

OIKOS σ

Volume 11, número 1 • 2012

ISSN 1808-0235

ISSN VIRTUAL 2236-0484

Oikos volume 11, n.1, 2012. Rio de Janeiro: Letra e Imagem

Semestral

ISSN 1808-0235 | ISSN VIRTUAL 2236-0484

1. Economia política – Periódicos 2. Economia brasileira – América Latina



Editor

Raphael Padula (PEPI/UFRJ)

Equipe Editorial

André da Paz (COPPE/UFRJ) | Bruno Negreiros (PEPI/UFRJ) | Caetano Penna (SPRU/
University of Sussex, UK) | Daniel Negreiros Conceição (University of Missouri-Kansas City, USA) |
Márcio Gimene de Oliveira (Ministério do Planejamento, Brasil) | Pedro Rossi (IE/UNICAMP)

Conselho Editorial

Antonio Carlos Macedo e Silva (IE/UNICAMP) | Carlos Lessa (IE/UFRJ) | Carlos Medeiros
(IE/UFRJ) | Carlos Renato Mota (COPPE/UFRJ) | Carlota Perez (Tallinn University of Technology,
Estonia) | Darc Costa (ESG) | Erik S. Reinert (Tallinn University of Technology, Estonia) | Franklin
Serrano (IE/UFRJ) | Ha-Joon Chang (Cambridge University, UK) | Hassan Zaoual (Université du
Littoral Cote d'Opale, France) | Jan Kregel (University of Missouri-Kansas City, USA) | João Sabóia
(IE/UFRJ) | José Luís Fiori (NEI/UFRJ) | Lia Osório Machado (Geografia/UFRJ) | L. Randall
Wray (University of Missouri-Kansas City, USA) | Maria da Conceição Tavares (IE/UFRJ) | Maria
de Lourdes Rollemberg Mollo (Economia/UNB) | Michel Thiolent (COPPE/UFRJ) | Murillo
Cruz (IE/UFRJ) | Nildo Ouriques (IELA/UFSC) | Reinaldo Gonçalves (IE/UFRJ) | Ricardo
Carneiro (IE/UNICAMP) | Roberto Bartholo (COPPE/UFRJ) | Theotônio dos Santos (Eco-
nomia/UFF) | Thomas Palley (Economics for Democratic and Open Societies, USA) | Wilson Cano
(IE/UNICAMP)

Produção editorial

Letra e Imagem

sumário

OIKOS | Volume 11, n.1 • 2012

ARTIGOS	A Geopolítica das Relações entre a Federação Russa e os EUA: da “Cooperação” ao Conflito Numa Mazat e Franklin Serrano	5
	Autonomia e proteção: os Estados nas Conferências de Exame do TNP (2000-2010) Diego Santos Vieira de Jesus	36
	La Reprimarización del Modelo de Desarrollo Chileno Alexis Cortés	63
	América Latina: as ondas da integração Nilson Araújo de Souza	87
	Em torno ao pensamento econômico de José Martí: premissas ideológicas e horizonte civilizatório de uma utopia latino-americana radical Fabio Luis Barbosa dos Santos	127

summary

OIKOS | Volume 11, n.1 • 2012

ARTICLES	The geopolitics of relations between the Russian Federation and the US: from the “cooperation” to conflict Numa Mazat and Franklin Serrano	5
	Autonomy and protection: states at NPT Review Conferences (2000-2010) Diego Santos Vieira de Jesus	36
	The reprimarization of the chilean development model Alexis Cortés	63
	Latin America: the waves of integration Nilson Araújo de Souza	87
	Around the economic thought of José Martí: ideological assumptions and civilizing horizon of a radical Latin American utopia Fabio Luis Barbosa dos Santos	127

A geopolítica das relações entre a Federação Russa e os EUA: da “cooperação” ao conflito¹

The geopolitics of relations between the Russian Federation and the US: from the “cooperation” to conflict

NUMA MAZAT | numamazat@yahoo.fr

Professor temporário do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ) e bolsista da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ). Rio de Janeiro – RJ, Brasil.

