pesada, os *peltasts*, o que possibilitava aos macedônios aumentar os espaços entre seus combatentes, gerando mobilidade e flexibilidade, e quebrar a unidade das forças adversárias.

Com a morte de Alexandre, a história mundial se concentrou na ascensão do mundo romano. Roma teve um dos maiores e mais bem treinados exércitos de todos os tempos, e dominou a história do ocidente por quase 700 anos. Todavia, as grandes inovações romanas não se deram nos campos de batalha. Os romanos foram construtores e engenheiros habilidosos, fazendo pontes, estradas, fortificações e aquedutos. Na guerra, os romanos trataram de incrementar os armamentos já conhecidos, tais como as armas de cerco, bem como melhorar os processos de fundição dos metais.

Da queda do mundo romano até o fim da era medieval, só uma inovação traria profundas, mas não imediatas, mudanças na forma de se lutar: a pólvora. Neste interim, todavia, a criação e introdução da besta teve um impacto relativamente significativo na guerra deste período.

A Era Medieval foi caracterizada pelo predomínio da cavalaria pesada. Os cavaleiros passaram a se constituir como a unidade de combate suprema, auxiliando a consolidação de alguns feudos e seus senhores.

A invenção da besta foi bastante significativa, pois rompeu a ordem militar e política da época, afinal, os cavaleiros eram a “casta” superior e, com a besta, eles poderiam ser mortos por um cidadão qualquer, algo inconcebível. “Essa arma, ao vulnerabilizar a condição dos cavaleiros, essencialmente membros da nobreza, poderia criar condições para um levante político e social a partir da plebe, de forma que a Igreja decidiu pela proibição de seu uso contra cristãos (1139 d.C.).” (Ávila e Angel 2009, 46)

A grande inovação que mudou a forma de se fazer guerra na passagem do período medieval para a era moderna foi a pólvora. É preciso lembrar, porém, que a pólvora fora inventada no século XIV d.C. na China, mas que seu emprego na guerra, em total substituição a outros armamentos como a besta, por exemplo, só aconteceria séculos mais tarde. De fato, a pólvora demorou a se tornar o elemento crucial na guerra.

Associadas à invenção da pólvora, algumas inovações são também importantes e, aos poucos, foram transformando estas armas nas mais importantes usadas nos campos de batalha: melhoria nos processos de fundição dos metais (o que possibilitou a forja de canhões mais leves); construção do

sistema antioice (o que permitiu que a arma atirasse e se mantivesse relativamente estática para dar o segundo tiro); desenvolvimento de diferentes tipos de munição (com funções e efeitos diferenciados). “A guerra, tal como se desenhava no século XV, iria perdurar até meados do século XIX.” (Ávila e Rangel 2009, 49). Com os canhões, as fortificações europeias passaram por modificações significativas.¹³ Pesados e com grande dificuldade de transporte, os canhões tiveram rápido emprego nas forças navais, o que seria decisivo para as conquistas europeias de novos territórios. Sendo assim, à inovação de ruptura, que era a pólvora, foram acontecendo diversas inovações incrementais no decorrer destes séculos, até que as armas de fogo passam a ser as predominantes nos campos de batalha em meados do século XIX. Notem que são cinco séculos entre o aparecimento da pólvora nos campos de batalha até ela ser suprema na guerra.

Outra inovação importante, agora nem de produto, nem de processo, mas de organização, foi o estabelecimento das instituições militares profissionais.

Entre os séculos XVII e XVIII, de forma geral, houve o desenvolvimento do complexo comercial/militar, bem como a burocratização da administração militar, organizando as forças de maneira moderna. As unidades passaram a se profissionalizar decisivamente, criando um espírito de corpo e passando a responder a uma cadeia de comando cada vez mais complexa. (Ávila e Rangel 2009, 50)

As forças armadas passam a ser de controle exclusivo dos Estados e os soldados se tornam totalmente profissionais. A industrialização, processo que mudaria sobremaneira todos os aspectos das relações das coletividades humanas, mudou também a forma de se fazer a guerra.

As forças, que durante parte da história foram compostas mais de guerreiros do que de soldados, passariam agora a ser compostas de homens

¹³ Ver capítulo 03 de Paret (2001) sobre Vauban, um dos maiores arquitetos de fortificações militares da história. Ver ainda, sobre a história das inovações da artilharia e das fortificações no Brasil, Mori (2003).

entendidos como peças, substituíveis como engrenagens de uma máquina. Homens, que podiam ser treinados rapidamente nas tarefas elementares de uma força: cavar, de forma a entrincheira-se; marchar e atirar. (Ávila e Rangel 2009, 50)

Com a melhoria das armas de fogo, mudaram-se as unidades de combate. Passaram a existir somente três armas: infantaria, cavalaria e artilharia. Enquanto ocorria uma simplificação tática, os exércitos foram se tornando numerosos. “Para dar conta dessas enormes forças, foram desenvolvidos mapas, lunetas e até o cronômetro.” (Ávila e Rangel 2009, 51). Agregou-se a isto o desenvolvimento do sistema logístico.

Outra “inovação” do período foi a participação integral da nação no esforço de guerra. O povo, que muitas vezes esteve afastado das guerras, passou a ser incorporado integralmente. A guerra era agora total. Ou o povo participava como força combatente e, de fato, os exércitos podiam chegar á casa das centenas de milhares, ou o povo (...) era elemento fundamental no esforço de guerra por meio de sua capacidade produtiva. (Ávila e Rangel 2009, 52)

Em meados do século XIX apareceram algumas inovações que moldariam como a guerra seria travada no século seguinte. Algumas destas inovações em nada tinha a ver com a guerra, porém trariam impactos direto à mesma. A primeira mudança das guerras do século XVIII para o XIX, e que teriam seu auge no século XX, foi a incorporação de toda nação no esforço de guerra, o que permitia construir um exército de massas, como exposto acima. A lógica industrial criada pela Inglaterra logo seria incorporada pelas forças armadas.

A forma como a economia mundial se industrializava e produzia em massa mostrava que a guerra poderia seguir o mesmo princípio. E seguiu. A Primeira Guerra Mundial é pensada como o auge da lógica da produção em massa, até mesmo os soldados eram encarados como peças. (Ávila e Rangel 2009, 52)

A invenção e incremento das ferrovias, que poderiam levar essa massa de soldados, além de poder realizar abastecimentos de comida e munições em teatros de operações longínquos, também impactaram significativamente a guerra. Além disso, o surgimento das metralhadoras e dos rifles de repetição, canhões maiores, mais leves e mais letais (que passaram a dar tiros indiretos e, portanto, precisavam de cálculos matemáticos e estatísticos) transformaram rapidamente os aspectos táticos da guerra. Os soldados, para se defenderem, precisariam se entrincheirar. Com isto, novas munições de artilharia ou foram aprimoradas ou foram criadas (foi criado o obus que dá um tiro mais angulado, ao contrário dos canhões, que dão tiros mais retos). No século XIX, viu-se pela primeira vez o uso de gases venenosos nos campos de batalha (Norris e Fowler 1997).

Na entrada no século XX, novos armamentos surgiram, tais como submarinos, aviões e tanques, algo que veremos em detalhes na seção seguinte. Vale frisar, todavia, que as guerras ao longo da história, ou foram responsáveis pela criação ou melhoria de produtos (armamentos), processos (fabricação de pólvora) ou organizações (academias militares), por exemplo, ou incorporaram as invenções de outras esferas à seu propósito (ferrovia, engenharia balística e etc.). Na próxima seção, será dado destaque à guerra em que se viu o *debut* da maior quantidade de inventos e inovações da história humana, a I Guerra Mundial.

A I Guerra Mundial (1914-1918)

A I Guerra Mundial foi um conflito que reuniu dezenas de países em diversas localidades da Terra e que durou quatro anos, de 1914-1918. Sua deflagração aconteceu tendo o episódio de assassinato do herdeiro do trono austro-húngaro, o arquiduque Francisco Ferdinando, como desculpa. Todavia, os motivos que levaram ao confronto entre as principais potências europeias à época são diversos outros. O aspecto mais relevante foi, sem dúvida, o questionamento acerca do *status quo* por parte da Alemanha, que não possuía os mesmos poderes e prerrogativas que tinham, por exemplo, França e a Inglaterra. A Alemanha, potência emergente que mais vinha se desenvolvendo na Europa, passou a lutar politicamente por uma maior inserção política e

econômica no cenário internacional, mas era sistematicamente contida por suas rivais. Um complexo sistema de alianças foi estabelecido de modo que a entrada de um país no conflito levaria à entrada de todas as demais. E foi exatamente isto que ocorreu¹⁴.

Esse sistema de alianças, que foi se formando desde fins do século XIX, tinha dois partidos principais no início da guerra – a Tríplice Aliança, composta originalmente por Alemanha, Áustria-Hungria e Itália, sendo que este último mudou para o outro lado em 1915 e; a segunda, a Tríplice Entente, composta por Inglaterra, Rússia e França.” (Ávila 2005, 17)

Segundo Terraine (1982), a principal característica dessa guerra foi sua escala. Já no início do conflito, seis milhões de combatentes já estavam nos campos de batalha. Essa mobilização em larga escala se associou às diversas evoluções tecnológicas anteriormente apontadas e que vinham acontecendo desde meados do século XIX (Terraine 1982, 21-43).

A distribuição e posicionamento das forças foram facilitadas pelo grande número de estradas de ferro. Essas estradas de ferro ligavam os centros produtores aos *fronts* de guerra. Permitia-se assim, rápido deslocamento de forças pelo teatro de operações, além do abastecimento das mesmas. O telégrafo com fio, por sua vez, permitia comunicação entre forças e, portanto, o remanejamento das mesas no teatro de operações. (Ávila 2005, 18-19)

O aumento da capacidade de carga via transporte marítimo também foi chave para a logística da I G.M. Segundo Headrick (2009), a capacidade de carga dos navios quadruplicou com o advento dos navios a vapor, entre o final do século XI e o início do XX. Segundo o autor, a maior parte do crescimento deu-se devido ao aumento no tamanho dos navios: por volta da década de 1870, um navio de duas mil toneladas era considerado grande. Em 1912, o Titanic, maior navio do mundo até então, tinha quarenta e seis mil toneladas. Headrick

¹⁴ Conforme anteriormente apontado, John Terraine é um dos maiores especialistas na I Guerra Mundial. Ao todo, são 11 livros dedicados a este conflito. Dois deles serão tratados nesta seção: *White Heat: The New Warfare 1914-1918* e *The Smoke and the Fire: Myths & Anti-Myths of War 1861-1945*.

(2009: 112) afirma que "o que fez a vasta extensão de estradas de ferro e transporte de cargas possível foi o aço", uma inovação trazida pelos britânicos ao cabo do século XIX. O barateamento do aço tornou possível desde a construção de pontes, novos tipos de armas à armazenagem de comida enlatada.

É na I G.M. também que se tem o pleno uso da artilharia, com dezenas de cápsulas e munições diferentes, além da metralhadora¹⁵. Também, foi guerra nesta que se viu, pela primeira vez, o uso massivo das armas químicas, como tentativa de romper o impasse produzido pelo uso das trincheiras (Ávila 2005). O salto dado pela química após as inovações da guerra levaram ao desenvolvimento de produtos como borracha sintética, nylon, polietileno, aspirinas, vitaminas e hormônios (Headrick, 2009). Outras tentativas para acabar com o imobilismo gerado pelas trincheiras foram: o bombardeio por aviões (instrumento inventado alguns anos antes e que inicialmente não tinha fins militares, mas foi integralmente incorporado na guerra); os tanques de guerra (introduzidos já no decorrer do conflito e que se mostraram, inicialmente, totalmente inadequados para romper as linhas de trincheiras¹⁶); as táticas de infiltração em trincheiras por soldados com equipamento leves.

Além destas, foi uma guerra que viu a introdução em larga escala das minas terrestres, algo proibido pelas convenções internacionais de Genebra do fim do século XIX, das granadas, morteiros, até mesmo os foguetes. O combustível para movimentar estas máquinas de guerra, devido ao motor de combustão interna, passa do vapor para os derivados de petróleo, especialmente diesel e gasolina.

Segundo Terraine (1982), a I G.M. foi uma guerra em que se observou a motorização. Foram empregados carros, ônibus, motos, caminhões, para além do trem. Na guerra no mar, as inovações que serviram aos propósitos deste conflito foram o telégrafo sem fio, as minas aquáticas, os torpedos e navios torpedeiros, o submarino e, é claro, os imensos navios blindados. Nada disso

¹⁵ As metralhadoras colocarão fim à tradicional cavalaria de guerra, pois uma metralhadora conseguia dizimar dezenas de cavaleiros montados em carga de ataque. Os cavalos ainda serão utilizados na II Guerra Mundial (1939-45), mas tão somente para puxar carroças, na ausência de caminhões, ou para deslocamento de pequenas unidades.

¹⁶ Os primeiros tanques de guerra eram extremamente lentos e barulhentos e, por isto, se tornaram alvos fáceis para os canhões do inimigo. O tanque será uma arma extremamente relevante na II Guerra Mundial, por associar velocidade, mobilidade e poder de fogo.

teria sido possível sem o advento do motor a combustão, sobre o qual Headrick (2009: 119) diz que "nenhuma tecnologia teve o impacto tão grande na vida humana e no meio ambiente no século XX quanto o motor de combustão interna". Criado por um ítalo-irlandês, Giacommo Marconi, o telégrafo sem fio foi feito com o objetivo de ser vendido à Marinha Real britânica e a navios mercantes. Desenvolvimentos em cima dessa tecnologia propiciaram, já em 1915, a ligação telefônica por linha terrestre entre Nova Iorque e São Francisco, e, por telefone a rádio, Nova Iorque a Paris (Headrick 2009).

Completando o cenário, na guerra no ar, além dos aviões, balões e dirigíveis foram empregados em maior escala. Antes da I G.M., os Zeppelins – até então inflados com hidrogênio – já transportavam passageiros na Alemanha, para, durante o conflito, serem usados para bombardeios na França e Reino Unido (Headrick 2009). Foi também neste período que o paraquedas foi inventado (Terraine 1982).

Como dito anteriormente, muitas destas novidades já tinha sido vistas em guerras precedentes (Guerra Civil Americana 1861-1865, Bôeres 1898-1902, Guerra Russo-Japonesa 1905), mas foi na I G.M. que elas tiveram emprego em quantidade industrial. Na Guerra Civil Americana viu-se, ainda que de forma rudimentar,

rifles de repetição, trincheiras e arames farpados, mesmo metralhadoras; canhões raiados, morteiros, munições explosivas, lança-chamas, gás (...); balões, trens blindados, minas terrestres, minas, lâmpadas e chamas de sinalização e o telégrafo de campo; navios blindados, torres giratórias, torpedos, até mesmo submarinos. (Terraine 1982, 11)

Como posto anteriormente, por mais que algumas inovações tenham mostrado impacto da guerra, elas, por si só, não seriam as responsáveis pela vitória/derrota. O'Connel (1989) discute que o surgimento de uma arma pode gerar dois tipos padrões de resposta: a contra resposta e a resposta simétrica.

[...] os mecanismos que orientam a proliferação do armamento, ao contrário da maior parte das formas de reprodução natural, oferecem alternativas. Conhecidas vulgarmente como padrões de resposta à ameaça, podem reduzir-se a dois tipos básicos. Primeiro, uma arma adversária pode

enfrentar-se com uma *contra-resposta*, peça de equipamento militar especialmente concebida para se opor á ameaça [...]. Por outro lado, existe a possibilidade de adquirir uma arma fundamentalmente equivalente à que o adversário possui. A isso pode-se chamar *resposta simétrica* (14, grifos do original).

Destacam-se dois importantes exemplos do uso de determinado artefato e suas contramedidas.

Sabe-se que foi na I G.M. que se viu o uso intensivo de gases venenosos, tais quais os gases mostarda e cloro. Inicialmente, o emprego destas armas gerou muita confusão nas trincheiras, facilitando a tomada de algumas delas. Todavia, o impacto inicial, físico e psicológico destes armamentos, foi suplantado pela adoção de algumas contramedidas, como aprofundar o sistema de trincheiras, criar abrigos e *bunkers*, bem como pela introdução das máscaras de gás e, posteriormente, roupas protetoras e antídotos. Ao final, e como demonstram Norris e Fowler (1997), apesar do emprego sistemático das mesmas, o número de mortes por ataques à gás durante os quatro anos da I G.M. não passou de 91 mil mortes (sendo 1,2 milhões de soldados contaminados), algo bem inferior às mortes instantâneas causadas pelos ataques das bombas atômicas em Hiroshima e Nagasaki em 1945 (algo em torno de 200 mil mortos).

A outra grande novidade introduzida na I G.M. e que, segundo especialistas, seria a grande responsável pela vitória no conflito foram os tanques de guerra. Como aponta Terraine (1980), a expectativa com a introdução dos tanques, uma espécie de artilharia móvel e blindada, era de que rapidamente o sistema de trincheiras se tornaria obsoleto. Os tanques aterrorizariam os soldados, por sua força e poder de fogo, e seriam capazes de suplantar os sistemas defensivos do inimigo. Seu *debut*, na Batalha de Cambraia em 1916, teve resultado duvidoso. A maioria dos tanques estaria destruído ao final do combate e os ganhos de terreno foram insignificantes. Em 1917, foram empregados, segundo Terraine (1980, 153-154) cento e setenta e nove (179) tanques, sendo que 56% deles foram destruídos ou imobilizados rapidamente.

O fracasso deste novo armamento se deveu à falhas do próprio equipamento (blindagem, velocidade, sistema de amortecimento, imobilismo do canhão), bem como pela adoção de contramedidas e de armas e técnicas antitanques.

Terraine (1980, 173) resume que as grandes mudanças sociais e técnicas da I G.M. foram: 1) ela foi a primeira guerra de aviação; 2) foi a primeira guerra realmente submarina; 3) foi a primeira guerra dos motores de combustão interna; 4) foi a primeira guerra da mecânica; 5) foi a primeira guerra do telégrafo sem fio; 6) foi a primeira guerra de artilharia; 7) foi a primeira guerra efetivamente química; 8) foi a primeira guerra da produção em massa.

Em consequência, neste período desenvolveram-se a metalurgia (especialmente com o aço), a indústria química, o maquinário elétrico, as comunicações via rádio, turbinas, a indústria de combustíveis, a ciência ótica e as máquinas hidráulicas, por exemplo (McNeill 1982, 292).

As demais inovações que apresentadas ao longo do texto foram incrementadas na I G.M. ou no período subsequente a esta e teriam significativo uso no conflito que viria a seguir, a II Guerra Mundial (1939-1945).

Tipologias de Inovações e a I Guerra Mundial

Por fim, cabe aqui avançar na discussão acerca das inovações apresentadas na seção anterior à luz da dos tipos e categorias de inovações apontadas em Tidd, Bessant e Pavitt (2008)¹⁷. Segundo estes autores existem fundamentalmente quatro grandes tipos de inovações, a saber: 1) *inovações incrementais*, que abrangem melhorias feitas no *design* ou na qualidade dos produtos; aperfeiçoamento em *layout* ou em processos; novos arranjos logísticos e organizacionais ou novas práticas de suprimentos e vendas [geralmente são resultados de um processo de aprendizado interno]; 2) *inovações radicais*, que rompem com o que existe inaugurando uma nova rota tecnológica; geralmente são fruto de uma P&D (Pesquisa e Desenvolvimento) e tem caráter descontínuo no tempo e nos diferentes setores de atividade; 3) *inovações geradoras de mudanças no sistema tecnológico*, que ocorrem quando um setor ou grupo de setores é bastante transformado pela emergência de um novo campo tecnológico. Tais inovações são comumente acompanhadas de mudanças no modo de se fazer um negócio, na estrutura organizacional das empresas, assim

¹⁷ Ainda que a discussão dos autores se aplique fundamentalmente à inovação em empresa, acredita-se que se pode transpor tal discussão para o presente debate.

como nas suas relações com seus mercados; 4) *inovações que geram mudanças no paradigma técnico-econômico*: envolvem inovações não apenas na tecnologia utilizada, como também no tecido social e econômico no qual elas estão inseridas. Obviamente, alguns dos elementos conceituais acima expostos se relacionam à questão administrativa e à área de gestão. Todavia, podemos fazer algumas inferências a partir dos mesmos para o caso em análise.

Em relação às primeiras, ou seja, *inovações incrementais*, tem-se vários exemplos na I G.M. tais como os canhões e obuses, que vinham sendo melhorados desde o século XIV, as táticas de infiltração de trincheiras, que reorganizaram a forma de ataque às posições fixas, os aviões monomotores que evoluíram para bimotores. Outros exemplos são o desenvolvimento das minas terrestres a partir das minas aquáticas e os equipamentos de proteção contra ataques a gás.

O desenvolvimento das tecnologias de comunicação submarina, que evoluíram para a criação do sonar e, posteriormente, do radar, seriam *inovações radicais* propiciadas pela I Guerra Mundial. Outro exemplo no setor das comunicações seria o desenvolvimento do rádio e telefone de campo, que possibilitaria evoluir até o desenvolvimento dos aparelhos celulares.

No que concerne às *inovações geradoras de mudanças no sistema tecnológico*, a indústria petroquímica e a química em geral, que respectivamente desenvolvem e aprimoram os combustíveis e as armas de destruição em massa podem ser inseridas nesta tipologia de inovações.

Por fim, e infelizmente, não foram encontradas inovações na I G.M. que geram mudanças no paradigma técnico-econômico. A criação dos Estados Maiores e das estruturas militares, que alteraram como as forças armadas são criadas, mantidas e utilizadas, e que inclusive moldaram significativamente como as estruturas burocráticas dos Estados são estabelecidas, poderiam representar uma inovação desta categoria, mas as mesmas são construídas no século XIX. O desenvolvimento do computador, que também se insere nesta categoria será uma invenção ligada à II Guerra Mundial.

Considerações Finais

A guerra é geradora de mudanças na ordem social, política e econômica, bem como nas dimensões técnica e tecnológica. Ela faz parte da história humana e, por diversas vezes, moldou os rumos dessa história. A guerra é ainda um fenômeno político e grande parte dos caminhos que ela toma se devem às escolhas dos tomadores de decisão desta esfera.

O presente artigo explicou o que é a guerra à luz da concepção teórica de Clausewitz. Mostrou suas características fundamentais, – as dimensões política, tática e estratégica, ataque e defesa, bem como a trindade esquisita. Discutiu ainda que, por mais que aconteçam alterações técnicas e tecnológicas na sociedade, e que são incorporadas na dimensão bélica, ou inovações na guerra que depois passam a ser utilizadas socialmente, não há qualquer alteração na natureza do fenômeno. Inovações e mudanças técnicas podem afetar as dimensões táticas e estratégicas, mas não as excluem da análise do fenômeno bélico. Entende-se que é perigoso inferir que mudanças tecnológicas por si só podem ter relações diretas com a vitória e/ou derrota nas guerras. Esta abordagem, aqui entendida como “imperativo tecnológico”, já atraiu alguns grandes estudiosos. O fenômeno é bem mais complexo e deve ser tratado como tal.