FRANKLIN SERRANO | franklinserrano@gmail.com

Professor associado do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ) e bolsista do PNPd do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Rio de Janeiro – RJ, Brasil.

Recebimento do artigo 14-mar-12 | **Aceite** 30-abr-12

Resumo Este artigo discute a evolução das relações entre a Federação Russa, que nasceu do colapso da URSS em 1991, e os Estados Unidos. Será mostrado como estas relações evoluíram de tal forma que atualmente existe forte conflito de interesses entre a Rússia e os EUA. O artigo começa com uma curta seção onde é contextualizada a situação estrutural do sistema de poder mundial na qual surgiu a nova Federação Russa, situação caracterizada por uma assimetria sem precedentes históricos entre o poder dos EUA em diversas dimensões e o de todos os demais países do mundo. Em seguida, será mostrado como inicialmente a Rússia tentou seguir uma estratégia de “cooperação” com os EUA a despeito das evidências crescentes de que o objetivo do Ocidente era o enfraquecimento e a subordinação da Rússia. Em seguida será exposta a gradual mudança de postura do Estado Russo nos anos 2000 com a adoção de uma estratégia geopolítica defensiva em relação aos objetivos dos EUA. Uma última seção trata brevemente das reações ocidentais a esta mudança de postura da Rússia e discute as perspectivas atuais. **Palavras-chave** Rússia, Estados Unidos, cooperação, conflito, geopolítica.

1 Os autores agradecem a Márcio Henrique Castro, a Carlos Medeiros e Carlos Pinkusfeld, do IE-UFRJ, a Renata Summa, do IRI/PUC-RJ e a Andre Gustavo de Miranda Pineli Alves, do IPEA, por seus comentários e suas sugestões. O resultado é da inteira responsabilidade dos autores.

Abstract This article discusses the evolution of relations between the Russian Federation, which was born of the collapse of the USSR in 1991, and the United States. We argue that these relations have evolved so that there is today a strong conflict of interests between Russia and the U.S. The paper begins with a short section where the structural situation of the world power system in which the new Russian Federation emerged is contextualized. This situation is characterized by an enormous and unprecedented asymmetry between the power of the U.S. and that of all other countries in the world in various dimensions. Then, we show how Russia initially sought to follow a strategy of "cooperation" with the U.S. despite the growing evidence that the objective of the West was the weakening and the subordination of the Russian State. Next, we expose the gradual change of attitude of the Russian State in the 2000s with the adoption of a defensive geopolitical strategy in reaction to U.S. goals. A final section deals briefly with the Western reactions to this change of attitude of Russia and discusses current perspectives. **Keywords** Russia, United States, cooperation, conflict, geopolitics.

Introdução

O colapso da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas em 1991 pôs um termo à Guerra Fria, período caracterizado por fortes tensões entre o mundo ocidental dominado pelos Estados Unidos e o bloco socialista liderado pela URSS. Esta deu lugar a 15 estados independentes, no meio dos quais figurava a Rússia. Mesmo sendo o maior desses novos países, a Rússia só representa dois terços do território da ex-URSS e metade de sua população. A Rússia conseguiu obter a cadeira permanente ocupada pela URSS no Conselho de Segurança da ONU e conservar o controle exclusivo do antigo arsenal nuclear soviético. Mas depois que a URSS sob Gorbachev abdicou unilateralmente de todas suas pretensões de disputar o poder mundial como superpotência, num primeiro momento a nova Federação Russa correu o risco de perder até seu status de potência regional.