Também, foram apresentadas algumas inovações que aconteceram ao longo da história da guerra, muitas das quais levando anos para serem integralmente incorporadas entre sua invenção, seu aperfeiçoamento e sua utilização militar. Dentre elas, algumas foram radicais, outras incrementais; algumas se referiam a produtos, outras a processos e outras às organizações que se relacionam com o fenômeno bélico.

Ainda que se tenha tratado da evolução da “arte da guerra” da antiguidade até o século XX, foi dado certo destaque ao período compreendido entre meados do século XIX e início do século XX, momento em que a guerra mudou significativamente em termos técnicos e tecnológicos e em que aconteceram significativas mudanças. É bem provável que a forma como se luta até hoje tem suas principais características estabelecidas nesse período e, por isto, foi feito tal recorte. Percebe-se, talvez mais na I G.M. do que em outros conflitos, a conexão entre o fenômeno bélico e o investimento em tecnologia. Por mais que tais produtos, observa Headrick (2009), tragam grande conforto para a

humanidade em tempos de paz, seu uso em tempos de guerra traz resultados assustadoramente dilacerantes.

Nada ilustra melhor o poder sobre a natureza dá a algumas pessoas o poder sobre as demais do que as consequências militares das novas tecnologias do final do século XIX e início do XX. [...] De 1914 a 1918, as nações industriais voltaram suas armas umas às outras. Para matar os cidadãos uns dos outros mais eficientemente, elas devotaram recursos a novas pesquisas científicas, acelerando o processo de inovação. [...] Apesar da pesada indústria por trás deles, os soldados no fronte ainda tinham que andar por rolos de arame farpado em uma chuva de balas e nuvens de veneno, e eles morriam aos milhões (Headrick, 2009, 123-4. Tradução nossa).

Espera-se que este artigo tenha contribuído para demonstrar a relação entre a área da inovação e da guerra, da administração (gestão) e da história das relações internacionais. A conexão entre a inovação e o fenômeno bélico existe desde os primórdios da humanidade - o que não necessariamente é motivo de orgulho.

REFERÊNCIAS

- Ávila, Rafael. 2005. *Crítica da Campanha do Hejaz (1916-1918): Lawrence e a Revolta Árabe*. Dissertação de Mestrado, Mimeografado, COPPE-UFRJ, Rio de Janeiro.
- Ávila, Rafael, and Leandro Rangel. 2009. *A Guerra e o Direito Internacional*. Belo Horizonte: Editora Del Rey.
- Challoner, Jack. 2009. *1001 Invenções que mudaram o mundo*. Rio de Janeiro: Sexante .
- Clausewitz, Carl Von. 1993. *On War*. Peter Paret e Michael Howard (trads.). London and New York: Everyman.
- Cowley, Robert, and Geoffrey Parker (Eds.). 1996. *Reader's Companion to Military History*. New York: Houghton Mifflin Company.
- Creveld, Martin van. 1991. *Technology and War: from 2000 bC to the present*. New York: The Free Press.
- Diniz, Eugenio. 2002. "Clausewitz, o balanço Ataque-Defesa e a Teoria das Relações Internacionais." PhD Thesis, GEE/PEP/COPPE, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. Mimeo.
- Dunnigan, James F. 2003. *How to Make War*. New York: HarperCollins Publishers.
- Engels, Donald W. 1980. *Alexander The Great and The Logistics of The Macedonian Army*. Berkley and Los Angeles: University of California.
- Grant, R. G. 2005. *Battle: A visual journey through 5,000 years of combat*. DK Publishing Inc. United States.
- Griess, Thomas. 1985. *Definitions and Doctrine of the Military Art*. Wayne, New jersey, The West Point Military History Series: Avery Publishing Group.
- Headrick, Daniel R. 2009. *Technology: a World History*. Oxford: Oxford University Press.
- Jones, Archer. 1986. *The Art of War in the Western World*. New York and Oxford: Oxford University Press.
- Keeley, Lawrence H. 1996. *War Before Civilization: The Myth of Peaceful Savage*. New York and Oxford: Oxford University Press.
- McNaught, L. W. 1984. *Nuclear Weapons and their effects: Battlefield Weapons Systems & Technology*. London: Potomac Books.

- McNeill, William. 1982. *The Pursuit of Power: technology, armed force and society since AD 1000*. Chicago: Chicago University Press.
- Mori, Victor Hugo. 2003. *Arquitetura Militar: Um Panorama Histórico a partir do Porto de Santos* São Paulo, Imprensa Oficial do Estado
- Norris, John, and Will Fowler. 1997. *Nuclear, Biological & Chemical Warfare on the Modern Battlefield*. Brassey's Modern Military Equipment.
- O'Connell, Robert L. 1989. *História da Guerra: armas e homens*. Lisboa: Teorema.
- Paret, Peter (Org.). 1986. *Makers of Modern Strategy: from Macchiavelli to the Nuclear Age*. Princeton: Princeton University.
- Proença Jr., Domício, Eugenio Diniz, and Salvador Gelphi Raza. 1999. *Guia de Estudos de Estratégia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Proença Jr., Domício, and Eugenio Diniz. 2006. *O Fenômeno Guerra*. Rio de Janeiro: Mimeografado.
- Schelling, Thomas C. 1966. *Arms and Influence*. Fredericksburg, Virginia: BookCrafters.
- Terraine, John. 1980. *The Smoke and the Fire: Myths and Anti-Myths of War 1861-1945*. London: Leo Cooper.
- Terraine, John. 1982. *White Heat: The New Warfare 1914-1918*. London: Leo Cooper.
- Tidd, Joe, John Bessant, and Keith Pavitt. 2008. *Gestão da Inovação*. São Paulo: Bookman.

RESUMO

O presente artigo busca mostrar as conexões entre a história do fenômeno bélico, ou simplesmente história da guerra, com a discussão sobre a inovação. Neste sentido, o artigo pretende mostrar algumas evoluções técnicas e tecnológicas e quais foram seus impactos nas guerras e na própria história humana. Dividiu-se a discussão em três momentos. No primeiro deles apresentou-se os elementos teóricos mais relevantes da guerra à luz dos trabalhos de Clausewitz. Em um segundo momento, tratou-se brevemente da evolução do fenômeno bélico ao longo da história humana, com foco em algumas transformações técnicas e tecnológicas de fins do século XIX e início do século XX. A I Guerra Mundial foi objeto de análise em uma maior profundidade. Em um terceiro momento, foi discutido como as inovações analisadas se relacionam com as categorias propostas por Tidd, Bessant e Pavit.

PALAVRAS-CHAVE

Guerra; Tecnologia; Inovação; Estudos Estratégicos.

Recebido em 07 de junho de 2014.

Aprovado em 30 de setembro de 2014.

LA ARGENTINA ANTE LA DISPUTA ENTRE PALESTINOS E ISRAELÍ: UN ESTUDIO RESPECTO AL POSICIONAMIENTO ASUMIDO POR LA ADMINISTRACIÓN ALFONSÍN (1983-1989)

Ornela Fabani¹

Introducción

A través del tiempo pueden rastrearse distintos actores e incluso áreas geográficas con las cuales la Argentina ha priorizado sus vínculos. No obstante, la región de Medio Oriente nunca ha tenido un lugar de privilegio en la agenda de relacionamiento externo de dicho país. Por el contrario, ésta ha sido un área marginal en lo que respecta a sus relaciones tanto en términos políticos como económicos. Esto puede explicarse en virtud de la distancia que separa a dichos territorios; asimismo a raíz de la inexistencia de una idiosincrasia compartida, puesto que en términos religiosos, tanto como sociales y culturales, el país sudamericano encuentra marcadas diferencias con los Estados que componen el espacio que ha dado en llamarse Medio Oriente. Un ámbito en el que, por otra parte, conviven diversos grupos étnicos y religiosos, así como también distintos regímenes políticos, y que ha adquirido notoriedad en el plano internacional por su alta conflictividad.

De hecho, esta zona ha sido escenario de algunos de los grandes conflictos que han tenido lugar en los últimos tiempos. Entre ellos, el conflicto

¹ Investigadora del CONICET. Profesora de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR).. E-mail: ornela_fabani@hotmail.com.

palestino-israelí ha mantenido a la región en vilo por décadas debido a sus graves implicancias regionales y al gran número de actores ya sea estatales o no estatales, directa o indirectamente involucrados en la disputa.

Ahora bien, frente al conflicto y a través del tiempo la Argentina ha adoptado una postura equidistante. Asimismo, los diversos gobiernos han optado por apoyar resoluciones conciliatorias adoptadas en el seno de los organismos internacionales.

En efecto, la Argentina ha bregado por la solución pacífica del conflicto instando a las partes a cumplir con las resoluciones que emanan del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Al respecto, se ha apoyado la búsqueda de una paz estable y duradera, basada en el reconocimiento del derecho del pueblo palestino a conformar un Estado independiente, con territorio propio, y ejerciendo también su inalienable derecho a la autodeterminación. Así como también el derecho de Israel de vivir en paz con fronteras seguras e internacionalmente reconocidas, de acuerdo con lo estipulado en las resoluciones N° 242 (1967) y 338 (1973) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Teniendo en consideración lo hasta aquí expuesto, el objetivo del presente trabajo reside en analizar la política exterior argentina frente al conflicto palestino-israelí durante la gestión de Raúl Alfonsín (1983-1989). Dicho esto se parte del supuesto que bajo la administración del Partido Radical la búsqueda de una solución al conflicto no ingresó dentro de los temas de interés primario de la gestión. Mientras que a modo de hipótesis se sostiene que la gestión de Raúl Alfonsín abrazó la tradicional política de equidistancia que a través del tiempo la Argentina ha asumido frente a la disputa entre palestinos e israelíes. Finalmente, el recorte temporal escogido se extiende desde diciembre de 1983 hasta julio de 1989, en virtud de la escasez de estudios sobre el tema que aborden la etapa en cuestión.

De manera complementaria a lo hasta aquí expuesto consideramos importante precisar un conjunto de conceptos que se presentan como centrales para el análisis: política exterior, conflicto palestino-israelí, equidistancia, cambio y continuidad de la política exterior.

De esta forma, al hacer referencia al conflicto palestino-israelí aludimos a aquella disputa que enfrenta al pueblo de Israel con el pueblo palestino y que asimismo se inscribe dentro de una disputa aún mayor, el conflicto árabe-israelí, que enfrenta al Estado de Israel con sus pares árabes.

Para situarnos en tiempo y espacio es importante señalar que el conflicto tiene larga data, si bien reviste plena actualidad en la agenda de política internacional hoy vigente. De hecho, si bien no existe consenso respecto a sus orígenes, diversos analistas coinciden en señalar que este se encuentra en 1947 cuando Naciones Unidas decidió la partición del territorio de Palestina, conforme a lo estipulado en la resolución 181/11 de la Asamblea General.

En dicha oportunidad la Argentina fue uno de los países que se abstuvo en la votación. Al respecto, se han efectuado distintos estudios que intentan dar cuenta de cuáles fueron los motivos que guiaron a este país a asumir dicha posición (Rein 2007; Botta 2011). Lo cierto es que más allá de las motivaciones iniciales, dicho posicionamiento dio puntapié a lo que, con el correr del tiempo, se convertiría en el patrón de equidistancia argentino que ha predominado frente a la contienda.

Esta política de equidistancia que, como ya se ha manifestado, el país ha tendido a abrazar por años, se funda en la preocupación de los distintos gobiernos por equilibrar cualquier gesto o acción que pudiera ser interpretado como un desnivel en el trato igualitario hacia los protagonistas principales en la controversia (Mendez 2009, 89) y ha sido acorde con la voluntad de las sucesivas administraciones nacionales de preservar sus buenas relaciones con ambas partes.

Bajo esta lógica, la búsqueda de compensar los gestos favorables a uno u otro de los actores enfrentados en esta disputa se explica en virtud de la voluntad de la Argentina de evitar asumir los costos internos y externos que alinearse con una u otra de las partes traería aparejados, más aún considerando la escasa relevancia de esta disyuntiva dentro de nuestra agenda de política exterior.

Por otra parte, siendo éste un trabajo sobre política exterior argentina es dable destacar que se concibe la misma como una política pública (Ingram y Fiederlein 1988), que se expresa en un conjunto de decisiones y acciones tomadas por los gobernantes de un Estado, en respuesta a ciertas demandas y condicionantes internos tanto como externos, calculados para cambiar o preservar las condiciones del contexto internacional, siempre con el objetivo de promover los intereses y valores del Estado en el sistema internacional (Perina 1988, 13).

Ahora bien, esta política exterior durante la gestión de Alfonsín no evidenció un cambio, que se plasme en un quiebre del referido patrón de equidistancia; entendiéndose por cambio el abandono de una o más de las orientaciones de la política exterior y las variaciones en los contenidos y o formas de efectuar esa política. Por el contrario ha primado la continuidad en lo que respecta al tradicional posicionamiento del país frente al conflicto; donde la idea de continuidad alude al mantenimiento sin interrupción en el tiempo de determinadas orientaciones en una o varias áreas de cuestiones de la política exterior y en la dinámica básica del proceso de toma de decisiones (Russell 1991, 10-11).

Principales ejes de política exterior de la administración Alfonsín

Raúl Alfonsín asumió la presidencia de la República Argentina el 10 de diciembre de 1983 tras haberse efectuado elecciones democráticas en el país, las primeras después de diez años.

En el plano interno, luego de que el país atravesase años de un cruento régimen militar, el primer mandatario debió afrontar fuertes demandas de la población que entonces giraban en torno al respeto de las libertades públicas, los derechos humanos y el castigo de los crímenes cometidos bajo el orden precedente. Asimismo, debió hacerse cargo de una compleja situación económica caracterizada por el déficit fiscal, el endeudamiento externo, la salida de capitales y una alta tasa de inflación.

En lo que atañe al ámbito externo, Alfonsín encontró un país sumido en el aislamiento internacional. En efecto, las violaciones a los derechos humanos, el rechazo del laudo arbitral sobre la cuestión del Beagle y la sucesiva escalada del conflicto para con Chile – que llevó a la Argentina al borde de la guerra con el país transandino –, así como también la guerra de Malvinas, dieron por resultado la pérdida de credibilidad y confianza externa en este Estado.

En relación al escenario internacional que acompañó la llegada al poder de la nueva administración, la primera mitad de la década del ochenta se caracterizó por un recrudecimiento de las tensiones entre las dos grandes superpotencias en el marco de la guerra fría. De hecho, la administración Reagan delineó entonces su política exterior partiendo de la percepción que se tenía respecto a un avance soviético en el Tercer Mundo.

Mientras tanto, en el ámbito regional no pueden pasarse por alto el conflicto en América Central y la crisis de la deuda que afectó al conjunto de los países latinoamericanos. La primera instalaba el temor a que el escenario doméstico en Nicaragua y el Salvador derivase en una escalada bélica que pusiese en peligro las transiciones en el resto de América Latina. La segunda, vinculada a los fuertes flujos financieros que ingresaron en la región durante la década anterior y al posterior aumento de la tasa de interés internacional, golpeó particularmente fuerte a la Argentina que al igual que otros Estados de la región dejó de recibir financiamiento externo tras la declaración mexicana de cesación de pagos.

Tras esta breve descripción del contexto en el que se produjo la llegada al poder del nuevo gobierno se trabaja en torno a los principales lineamientos de su política exterior tomando como fuente para el análisis el discurso de asunción ante la Asamblea Legislativa del 10 de diciembre de 1983.

Conforme con el mismo, en términos de principios el presidente sostuvo: “Sostendremos en la política exterior los principios de la soberanía nacional, la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la igualdad de los estados soberanos, y la solidaridad latinoamericana” [...] “Apoyaremos las aspiraciones de los países en desarrollo, la vigencia universal de los derechos humanos y el no alineamiento”. Para a posteriori agregar: “Nos ajustaremos a la tradición nacional a favor de la solución pacífica de las controversias” (Alfonsín 1983).

Mientras que, desde una óptica más general, destacó: “Será la nuestra una política de independencia, en armonía y amistad con todos los miembros de la comunidad internacional, basada en el reconocimiento del pluralismo ideológico y el decidido rechazo de toda forma de imperialismo, colonialismo y neocolonialismo”. Además de subrayar que: “desde una posición de estricto no alineamiento se debe realizar una efectiva acción en apoyo de la distensión entre bloques” (Alfonsín 1983).

En lo que hace al vínculo con los Estados Unidos éste fue calificado como “difícil”, y se le solicitó a la potencia modificar su conducta en América Central, defendiéndose asimismo el principio de no intervención.

En otro orden, la nueva administración anunció que otorgaría prioridad a acentuar los vínculos con los países en desarrollo y dio cuenta de su objetivo de mantener una activa participación en los foros internacionales que eran

expresión de los mismos, como es el caso del Movimiento No alineados y del G77.

En esta línea se aludió a la necesidad de privilegiar la relación con las repúblicas latinoamericanas. Para luego subrayarse que en lo que respecta a los países de Asia y África era indispensable intensificar la cooperación.

Otros temas en los que también se hizo hincapié fueron: la importancia de frenar la carrera armamentista, la crisis centroamericana, el reclamo por las Islas Malvinas y en pos de la reorganización de las relaciones económicas internacionales.

Finalmente, en lo que atañe al tema que puntualmente aquí interesa, el Presidente Alfonsín también se refirió en su alocución al conflicto palestino-israelí. Al respecto, el primer mandatario abrazó la tradicional postura argentina frente al caso al declararse a favor del “Respeto por la existencia de Israel, cuyo pueblo tiene el inalienable derecho de vivir en paz y sin la permanente preocupación de actos hostiles” y asimismo del “Respeto por la aspiración del pueblo palestino para arquitecturar libremente su destino en su propia tierra” (Alfonsín 1983). Esta declaración es catalogada por Méndez (2008, 112) como la más abierta manifestación del tradicional principio de equidistancia sostenido por el Estado argentino frente al caso.

Como se desprende en parte de lo hasta aquí expuesto, para dar inicio a esta nueva fase de relacionamiento externo la administración Radical formuló un esquema conceptual que se fundó en que “Argentina es un país occidental, no alineado y en vías de desarrollo”. En palabras del entonces Canciller Dante Caputo (1986) “estos son los tres elementos básicos de nuestra realidad nacional a partir de lo cual construimos nuestra vinculación con el mundo”. A lo que se sumó la aspiración de ser potencia moral “... no solo un país en el cual son respetados los derechos humanos, sino a partir de ahora, ser un país que levante la voz frente a cualquier violación de esos derechos en cualquier parte del mundo” (Alfonsín 1984).

En este marco, el gobierno de Alfonsín delineó como su principal objetivo de política exterior lograr la reinserción internacional de la Argentina. Siguiendo a Russell (1994, 7), los ejes básicos de la política exterior que perseguía este fin fueron: el desarrollo de una relación madura con los Estados Unidos; la participación activa frente a los problemas que integraban la

cuestión Norte-Sur; el fortalecimiento de las relaciones con América Latina y el estrechamiento de las relaciones políticas y económicas con Europa Occidental.

De esta forma, la reinserción se pensó sobre la base de un esquema multilateral y no se la restringió a una relación especial con la potencia hegemónica, como fue el caso durante la administración Menem. Por el contrario, se pretendió ampliar la cantidad y el espectro de interlocutores sobre la base de que mientras más puntos de apoyo tuviese la Argentina a nivel internacional mayores serían sus márgenes de autonomía (Simonoff 1999, 80).

Al respecto del vínculo con Medio Oriente, como se desprende de lo hasta aquí señalado, ésta fue una de las zonas con las que la Argentina mantuvo un bajo perfil de relaciones, lo cual en cierta forma se pone de manifiesto al constatar que a lo largo de su gestión Alfonsín sólo visitó dos Estados de la región: Argelia (1984) y Arabia Saudita (1986). Al respecto, cabe mencionar que también estuvo previsto un viaje a Israel, que de haberse concretado hubiese convertido al líder Radical en el primer representante argentino en visitar el Estado hebreo, pero que en ese entonces se decidió posponer.

Es importante agregar que durante el período bajo estudio este espacio atravesó una etapa particularmente compleja en virtud de: la invasión de Israel al Líbano, la presencia soviética en Afganistán, el enfrentamiento entre Irán e Irak y, por supuesto, de la continuidad del conflicto entre palestinos e israelíes que lejos estaba de encontrar resolución. De cualquier manera, aún pese a dicha coyuntura, no existió un diseño acabado de política exterior hacia la región. Por el contrario, primó el desarrollo de acciones rutinarias y las acciones puntuales en función de intereses específicos (Lechini 2006).

En otro orden, a diferencia del régimen precedente, que optó por marcar las diferencias entre la Argentina y los países del Sur, el régimen democrático se inclinó por resaltar las coincidencias emergentes a partir de la condición de subdesarrollo (Lechini 2006, 40). De esta forma, la región fue percibida dentro de la estrategia de cooperación Sur-Sur cuya implementación sirvió para acercar a la Argentina a otros países del Tercer Mundo en busca de soluciones conjuntas a problemas comunes con el Norte. Así, la agenda puesta en práctica en la región pretendió particularmente lograr el apoyo a la reivindicación argentina sobre las islas Malvinas y al reclamo de un abordaje político de la problemática de la deuda externa, entre otras cuestiones (Carrancio 1994, 279). De hecho, el

voto árabe resultó importante no sólo ante la cuestión Malvinas sino también para que el Canciller Caputo accediera a la presidencia de la Asamblea General de Naciones Unidas durante su 43 período de sesiones en 1988. Por otra parte, y si bien este tema no será objeto de estudio en este trabajo, continuaron las ventas de material bélico a Irán y se profundizó la cooperación científico-tecnológica para el intercambio de conocimientos y el trabajo conjunto en el campo nuclear con distintos países de la región.

Puntualmente en lo que respecta al conflicto que aquí interesa, como se evidencia a continuación, tras el retorno a la democracia la Argentina continuó abrazando aquella que se convirtió en la tradicional política del país frente a la disputa: la equidistancia.

Tras este primer acercamiento al tema bajo análisis los siguientes apartados tienen por objeto analizar el vínculo entre el gobierno argentino, las comunidades judía y árabe locales y sus respectivos países/entidades de referencia. Así como también el posicionamiento del país frente al conflicto en el Movimiento de No Alineados (NOAL) y las Naciones Unidas, principales ámbitos multilaterales escogidos para el tratamiento este tema.