Neste novo contexto, as relações entre a Rússia e os Estados Unidos da América (EUA) mudaram bastante em relação ao que podia ser observado durante a Guerra Fria. Nas duas últimas décadas, essas relações conheceram uma trajetória conturbada, principalmente ligada às mudanças internas da própria Rússia. Assim, aparece claramente uma primeira fase, que corresponde aos anos 1990 e à presidência de Boris Ieltsin, quando a Rússia, extremamente enfraquecida por seu processo de transição do socialismo para o capitalismo, adotou uma política externa pró-ocidental de "cooperação" com os EUA. Essa tentativa de aproximação do Ocidente foi usada pelos Estados Unidos para enfraquecer sistematicamente o poder do Estado russo. A Europa², também, como aliada subordinada dos norte-

2 Por "Europa" estamos nos referindo, salvo aviso explícito do contrário, aos países que são simultaneamente da União

-americanos, participou deste processo que lhe permitia reduzir o perigo potencial que a Rússia poderia vir a representar para sua própria segurança.

A chegada de Vladimir Putin ao poder, em conjunto com a recuperação econômica levou ao abandono da estratégia de “colaboração” e a uma tentativa de recuperação do poder do Estado russo e consolidação de seu papel de potência regional ao longo dos anos 2000. Naturalmente, esta mudança de estratégia foi acompanhada por um retorno das tensões nas relações entre a Rússia e os Estados Unidos, que também naturalmente mantêm suas tentativas de enfraquecimento do poder russo. Da mesma maneira, houve uma evolução das relações com os países europeus, mas de forma mais complexa, devido à interdependência econômica crescente entre a Europa e a Rússia, principalmente (mas não apenas) no setor energético.

Este artigo discute a evolução das relações entre a nova Federação Russa e os Estados Unidos. Mostraremos como estas relações evoluíram de tal forma que atualmente existe forte conflito de interesses com relação aos EUA. O artigo está organizado da seguinte forma. Começaremos com uma curta seção onde contextualizamos a situação estrutural do sistema de poder mundial no qual surgiu a nova Federação Russa, situação caracterizada por uma assimetria sem precedentes históricos entre o poder dos EUA (em diversas dimensões) e o de todos os demais países do mundo. A seguir mostramos como inicialmente a Rússia tenta adotar uma estratégia de “cooperação” com os EUA a despeito das evidências crescentes de que o objetivo do Ocidente era o enfraquecimento e a subordinação da Rússia. Em seguida tratamos da gradual mudança de postura do Estado russo nos anos 2000 com a adoção de uma estratégia geopolítica defensiva em relação aos objetivos dos EUA. Uma última seção trata brevemente das reações ocidentais a esta mudança de postura da Rússia e discute as perspectivas atuais.

Estrutura e estratégia: a posição da Rússia na geopolítica do mundo assimétrico pós-guerra fria

Para entender a situação com que se defronta a Rússia hoje é necessário compreender as linhas gerais da estratégia geopolítica americana depois

Européia (UE) e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Da mesma forma, “Ocidente” ou “Occidental” significa aqui EUA+OTAN+UE.

do fim da Guerra Fria. E esta estratégia parte de uma situação concreta estrutural específica. A situação estrutural é a de uma imensa assimetria entre o poder militar e tecnológico (militar e civil) (MEDEIROS, 2004; RUTTAN, 2006) dos EUA em relação a todos os demais países do mundo. Esta superioridade militar e tecnológica foi a base sobre a qual se sustentou a construção da liderança monetária dos EUA no padrão dólar flexível, onde a moeda nacional americana é aceita como pagamento de todas as obrigações comerciais e financeiras externas dos EUA (SERRANO, 2004, 2008). E foi a partir da liderança americana em termos do sistema monetário internacional que se constituiu e consolidou a posição de liderança dos EUA no sistema financeiro internacional. Concretamente, isso significa, por exemplo, que a liberalização financeira externa em geral enfraquece a capacidade de executar políticas econômicas autônomas em *n menos um* países, mas não nos EUA.

Nesta situação inusitada de forte assimetria de poder militar e econômico entre os EUA e o resto do mundo, com o fim da Guerra Fria e o colapso da URSS, a estratégia geopolítica americana desde 1991 está explicitamente calcada em dois aspectos considerados prioritários.