La relación del gobierno Radical con la comunidad judía local y el Estado de Israel

El vínculo entre el nuevo gobierno argentino, el Estado de Israel y la comunidad judía local comenzó a construirse a partir del momento de la llegada de la administración Radical al poder. Sin ir más lejos, de la ceremonia de asunción presidencial participó una delegación del Estado de Israel a cargo de la cual se encontraba David Kimche, Director General del Ministerio de Relaciones Exteriores israelí. No obstante, como se verá a continuación, mientras la relación con la comunidad pareció consolidarse día a día, una vez realizado el balance final de la gestión la cuenta de Tel Aviv no resultó igualmente positiva. Pues, si bien la relación entre ambos Estados no necesariamente sufrió un deterioro puede decirse que, desde la óptica de Israel, dicho vínculo no estuvo a la altura de las relaciones que el Estado argentino sostuvo con la comunidad judía presente en el país.

En lo que respecta a la primera fase del gobierno de Alfonsín, en línea con la difícil situación interna y las ya referidas demandas relativas al castigo de

los crímenes cometidos bajo el orden precedente, la relación con Israel estuvo fuertemente marcada por la preocupación de ambas partes por establecer la suerte de los judíos desaparecidos durante la última dictadura militar. Por ende, un dato que tanto Tel Aviv como la comunidad judía local leyeron muy positivamente fue el nombramiento de dos judíos² para formar parte de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP), cuya conformación fue impulsada durante los primeros meses de la gestión Radical.

Como correlato, en marzo de 1984, Israel envió a Argentina una delegación parlamentaria que arribó al país con el objeto de solicitar información a dicho organismo. Los miembros de esta comitiva fueron recibidos por el Ministro del Interior, Antonio Troccoli, en el marco de una reunión en la cual el Embajador de Israel en la Argentina, Dov Schmorak, solicitó a Buenos Aires que utilizase su posición en el Tercer Mundo para evitar las constantes condenas a Israel en los foros internacionales (JTA 1984a). De esta forma, dicho pedido se convierte en un claro ejemplo de las presiones que el gobierno Radical sufre a lo largo de toda su gestión de parte tanto del gobierno de Israel, como de la comunidad judía local, e internacional, con el objetivo de que la Argentina adoptase una actitud favorable a sus intereses. No obstante, Buenos Aires no dio respuesta a dicha solicitud, pues tratándose de un país que no tiene intereses vitales en juego en el conflicto, el convertirse en interlocutor de una de las partes seguramente hubiese implicado mayores costos que beneficios. Aún más en un momento en el que, como se señaló, la Argentina luchaba por lograr su reinserción internacional y aspiraba a ampliar la cantidad y el espectro de sus vínculos externos, entre los cuales no se descartaba a los países árabes.

Tiempo después, el Presidente Alfonsín y el Canciller Caputo recibieron en Buenos Aires a Nathan Perlmutter, Director Nacional de la Liga Anti difamación y del B'nai B'rith, y a demás miembros del Departamento de Asuntos de América Latina de la Liga. Mientras que, en otro ejemplo de los amplios contactos políticos que se sostuvieron con altas autoridades de la comunidad judía a nivel internacional, en septiembre llegó al país el Presidente

²Gregorio Klimovsky, perteneciente a la rama latinoamericana del Congreso Judío Mundial, y Rabbi Marshall Meyer, líder de la congregación espiritual Beth El.

del Congreso Judío Mundial, Edgar Bronfman. Este último se reunió con el primer mandatario argentino, en un encuentro en el que Alfonsín hizo expreso su rechazo a la asociación entre sionismo y racismo, e incluso propuso ejercer buenos oficios en pos de un acercamiento que sirviese para solucionar el tema de los judíos soviéticos, (JTA 1984b). A posteriori, en una muestra más de buena voluntad hacia la comunidad y el Estado de Israel, Alfonsín envió al Parlamento un borrador de ley que castigaba la discriminación por raza o religión, en el que se hacía especial referencia a la discriminación contra ciudadanos judíos, acompañado por un mensaje que daba cuenta del compromiso del gobierno democrático con el respeto y la promoción de los derechos humanos.

En otro orden, un tema muy presente durante la gestión que generó fuerte preocupación en Tel Aviv y entre los miembros de la colectividad judía local, giró en torno a la posibilidad de que el gobierno argentino otorgase autorización para la apertura de una delegación de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) en el país. En ese momento la prensa comunitaria judía destacaba la fuerte propaganda iniciada tras el 29 de noviembre, día de la solidaridad con el pueblo palestino y las declaraciones de altos funcionarios de la comunidad árabe que sostenían que era muy probable que el gobierno decidiese transitar dicho camino (JTA 1985a). Es más, incluso el tradicional diario argentino *Ámbito Financiero* se refería a las presiones de las que era objeto el gobierno nacional provenientes de las comunidades árabe y judía, a favor y en contra de aquella eventualidad (JTA 1985c). En ese contexto la DAIA solicitó una reunión con las autoridades nacionales a los fines de expresar su resquemor a que se otorgase dicha autorización, particularmente en vista a la solidaridad argentina con el Tercer Mundo, más aún en un momento en que se sabía se evaluaban la postulación del país a la presidencia de no alineados. Sin embargo, en dicho encuentro el Presidente Alfonsín se comprometió a “no apoyar ninguna iniciativa que pudiese actuar en detrimento de la unidad nacional” (JTA 1985d).

La postura que el gobierno adoptó frente a este tema es fácilmente comprensible si se tiene en cuenta, en primer lugar, el limitado respaldo tanto en el plano internacional como regional que detentaba la OLP. En segundo lugar, el buen vínculo que como se ha puesto de manifiesto sostenía la comunidad judía local con el gobierno nacional. De hecho, no puede pasarse por alto que en

las últimas elecciones esta comunidad le había brindado un amplio respaldo al gobierno de Alfonsín, al punto de que la rama latinoamericana del Congreso Judío Mundial la señalaba como una de las más acérrimas defensoras de dicha gestión (JTA 1985d).

En línea con la próspera relación mantenida con la comunidad, a mediados de 1985 Alfonsín participó del seminario teleológico judío donde incluso recibió una condecoración por su contribución a los derechos humanos y el pluralismo religioso. Mientras que, en otro gesto muy bien recibido por la colectividad y que en gran medida también fue respuesta a las gestiones emprendidas por la misma, la lista de candidatos de la provincia de Buenos Aires para las elecciones legislativas de ese año fue encabezada por un judío: Marcelo Stubrin. De hecho, un rasgo característico de este gobierno aplaudido por la comunidad, que por años había sido mantenida al margen de la esfera política, fue la amplia presencia de judíos en altos cargos públicos³. Al punto de que entonces surgió un slogan, implementado por sectores de la oposición, que hacía referencia a la “sinagoga radical”. De cualquier forma, esto no debe conducir a inferir una privilegiada presencia judía en el mundo político, si se tiene en cuenta que para esa época también existía un amplio número de miembros de la comunidad árabe que ocupaban altos cargos públicos. Al punto de que en una etapa del gobierno de Alfonsín casi un tercio de los gobernadores de las provincias argentinas eran descendientes de árabes.

Ahora, pese a la excelente relación construida con la comunidad judía, se hace hincapié en que el vínculo con Israel no estuvo a la misma altura a partir de una serie de decisiones que Argentina adoptó, en línea con su tradicional postura de equidistancia, que no fueron bien recibidas por Tel Aviv. Entre ellas, Buenos Aires criticó al accionar de Israel en el Líbano y hacia finales de la gestión Radical rechazó la respuesta israelí a la Intifada. De hecho, hay quienes sostienen que la frustrada visita de Alfonsín a Israel, que también motivó roces entre las partes, se suspendió pues el gobierno argentino juzgó que

³Entre los judíos que ocuparon altos cargos en el marco de esta gestión se encuentran: Marcos Aguinis, Secretario de Cultura, Cesar Jaroslasky, Presidente del bloque de la Unión Cívica Radical en la Cámara de Diputados, Bernardo Grinspun, primer Ministro de Economía en el gabinete de Alfonsín, Leopoldo Portnoi, Presidente del Banco Central, Jacobo Fiterma, Secretario de Obras Públicas de la Ciudad de Buenos Aires, sólo por citar algunos ejemplos.

sería improcedente arribar a dicho país en el marco de la Intifada y de la consecuente represión del ejército israelí a la población palestina. Evidentemente, el primer gobierno democrático en la Argentina tras años del más cruento régimen militar, un gobierno que alzaba la bandera de los derechos humanos y que pretendía convertirse en “*potencia moral*” no estuvo dispuesto a acercarse, en un momento tan particular, a un país cuyo accionar estaba siendo fuertemente criticado por la comunidad internacional. Otro punto de fricción entre ambos gobiernos se encontró en virtud del accionar argentino en Naciones Unidas donde el país no sólo condenó el accionar israelí en el territorio palestino sino que también defendió el derecho a la autodeterminación de dicho pueblo (JTA 1985d). Aún más, el rechazo de la Argentina a mudar su capital de Tel Aviv a Jerusalén tampoco favoreció la profundización del vínculo entre ambos países. En relación a este tema, la Argentina sostuvo esta postura aún pese a los pedidos y gestiones de Israel y a la actitud asumida por otros países latinoamericanos que establecieron sus sedes diplomáticas en la ciudad santa. No obstante, la Argentina se mantuvo firme en su postura en función de que se evaluó contraproducente y contrario a la política de equidistancia realizar un gesto de alto impacto como hubiese sido el traslado de la embajada. Pues una decisión de tales características sin lugar a dudas hubiese afectado el vínculo con algunos países del tercer mundo y particularmente con otros Estados de la región de Medio Oriente, con los cuales la Argentina también tenía interés en preservar sus vínculos, tan antiguos como aquellos que sostenía con el Estado de Israel. Más aún en una instancia en la que se comerciaba con Irán no sólo granos sino también armas, se avanzaba la cooperación científico-tecnológica en el plano nuclear con éste y con otros países de la zona y en la que asimismo se precisaba el apoyo de estos países en los foros internacionales. Particularmente al momento de tratarse temas que a diferencia del conflicto palestino-israelí tenían un rol protagónico en la agenda de política exterior argentina, como era el caso de Malvinas y del tratamiento político de la deuda, en un momento en el país atravesaba una grave crisis económica.

Por otra parte, aún pese a los referidos desencuentros, a mediados de 1986 el gobierno nacional condenó duramente el ataque a una sinagoga en Estambul y el primer mandatario argentino se reunió con el ex Presidente israelí, Ephraim Katziren, en el marco de la Conferencia Latinoamérica de Amigos de la Universidad de Tel Aviv. A esto cabe agregar la firma de un

convenio entre el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), la Facultad de Física y Ciencia de la Universidad de Buenos Aires, con el Instituto Weizmann, y la visita de los decanos de la Universidad Nacional de Rosario y la Universidad del Salvador a Israel en 1987. Es más, resulta particularmente importante señalar que ante los levantamientos de Semana Santa el Ministro de Relaciones Exteriores de Israel envió un mensaje de apoyo y respaldo al gobierno argentino (Singer 1989, 273). Este conjunto de acciones evidencian que pese a que Israel no evaluó como óptimo el vínculo con la Argentina éste siguió siendo amistoso.

Para concluir este apartado cabe hacer una breve consideración respecto a las posiciones contrapuestas que suscitó en la comunidad judía la aprobación de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final. Pues mientras algunos sectores defendieron la necesidad de introducir tales instrumentos jurídicos a los fines de avanzar en un proceso de consolidación democrática y reconciliación nacional, otros criticaron duramente la política adoptada por el gobierno Radical, entre ellos David Goldberg, quien fuese presidente de la DAIA (Singer 1989, 273). En definitiva, puede sostenerse que desde las instituciones comunitarias se manifestó un fuerte apoyo al régimen democrático que fue de la mano con ciertas críticas a la adopción de las ya citadas leyes.

Los reclamos de las incipientes entidades pro-palestinas

En lo que respecta a la colectividad árabe en la Argentina, la tercera en relevancia en el país, su desarrollo institucional tiene larga data, habiéndose iniciado a finales del siglo XIX. No obstante, la institución más importante que actúa en representación de la misma, FEARAB Argentina, una institución terciaria que nuclea a diversas federaciones provinciales, tuvo origen en 1972 y desde entonces, en líneas generales, ha mantenido un vínculo amistoso con los diversos gobiernos nacionales.

Ahora bien, una particularidad que ha de destacarse durante el gobierno de Alfonsín reside en que coincide con el mismo el desarrollo institucional de la comunidad palestina en la Argentina, pues a escasos meses de la llegada al poder del radicalismo comenzaron a sentarse las bases de lo que más tarde sería la

Federación de Entidades Argentino-Palestinas. La primera institución que tuvo por fin representar a esta pequeña comunidad en el país fue movilizada por un grupo de exiliados chilenos, de origen palestino, que abandonaron el país trasandino y se instalaron en la Argentina tras el golpe de Estado del General Pinochet.

En 1984, este grupo conformó una compañía de teatro que generó un espacio de intercambio para argentinos de origen palestino. Este fue el punto de partida para intentar reunir a la comunidad palestina en la Argentina y asimismo el instrumento que hizo posible comenzar a difundir la situación de este pueblo en el país (Montenegro y Setton 2009, 6). También ese año se creó el Centro Cultural Argentino Palestino Sanaud, con la misión de dar a conocer la historia, la cultura y la situación política de dichos territorios.

Así se llegó a 1987, año en el que cobró vida la Federación Argentino-Palestina, cuya conformación implicó que la comunidad palestina comenzase a contar con el respaldo de una institución que aún hoy defiende sus intereses y otorga difusión a sus reclamos, previamente mediatizados a través de otras organizaciones representativas de la comunidad árabe en su conjunto, como es el caso de FEARAB.

En lo que respecta a la entidad que se presentaba como única representante del pueblo palestino en el plano internacional es importante destacar que en los ochenta, en un momento en el cual aun no existía la Autoridad Palestina, la Argentina no reconocía a la OLP.

En este contexto a principios de la década se conformó en el país el Comité Argentino de Solidaridad con el Pueblo Palestino del cual, en 1985, se desprendió la Oficina de Información Palestina en Argentina. En palabras de quien fuese su director, así como también Secretario General del Comité, Suhail Akel, la entidad buscó: “reivindicar los derechos inalienables del pueblo palestino, dar a conocer la problemática palestina, recordar fechas esenciales para nuestro pueblo” y muy particularmente “propugnar que el gobierno argentino reconozca una futura oficina diplomática de la Organización para la Liberación de Palestina” (Diario Rio Negro 1989).

De cualquier forma, meses antes de la conformación de dicha Oficina y, muy particularmente, tras la conmemoración del día de la solidaridad con el pueblo palestino, tal como fue mencionado, la comunidad judía ya se quejaba de una fuerte campaña en pos del reconocimiento argentino de la OLP. Sin ir más

lejos, al acto organizado por la Fundación Argentino-Árabe, que tuvo lugar el 29 de noviembre de 1984, por primera vez asistieron autoridades del gobierno nacional, parlamentarios del Partido Justicialista y el Director de Organismos Internacionales de la Cancillería, Embajador Julio Barbosa. En dicho marco se sugirió la posibilidad de que el Parlamento le requiriese a Alfonsín reconocer a la OLP (JTA 1985a). Mientras que, poco tiempo después, el presidente de la Fundación Argentino-Árabe sostuvo que el gobierno argentino estaba dando muestras positivas en su actitud hacia la causa palestina (JTA 1985b).

Cabe agregar que las gestiones en pos del reconocimiento de la OLP en el país también fueron apoyadas por el entonces representante de la organización en Brasil, Farid Suwwan, que en ese tiempo viajó a la Argentina en reiteradas oportunidades en pos de impulsar tal fin (JTA 1985e). Es más, el Jefe del Departamento Político de la OLP, Faruk Kaddumi, también intentó visitar Buenos Aires aunque su visita siempre fue desestimada (Mendez 2008, 113).

En línea con lo hasta aquí expuesto, en 1985 y 1987, a través de diversos documentos, el Comité presionó en pos del reconocimiento por parte del gobierno argentino de la OLP, así como también por el establecimiento de una oficina diplomática palestina en el país. En 1987 incluso a través de una carta dirigida al Presidente Alfonsín suscripta por múltiples organizaciones sociales y partidos políticos (La Capital 1987)⁴. Sin embargo, todo indica que pese al buen vínculo que existía con la comunidad árabe en su conjunto, el Partido Radical juzgó que no estaban dadas las condiciones para avanzar en el sentido que le era requerido. Particularmente en una instancia en la cual, como ya mencionamos,

⁴El Comité Argentino de Solidaridad con el Pueblo Palestino, el Servicio de Paz y Justicia de América Latina, el Movimiento Ecueménico por Derechos del Hombre, el Partido Comunista, el Partido Justicialista, el Movimiento al Socialismo, el Frente por los Derechos Humanos, las Madres de Plaza de Mayo, El Partido Intransigente, el bloque de concejales justicialistas de la ciudad de Rosario, la juventud de la Liga Argentino por los Derechos del Hombre, la Juventud Radical, el bloque de concejales Peronistas para la Victoria, la Juventud Peronista Renovadora, la Agrupación Chile Democrático, el Partido Socialista Auténtico, la Juventud Demócrata Cristiana, la Agrupación 17 de Octubre, la Unión de Estudiantes Secundarios, el Partido del Trabajo y del Pueblo, el Peronismo Revolucionario la Juventud Universitaria Peronista, Familiares de Detenidos y Desaparecidos por Razones Políticas y Gremiales, el Partido Socialista Popular, el bloque intransigente del Consejo Municipal de Rosario, el Partido Obrero, el Partido Demócrata Cristiano, la Juventud Socialista del MAS, el Centro de Estudiantes de Odontología, Humanidades y Artes, Derecho y Ciencia Política de la UNR.

la OLP era vista con recelo por una parte importante de la comunidad internacional y que incluso era señalada por los Estados Unidos, en el marco de su Ley Antiterrorista (1987), como una organización terrorista.

De cualquier forma, pese a la postura adoptada frente al pedido de reconocimiento de la OLP y de apertura de una oficina de la misma en Buenos Aires el gobierno de Alfonsín intentó congraciarse con la comunidad árabe en general, y palestina en particular, mediante la organización de un acto conmemorativo del Nakba y, asimismo, autorizando la concreción de un Seminario organizado por el Comité de Naciones Unidas para la Defensa de los Derechos Inalienables del Pueblo Palestino (Mendez 2008, 113).

No debe pasarse por alto que para todo gobierno argentino es importante mantener un buen vínculo con la comunidad árabe, lo mismo vale para la comunidad judía, pues en definitiva ambas detentan una amplia relevancia histórico-social en el país que se asienta en los flujos migratorios que se generaron a finales del siglo XIX. De hecho, estas colectividades colaboraron con el proceso de construcción nacional y con el tiempo se integraron plenamente a la sociedad argentina de forma tal que preservar los lazos con las mismas se vuelva prioritario.

Para culminar este apartado, es dable destacar que el reclamo por el reconocimiento y la apertura de la oficina diplomática de la OLP en Buenos Aires se extendió a lo largo de toda la década del ochenta. No obstante, en este caso, las presiones de los actores domésticos e incluso externos no fueron suficientes para que la Argentina decidiese actuar en el sentido que le era solicitado.

Los métodos empleados por la OLP, considerada una organización terrorista por algunos países, la distancia que mantenían con dicha entidad Estados con los cuales Argentina buscaba preservar sus vínculos – Estados Unidos, los países europeos y sus pares latinoamericanos – así como también las mencionadas presiones de la comunidad judía local e internacional, frenaron la apertura de una oficina diplomática de la OLP en la Argentina. De hecho, recién se avanza en tal sentido durante la administración Menem⁵, en cuyo marco se

⁵ Tras ser nombrado representante de la OLP en la Argentina, en 1989, Akel instaló la primera Oficina Palestina en Buenos Aires en 1990, aún sin el reconocimiento oficial del gobierno Argentino. De cualquier manera, los contactos, encuentros y compromisos contraídos con altos funcionarios

tienden lazos con la OLP, en un contexto mucho más propicio que el que brindaba la gestión de Alfonsín, particularmente tras la Cumbre de Madrid, el reconocimiento recíproco de las partes y la firma de los Acuerdos de Oslo.

En definitiva, un país que buscaba reinsertarse internacionalmente debía actuar de forma medida, evitando concretar algunas acciones como lo hubiese sido autorizar el funcionamiento de una Oficina diplomática de la OLP en Buenos Aires, o recibir a sus representantes, cuando esta organización era duramente cuestionada por importantes socios en el plano global. Lo que no quita que el país, conforme con su histórica prédica, siguiese defendiendo en los foros multilaterales los derechos del pueblo palestino, como puede constatarse en los apartados subsiguientes.

Tras haberse analizado la naturaleza de la relación con las comunidades palestina y judía en la Argentina así como también algunos de los rasgos característicos de las relaciones bilaterales con sus países/entidades de referencia se procederá a analizar el posicionamiento de Buenos Aires frente al conflicto que es objeto de estudio en los foros internacionales.

El posicionamiento argentino ante la disputa en el NOAL

En lo que respecta al NOAL, este organismo se convirtió durante la administración Alfonsín en un espacio a través del cual la Argentina pretendió promover sus objetivos y principios rectores de política exterior. Asimismo, fue uno de los ámbitos multilaterales que la Argentina eligió para expresarse frente al conflicto palestino-israelí.

El gobierno Radical guiado por una percepción ético-idealista de la política internacional, pero también por un pragmatismo que lo llevó a no dejar de lado los intereses nacionales y asimismo con el objetivo de lavar la imagen que el país había plasmado durante el proceso militar, buscó una mayor participación en el movimiento, reformulando su actuación en el mismo (Saavedra 2004, 78). Así, se trabajó en pos de recuperar sus principios

argentinos dieron sus frutos cuando, a mediados de los noventa, se aceptó la apertura oficial de la Misión Palestina en Argentina y el país entabló relaciones bilaterales con la Autoridad Nacional Palestina.

fundacionales, asociados con evitar que las superpotencias trasladasen su disputa a los territorios que no adherían a ninguna de ellas. Por supuesto, también se buscó reafirmar los derechos argentinos sobre las Islas Malvinas. Con vista en estos fines, la Argentina pretendió ubicarse dentro del grupo de países moderados, pero imprimiendo mayor firmeza en su accionar.

En consonancia con esta política activa y de mayor compromiso, durante la primera etapa de la gestión la Cancillería evaluó la posibilidad de que la Argentina presentase su candidatura a la presidencia del movimiento. Sin embargo, se juzgó que entonces el país no reunía las condiciones necesarias para avanzar en su postulación ya que no había dado muestras de un nivel de compromiso y actividad importante por largos períodos de tiempo. También porque, en virtud de lo que aquí interesa, no se había consustanciado con algunos de los grandes temas políticos de no alineados, como era el caso de la situación en Medio Oriente (Saavedra 2004, 80). De hecho, la Argentina sostenía vínculos con Israel y en general se había caracterizado por evitar las resoluciones extremadamente críticas hacia Tel Aviv, que contenían recomendaciones de acción contra dicho país. Además de haber tomado distancia de los movimientos de liberación nacional, habiendo hecho expresas reservas con respecto a la legitimidad de la lucha armada. En este sentido, puede agregarse que iniciar la carrera hacia la presidencia hubiese implicado que la Argentina produjese ajustes en su política exterior, cuyos costos políticos la dirigencia no estuvo dispuesta a afrontar (Saavedra 2004, 79).