Em primeiro lugar, na ausência de uma potência rival a nível global, a prioridade da estratégia do Estado americano mudou para o enfraquecimento do poder dos países que aspiram ser potências regionais, especialmente (mas não apenas) aqueles que dispõem de armas nucleares (FIORI, 2004). O outro objetivo central da estratégia geopolítica americana é a tentativa de manter o controle do acesso às principais reservas mundiais de recursos energéticos. Este ponto, embora evidente nos atos concretos do Estado Americano, tem sido pouco compreendido. Pois a questão central aqui não é primordialmente a garantia das rotas do abastecimento energético dos EUA, mas sim a manutenção de capacidade estratégica de vetar, se e quando necessário, o abastecimento dos outros países importantes, sejam eles “aliados” ou rivais.

Se o objetivo da estratégia fosse apenas a garantia do abastecimento americano fica difícil entender a forte presença militar americana no Oriente Médio, por exemplo, pois em princípio os EUA poderiam se abastecer plenamente com recursos energéticos oriundos apenas das Américas (Canadá, México, Venezuela, etc.) e/ou África³. Da mesma forma, os EUA praticamente não importam gás natural

3 Aqui estamos chamando atenção apenas para os aspectos estratégicos e geopolíticos. Sobre as relações entre os EUA e a Arábia Saudita no que diz respeito à regulação do preço internacional do petróleo e sua importância para a rentabilidade da importante indústria petrolífera dos EUA (SERRANO, 2004).

da Rússia e/ou da Eurásia, o que tornaria difícil entender o interesse americano na região, se o objetivo fosse apenas a segurança energética da economia americana.

Esta estratégia geopolítica tem por objetivo manter a posição de liderança dos EUA no sistema mundial e ao mesmo tempo combina bem com os interesses econômicos gerais do complexo industrial militar (HOSSEIN-ZADEH, 2007) e do setor financeiro, que são os que têm maior influência nas decisões do Estado Americano, e explica em boa parte o militarismo e a agressividade da diplomacia americana.

No entanto, nem o Estado nem o capitalismo americano são monolíticos e existe um elemento que, se não elimina esta orientação geral, tende a moderá-la substancialmente, que é a presença de fortes complementaridades entre os interesses nacionais de alguns outros países e os interesses econômicos específicos de empresas produtivas ou financeiras americanas⁴.

Esta contradição em relação a interesses econômicos específicos aparece da mesma forma nos países aliados ou os alinhados a esta estratégia geral dos EUA⁵.

Apesar das qualificações acima, é importante notar que esta estratégia geopolítica geral opera tanto em termos militares e diplomáticos como está presente de forma tácita como um viés pró-alinhamento automático com os EUA em diversos organismos ditos multilaterais (Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização Mundial do Comércio (OMC), Banco Mundial e também a OTAN e União Européia) e, de forma menos óbvia, na orientação editorial das empresas globais de mídia e de uma parte das Organizações Não Governamentais (ONGs).

Somente dentro deste quadro de referência é que podemos tentar entender a geopolítica da nova Federação Russa. Mesmo abrindo mão do sistema econômico e social socialista e de suas aspirações militares e estratégicas globais, a Rússia herda inevitavelmente o *status* de uma potência regional com forte capacidade nuclear. Ao mesmo tempo, na Rússia e em algumas das antigas repúblicas Soviéticas se encontram grandes reservas de petróleo e as maiores reservas de gás natural do mundo, além de a Rússia ser um importante supridor de energia de diversos países importantes da Europa. Além disso, a Federação Russa tem muito pouco intercâmbio comercial com os EUA e relativamente pouco investimento direto

4 O economista Mikhail Kalecki dizia "os capitalistas fazem muitas coisas enquanto classe, mas não investem enquanto classe".