Como parte del movimiento la Argentina buscó otorgar prioridad a aquellos temas en los que los demás miembros ponían el acento aunque sin que esto implicase entrar en colisión con sus propios intereses (Saavedra 2004, 89). En esta línea, considerando que la Argentina optó por sostener su tradicional postura de equidistancia y descartó introducir cambios tanto en sus relaciones con Israel como en su postura frente al conflicto que éste país mantenía con los palestinos, no se comparte la opinión de quienes sostienen, sin profundizar en el tema, que el gobierno argentino se alineó con la parte árabe alegando que “el tercermundismo de Alfonsín se hermanaba con quienes decía soportar la dominación israelí percibida como potencia extranjera” (Melamed 2000, 24). Por el contrario, en esta etapa el equilibrio frente a las partes en la disputa se convirtió en un resguardo de la capacidad de inserción internacional argentina.

Durante su período en el poder, el Presidente Alfonsín tan sólo participó de una de las Cumbres del Movimiento, la VIII Conferencia Cumbre de Harare, que tuvo lugar en 1986. El proyecto de declaración final para dicha Cumbre había sido elaborado previamente en un encuentro en Zimbabwe e incluía el expreso aval del movimiento al ingreso de un Estado palestino a Naciones Unidas. Por otro lado, también manifestaba la oposición de este grupo de Estados a la participación de Israel en las Comisiones Regionales de Naciones Unidas, tornando evidente la postura pro-árabe del NOAL.

Teniendo esto en consideración, en el marco de la VIII Cumbre Alfonsín reconoció el derecho del pueblo palestino a crear un Estado independiente, con territorio propio y haciendo uso de su autodeterminación. Asimismo, procurando ser ecuánime con ambas partes, y sentando un precedente histórico ante una organización que aun no lo reconocía, defendió el derecho de Israel a vivir dentro de fronteras seguras y reconocidas internacionalmente. Además, la Argentina presentó reservas a aquellos párrafos de la declaración final en los que se calificaba al sionismo como una forma de racismo y manifestó su disconformidad con el párrafo que hacía expresa la oposición del movimiento a que Israel fuese admitido como parte de cualquier comisión económica regional de Naciones Unidas. De hecho, Buenos Aires no sólo expresó su desacuerdo con este punto sino que además dio a conocer su reserva respecto a la declaración por considerar que aquella chocaba con el principio de universalidad de los organismos contenido en la Carta Constitutiva de Naciones Unidas (Saavedra 2004, 127).

Esta postura evidencia que pese a las críticas que, como ya se señaló, se dirigieron hacia Israel por su accionar en los territorios palestinos, la Argentina le dio entidad a este Estado al reconocer su existencia e intentó evitar las sanciones e incluso la segregación de Tel Aviv que en cierta forma promovían algunos miembros del NOAL. De esta forma, en línea con la política de equidistancia, se optó por defender los derechos de ambos pueblos, sin dejar de reconocer la preocupación que suscitaba la situación en terreno.

Por último, pese a un posicionamiento que buscó ser equilibrado, aunque haya sido juzgado como tibio por algunos Estados árabes, la defensa de los inalienables derechos del pueblo palestino en lo que respecta a la disputa y algunos cambios que el país efectuó en su política exterior, como fue el caso de la

ruptura de relaciones diplomáticas con Sudáfrica, fueron suficientes para que el país lograra que en la declaración final de Harare se introdujese un párrafo en el que los miembros del movimiento destacaban apoyar firmemente los derechos argentinos sobre Malvinas, exhortando a las partes a reanudar las negociaciones en el marco de las Naciones Unidas.

La postura argentina frente al conflicto en el marco de Naciones Unidas

En lo que hace al posicionamiento argentino frente al conflicto en Naciones Unidas, en su discurso frente a la 40° Asamblea General (1985), el Canciller Caputo señaló que la cuestión Palestina era motivo de gran preocupación para su gobierno, y luego agregó: “El objetivo esencial [...] es que el pueblo palestino ejerza su derecho inalienable a la autodeterminación y a la independencia, al establecimiento de su propio Estado nacional y a tener su legítima representación en las negociaciones que tienen que establecerse a esos efectos”. Asimismo, el representante argentino llamó a respetar el derecho a la existencia, soberanía e integridad territorial de todos los países de la región – entre ellos el mismo Israel – así como también el derecho de los mismos a gozar de límites seguros y reconocidos internacionalmente.

Un año después, al presentarse ante la 41° Asamblea General, el Canciller argentino volvió a destacar:

La Argentina sostiene la necesidad de que el pueblo palestino vea finalmente reconocidos sus derechos a constituirse en un Estado independiente y en su propio territorio, gobernándose con las autoridades que libremente elija haciendo uso de su plena autodeterminación. Del mismo modo sostenemos el derecho de todos los Estados de la región, incluyendo también a Israel, a vivir dentro de fronteras seguras y reconocidas internacionalmente. Por las mismas razones condenamos todas las medidas que atenten contra la vigencia de los derechos respectivos, como ocurre con la ocupación de territorios por la fuerza, y los actos de terrorismo y violencia que siegan vidas, destruyen familias y mutilan niños y jóvenes. (Caputo 1986a)

De lo expuesto en estas alocuciones se desprende que en línea de continuidad con la tradicional política argentina de equidistancia, una vez más, el país apostaba por una postura equilibrada reconociendo los derechos de cada una de las partes sobre el territorio en disputa y condenando toda violación a los mismos. De esta forma se otorgaba continuidad a la política adoptada por gestiones precedentes en un momento en el cual el equilibrio se juzgaba como la opción más razonable a abrazar. Especialmente considerando que este conflicto le era ajeno a la Argentina, que entonces tenía graves problemas internos que asumir, vinculados a la crisis económica que atravesaba y a las demandas de justicia que erigía el pueblo, así como también importantes desafíos externos que transitar entre los cuales se destacaba su búsqueda de reinserción internacional.

Dicho esto, como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, durante el bienio 1987-1988, la Argentina debió posicionarse frente a la crisis que desató la primer Intifada⁶. Entonces, al comienzo de la 97^a sesión del Consejo de Seguridad Naciones Unidas, de principios de diciembre de 1987, la Argentina apoyó la propuesta del delegado de Emiratos Árabes de invitar al representante de la OLP a participar en los debates sobre la situación en los territorios ocupados por Israel. Al respecto, es importante subrayar que esta actitud daba cuentas de que el país no desconocía el rol de la organización como legítima representante del pueblo palestino, si bien era reacio a estrechar lazos a nivel bilateral con la organización, en un contexto internacional que aun no se juzgaba favorable.

Ahora bien, ante los enfrentamientos que se sucedían en terreno, en la sesión del 5 de enero de 1988, se sometió a discusión un proyecto de resolución presentado por los miembros no permanentes del Consejo, entre los que se encontraba la Argentina. Dicho documento, aprobado por unanimidad como resolución N° 607, sostenía: “el Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles durante tiempos de guerra [...] es aplicable a los territorios de Palestina y otros territorios árabes ocupados por Israel desde

⁶ Cabe recordar que este fenómeno tuvo sus orígenes en diciembre de 1987, como un levantamiento espontáneo de la población palestina en los territorios ocupados, que se manifestó a través del boicot económico, la resistencia al pago de impuestos, e incluso por medio del ataque con piedras a las fuerzas israelíes presentes en los territorios.

1967, incluida Israel”. Por otra parte, “Exhorta a Israel a que se abstenga de deportar civiles palestinos de los territorios ocupados”.

Días después, fruto de otro proyecto de resolución también presentado por los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad, se aprobó la resolución N° 608 que instó a Israel a dejar sin efecto la orden de deportar civiles palestinos y a asegurarse que los ya deportados volviesen de inmediato y en condiciones de seguridad a los territorios palestinos ocupados.

Cabe agregar que, a lo largo de 1988, este grupo de Estados del Tercer Mundo que se desempeñaban como miembros no permanentes del Consejo presentaron diversos proyectos de resolución en los que se repudiaba el accionar israelí en los territorios ocupados. No obstante, salvo aquellos mencionados, el resto no fue aprobado en virtud del voto negativo de los Estados Unidos. Ahora bien, una particularidad de dichos instrumentos, de los cuales la Argentina fue co-autora, es que si bien los mismos hacían manifiesto el reclamo por el accionar israelí, no proponían la aplicación de sanciones que, por otro lado, no eran apoyadas por el país sudamericano. Pues, como ya se ha mencionado, durante el citado período Buenos Aires intentó preservar su histórico vínculo tanto con Israel como con los países árabes, principales defensores de la causa palestina.

Finalmente, otro punto a destacar en lo que respecta a la participación argentina en Naciones Unidas reside en que el canciller argentino fue electo para desempeñarse como presidente de la Asamblea General durante el 43° período de sesiones, en 1988, una etapa particularmente importante en lo que respecta al conflicto ya que coincide con la proclamación en Argel de la independencia del Estado Palestino. Aun más considerando que tras este hecho Estados Unidos decidió negarle el visado a Yasser Arafat para que el líder la OLP pudiese participar de la sesión de la Asamblea General que tendría lugar a mediados de diciembre de 1988.

En dicho marco el canciller argentino tomó partido por el líder de la entidad al favorecer la celebración del citado encuentro en la sede de Naciones Unidas en Ginebra, lo que le permitió a Arafat tener la posibilidad de expresarse ante la Asamblea. En dicho encuentro se aprobaron dos resoluciones importantes: por un lado, la resolución N° 43/176 que llamó a la organización de una Conferencia de Paz en Medio Oriente bajo los auspicios del organismo. Dicha resolución – que fue adoptada con ciento treinta y ocho votos a favor, dos votos en contra y dos abstenciones – contó con el aval argentino, en línea con

uno de los principios rectores de la administración Alfonsín y, a su vez, con la tradicional posición del país sudamericano que siempre ha privilegiado una solución pacífica del conflicto. Por otro lado, la Resolución 431/177, que tomaba conocimiento de la proclamación del Estado Palestino, recibió el voto positivo de la Argentina que se convirtió en uno de los diez países latinoamericanos que apoyó la Resolución⁷. Sin embargo, cabe aclarar que esto no implicó el reconocimiento formal del mismo, que en la región sólo le brindaron dos Estados, mientras Buenos Aires se inclinó por esperar un contexto internacional más propicio. Aún pese a que el país juzgó la declaración de Argel como un importante aporte a la búsqueda de una solución a la disputa (Saavedra 2004, 129).

Conclusión

Como se señaló al principio del trabajo, la situación en Medio Oriente en general y el conflicto palestino-israelí en particular no ocuparon un lugar prioritario dentro de la agenda de política exterior argentina durante el período que se extiende entre diciembre de 1983 y julio de 1989. Por el contrario, la administración Alfonsín otorgó prioridad al tratamiento de otros temas y a los vínculos con otros espacios geográficos.