5 Para uma visão diferente da nossa que não considera estas contradições entre interesses econômicos específicos e interesses políticos e econômicos gerais como fatores atenuantes, mas sim como parte de uma lógica própria do conflito interestatal, ver a obra de José Luis Fiori (2007a, 2008).

americano em seu território, e mesmo em termos financeiros sempre esteve mais conectada e integrada à Europa do que aos EUA⁶.

Neste contexto, o que surpreende não são os conflitos mais recentes com os EUA e sim como pode ter durado tanto tempo na Rússia a ideia de que seria viável uma postura de colaboração pró-ocidental em vez de uma atitude defensiva frente à estratégia americana geral na região⁷.

Enfraquecimento do poder russo e a “cooperação” unilateral com o Ocidente na era Ieltsin (1991-1999)

Os anos 1990 foram marcados na Rússia por um grande enfraquecimento do ponto de vista geopolítico, que refletiu externamente a perda de poder do Estado russo. Zbigniew Brzezinski, que foi assessor de segurança nacional do presidente americano Jimmy Carter, chegou a usar a expressão “buraco negro” para designar o espaço da ex-URSS (BRZEZINSKI, 1997, p. 87).

Aproveitando essa nova situação russa, os EUA perseguiram, ao longo dos anos 90, uma política de enfraquecimento sistemático da Rússia. Eles foram ajudados pela atitude pró-ocidental de Ieltsin que, até seu abandono do poder em 1999, defendeu a ideia de uma “integração virtuosa” da Rússia no mundo ocidental.

O mito da “integração virtuosa” da Rússia no sistema internacional.

A presidência de Boris Ieltsin foi marcada por uma surpreendente aparente “ingenuidade” da alta cúpula russa que dizia acreditar nas boas intenções dos dirigentes americanos e europeus. Essa “ingenuidade” foi firmemente

6 As importações aos EUA só representavam 2,8 % (US\$ 5 bilhões) das importações da Rússia em 2010 enquanto as exportações para os Estados Unidos correspondiam a 6% (US\$ 18 bilhões) do total das exportações russas (COMISSÃO EUROPEIA, 2011).

7 Note que a China tem muito mais interesses econômicos complementares com empresas americanas e é, sob diversos aspectos estratégicos e geopolíticos, muito mais vulnerável do que a Rússia, particularmente em termos de segurança energética e potencial tecnológico militar e nuclear. As pressões da diplomacia americana contra a China nos últimos 20 anos têm sido bem menos fortes e agressivas do que as contra a Rússia, mas mesmo assim o governo chinês evidentemente jamais cogitou uma postura de “cooperação” com os EUA nas linhas de Gorbachev ou Ieltsin e sempre impôs limites às tentativas de enfraquecimento do Estado Chinês.

mantida pelos dirigentes russos pelo menos até 1996, a despeito de seus resultados catastróficos em termos geopolíticos para a Rússia. O presidente Ieltsin não cansava de repetir que a Rússia e os EUA tinham muitos interesses em comum. No seu discurso de 31 de janeiro de 1992 no Conselho de Segurança da ONU, Ieltsin declarava que a Rússia “considera os EUA e os outros países ocidentais não somente como parceiros, mas, também, como aliados” (FAWN, 2003, p. 13).

Como será mostrado adiante, os protestos diplomáticos da Rússia contra os projetos de alargamento da OTAN a países da esfera de influência da ex-União Soviética, quebrando promesas anteriores de que isso não ocorreria não surtiram nenhum efeito. Curiosamente, isso não impediu os dirigentes russos de continuarem manifestando um grande entusiasmo em relação à construção de relações fortes com o Ocidente até 1996. E a rigor mantiveram esta política de “cooperação” unilateral e sem contrapartidas com os EUA e a Europa até 1999.