No obstante, en el plano interno se mantuvo una relación muy estrecha con la comunidad judía local, gran defensora de la gestión Radical. Mientras tanto, también se buscó preservar el vínculo con la colectividad árabe. En este sentido, si bien los lazos con dicha comunidad en su conjunto fueron amistosos, se evidenciaron más acotados con los representantes de la pequeña comunidad palestina local. En cuanto a las relaciones con Israel éstas no estuvieron al nivel que este país hubiese deseado en virtud de la postura crítica que la Argentina asumió frente a sus acciones en El Líbano y en los territorios palestinos, pese a que prosperaron los contactos políticos. En lo que respecta a la OLP, el recelo que guardaban importantes socios de Buenos Aires hacia la misma y el hecho de

⁷Los otros nueve países de la región eran: Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Nicaragua, Panamá y Perú.

que algunos de ellos la considerasen una organización terrorista, entre otros factores, hicieron que la Argentina evaluase que no estaban dadas las condiciones para estrechar lazos con la organización.

Respecto al posicionamiento argentino frente al conflicto en el marco de los organismos internacionales, como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas Buenos Aires presentó algunas iniciativas favorables a la protección de los pueblos inmersos en el conflicto, mientras que en el marco de la Asamblea General apoyó la organización de una conferencia de paz, entre otras resoluciones favorables a impulsar un acercamiento entre las partes involucradas en la disputa.

Asimismo, es importante subrayar que tanto en el seno de las Naciones Unidas como del NOAL, en línea de continuidad con la tradicional política argentina frente al caso, el país adoptó una postura equilibrada defendiendo el derecho del pueblo palestino a conformar un Estado independiente, con territorio propio, ejerciendo su inalienable derecho a la autodeterminación, así como también el derecho de Israel a vivir en paz con fronteras seguras e internacionalmente reconocidas. Más aún, es importante notar que acorde con su prédica a favor de los derechos humanos la administración Radical no sólo condenó las violaciones a los derechos humanos por parte de Tel Aviv sino también las acciones allí perpetradas por grupos radicales islámicos.

Finalmente, la política de equidistancia resultó coherente para un país que era ajeno a la disputa y para un gobierno que debió hacer frente a graves problemas internos e importantes desafíos externos y que por ende evaluó que, una vez más, lo más beneficioso sería no innovar y apostar por mantener el equilibrio entre las partes.

REFERÊNCIAS

- Alfonsín, Raúl. 1983. “Discurso del Presidente Raúl Alfonsín ante la Asamblea Legislativa.” Speech conceded at the Legislative Assembly of Argentina, Buenos Aires, December 10.
- Alfonsín, Raúl. 1984. “Discurso del Presidente Raúl Alfonsín frente a la Asamblea Legislativa.” Speech conceded at the Legislative Assembly of Argentina, Buenos Aires.
- Botta, P. 2001. “La diplomacia Argentina y la partición de Palestina desde el punto de vista de sus protagonistas”, en *África del Norte y Medio Oriente*, CEMOC, Vol. I, N° I, otoño.
- Carrancio, M. 1994. “La política exterior Argentina y Medio Oriente”, en *La Política Exterior del Gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*, Ed. CERIR, Rosario.
- Discurso del Canciller Dante Caputo ante la 40 Asamblea General de Naciones Unidas, 23 de septiembre de 1985.
- Discurso del Canciller Dante Caputo ante la 41 Asamblea General de Naciones Unidas, 22 de septiembre de 1986.
- Discurso del Canciller Dante, “Treinta meses de política exterior argentina en democracia”, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 4 de junio de 1986
- Ingram, H., and S. Fiederelein. 1988. “Traversing boundaries: a public policy approach to the analysis of foreign policy,” *The Western Political Quarterly* 41(4): 725-745.
- Lechini, G. 2006. *Argentina y África en el espejo de Brasil. ¿Política por impulsos o construcción de una política exterior?*. Buenos Aires: CLACSO.
- Melamed, D. 2000. *Los judíos y el Menemismo*. Buenos Aires: Ed. Sudamericana.
- Mendez, N. 2008. “El rol de las colectividades árabe/islámica y judía respecto del Medio Oriente (1947-2007). Peso, influencia y presiones de las colectividades en relación con la política interior y exterior del Estado argentino y sobre la sociedad civil argentina global en lo concerniente al conflicto de Medio Oriente y las relaciones interestatales entre la Argentina y países de esta área. La existencia o no de un lobby judío.” PhD Thesis, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de la Plata.

- Montenegro, S., and D. Setton. 2009. "La diáspora palestina en Argentina: política más allá de la etnicidad", Jornadas de Trabajo: Comunidades locales, Relaciones Transnacionales, IDES-IRI, Buenos Aires, Argentina, 17 de mayo.
- Perina, R. 1988. "El estudio de la política exterior y de las relaciones internacionales argentinas." In *Argentina en el Mundo (1973-1988)*, compiled by R. Perina and R. Russell. Buenos Aires: GEL.
- Rein, R. 2007. *Argentina, Israel y los judíos*. Buenos Aires: Ediciones Lumiere.
- Russell, R. 1991. "Variables Internas y Política Exterior." Paper presented in the Taller de Trabajo sobre Cuestiones Técnicas y Metodológicas para el Estudio de la Política Exterior, FLACSO, Buenos Aires, April 18-19.
- Russell, R. 1994. "Los ejes estructurantes de la política exterior Argentina." *América Latina Internacional*, 1(2).
- Saavedra, M. 2004. *La Argentina no alineada*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Simonoff, A. 1999. *Apuntes sobre las políticas exteriores argentinas. Los giros copernicanos y sus tendencias profundas*. La Plata: Instituto de Relaciones Internacionales.
- Singer, David (Ed.). 1989. *American Jewish Year Book*. New York: The American Jewish Committee.

Fontes Jornalísticas

- Diario Rio Negro*. 1989. "No somos Terroristas." January 05.
- JTA*. 1984a. "Jews are in a state of emotional turmoil." April 28.
- JTA*. 1984b. "Alfonsín to ask Spain to open diplomatic relations with Israel." September 17.
- JTA*. 1985a. "PLO propaganda offensive in Argentina." January 08.
- JTA*. 1985b. "Alfonsín: No PLO Office in Argentina." January 11.
- JTA*. 1985c. "Controversy over effort to open PLO Office in Argentina." January 17.
- JTA*. 1985d. "Argentine jews concerned over anti-semitism and weakening of Argentine-Israeli relations." May 17.
- JTA*. 1985e. "PLO operates openly in Argentina and is seeking diplomatic status." December 10.
- La Capital*. 1987. "El reconocimiento de la OLP solicitan." July 09.

RESUMO

Medio Oriente ha sido escenario de algunos de los grandes conflictos que han tenido lugar en los últimos tiempos. Entre ellos el conflicto palestino-israelí ha mantenido a la región en vilo por décadas. El objetivo del presente trabajo reside en analizar la política exterior argentina frente al conflicto palestino-israelí durante la gestión de Raúl Alfonsín (1983-1989).

PALAVRAS-CHAVE

Política Exterior Argentina; Conflicto Palestino-Israelí; Alfonsín

*Recebido em 02 de dezembro de 2013.
Aprovado em 11 de novembro de 2014.*

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 ILEA-UFRGS visando ao estudo crítico e inovador das principais transformações do sistema internacional pós-Guerra Fria. Desde 2014, o NERINT está localizado na Faculdade de Economia da UFRGS (FCE-UFRGS). Paralelamente, buscou contribuir para a retomada da discussão de um projeto nacional para o Brasil através da análise das opções estratégicas disponíveis para a consolidação da 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.

Um dos resultados de sua atividade foi a implantação de um curso de graduação em Relações Internacionais (2004), o melhor do país de acordo com o Ministério da Educação (2012), e de um Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (2010). Duas revistas também foram criadas: a bimestral *Conjuntura Austral* e a semestral e bilíngue *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*. Assim, além da pesquisa avançada, focada prioritariamente nos países emergentes, o NERINT deu origem a programas de graduação e pós-graduação, além de propiciar intensa atividade editorial.

PPGEEI

O Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) iniciou suas atividades em 2010, com cursos de Mestrado e Doutorado, ambos propiciados por professores qualificados e pesquisados com experiência internacional. 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).

Suas raízes estão no Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT) um centro criado em 1999 que realiza pesquisas, seminários e edita 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), sediado 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 no 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 PPGEI 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 PPGEI dá ênfase a métodos estratégicos, teóricos e aplicados, sempre baseados em rígidos princípios acadêmicos e científicos. Por esta razão, tem sido procurado por estudantes de todo o Brasil e de vários países, e tem estabelecido parcerias em todos os continentes. Por essas razões, é um programa 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, na Ásia e na 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 Internacional:

Enfatiza a análise do processo de formação, implementação e avaliação de política externa. Procura confrontar padrões de inserção internacional de países estratégicos de 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.

- 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.

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).

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, congregando 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 70 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 ou nota-bibliografia), 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 Fin de la “Era Verde” en Libia: 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

Volume 2, Número 4 (Jul-Dez. 2013)

Editorial: Brasil, o Elo Mais Fraco dos BRICS?

Paulo Fagundes Visentini

Perspectivas Brasileiras na Convergência entre o SISBIN e a ZOPACAS

Sérgio Gonçalves de Amorim

O Atlântico Sul, a África Austral e a América do Sul: Cooperação e Desenvolvimento

Analúcia Danilevicz Pereira

As Relações Brasil-África no Campo de Segurança e Defesa

Sérgio Luiz Cruz Aguilar

O Banco Central do Brasil como Agente das Relações Internacionais

Mauro Salvo

Fome Zero para o Mundo: a Difusão Global Brasileira do Programa Fome Zero

Markus Fraundorfer

A Cooperação Técnica Triangular do Inmetro

Leonardo Pace Alves

En las Entrañas de los BRIC: Análisis de la Naturaleza Semiperiférica de Brasil, Rusia, Índia y China

Daniel Efrén Morales Ruvalcaba

Política Exterior Latinoamericana y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños

Elsa Llenderrozas

Las Potencias Medias en la Arquitectura Climática Global: la Hibridación de la Brecha Norte-Sur

María del Pilar Bueno

Geografia e Potencial Marítimo de China e Irã

Sören Scholvin, Alexandr Burilkov

Volume 3, Número 5 (Jan.-Jun. 2014)

Editorial

Paulo Fagundes Visentini

Poder Estrutural sobre Estados Fracos: a França, e não a China, importa para a África Francófona

Olivier Mbabia

África e as Potências Emergentes: o Sul e a Cooperação Profana

Paulo Fagundes Visentini

O Papel da Segurança fornecida comercialmente no Complexo Patrimonial de Segurança Africano

Christopher Kinsey, Andreas Krieg

Guerra Assimétrica: Experiências, Perspectivas, Ideias e Desafios com Foco no Zimbábue

Raymond Mharapara, Lucky Bassie Bangidza, Steven Gwekwerere

Visando à Redefinição da Pauta de Notícias na Mídia Nigeriana para o Desenvolvimento Nacional

Osakue Stevenson Omoera

Exército Nacional e Construção do Estado na África: A Abordagem Brasileira no Caso da República Democrática do Congo

Igor Castellano da Silva, José Miguel Quedi Martins

Política Externa da Nova África do Sul: Reinserção e Afirmação Regional

Kamilla Raquel Rizzi, Nathaly Xavier Schütz

Cooperação e Conflito: as Dinâmicas do Petróleo e do Gás Natural na Ásia Central

Paulo Duarte

El rol político de Estados Unidos en el *default* de Argentina

Roberto Miranda

Nova Política Externa Independente, uma Questão de Ênfase

Eduardo Brigidi de Mello