A chegada de Yevgueny Primakov ao cargo de ministro das relações exteriores em 1996 de fato marcou uma pequena inflexão na política externa que, contudo, não se traduziu em uma mudança na situação geopolítica difícil da Rússia. Assim, Primakov tentou impor uma mudança na relação diplomática da Rússia com os EUA, passando de um apoio incondicional a uma afirmação maior dos interesses nacionais russos. Primakov defendia a ideia de uma retomada da influência na área da ex-União Soviética e tentou uma aproximação com a China e a Índia para contrabalançar a influência internacional dos EUA.

No entanto, essas tentativas foram muito tímidas e Primakov não conseguiu frear as ambições expansionistas dos EUA e dos seus aliados europeus. Apesar de sua oposição ao avanço da OTAN na Europa Central e do Leste, Primakov acabou assinando em Paris, em 27 de maio de 1997, o “Ato Fundador”. Este documento estabelecia que “a OTAN e a Rússia não se consideram mais adversários” e se comprometiam a “contruir juntos uma paz duradoura e exclusiva na região euro-atlântica” através de “uma parceria forte e duradoura” (ROUBINSKI, 1997). Assinando o “Ato Fundador”, a Rússia de Ieltsin admitia a entrada na OTAN de países da antiga esfera de influência soviética como a Polônia, a Hungria e a República Tcheca. Ieltsin tentou minimizar as consequências dessa decisão exprimindo no próprio discurso da cerimônia de assinatura do “Ato Fundador” seu desejo de um compromisso formal da OTAN para que armas nucleares não fossem implantadas nos seus novos estados membros da Europa Central e Oriental. Este desejo russo não foi respeitado pelos EUA e a OTAN e, além disso, começaram os planos para implementar um escudo antimíssil nesta ex-zona de controle

soviético (LO, 2002, p. 105). O “Ato Fundador” foi corretamente interpretado na época como mais um sucesso dos EUA e da OTAN na sua estratégia de enfraquecimento da Rússia.

O colapso econômico russo dos anos 1990: a participação dos EUA

No campo da economia, Ieltsin introduziu depois de 1991 a chamada “Terapia de Choque” para estabelecer rapidamente uma plena economia capitalista no país, elaborada em conjunto com assessores econômicos estrangeiros que eram diretamente pagos pelo governo dos EUA. Tal “Terapia de Choque” não foi bem sucedida, sendo que o PIB da Rússia caiu pela metade entre 1991 e 1998. Mas o que nos interessa enfatizar aqui é que os dirigentes russos esperavam obter, em troca de sua colaboração no estabelecimento acelerado de uma economia de mercado em seu país, uma vultosa ajuda externa americana e europeia que lhe permitiria atenuar os efeitos sociais e econômicos da transição. Essa ajuda, no caso americano, nunca veio, e, no caso europeu e dos organismos internacionais como o FMI, foi extremamente limitada. Em primeiro lugar, como condicionalidade para obter novos créditos, a Rússia foi obrigada a assumir a dívida externa acumulada de todas as outras antigas repúblicas soviéticas. Além disso, o montante de novos empréstimos e ajuda externa foi tão limitado em relação ao serviço da dívida externa que na década de 1990 como um todo a Rússia pagou em termos líquidos mais dólares do que recebeu a estes credores oficiais (Treisman, 2010).

A política de abertura total e descontrolada da conta de capital fez com que setores estratégicos da economia russa fossem controlados direta ou indiretamente por empresas estrangeiras, principalmente europeias. Além disso, a abertura permitiu uma grande fuga de capitais que, a despeito de a Rússia não ter tido déficit comercial em nenhum ano entre 1991 e 1998, levou a uma grande crise de dívida externa em 1998, quando o país foi forçado a suspender os pagamentos. Estas dificuldades de financiamento externo, em conjunto com a forte perda de arrecadação fiscal por conta da recessão e da desorganização geral da economia ao longo do processo de transição e privatizações ajudaram a enfraquecer o Estado e sua capacidade institucional. Esta estratégia de transição destruiu a economia e desorganizou o aparelho do Estado, o que se refletiu de diversas formas na posição de poder externo da Rússia.

○ enfraquecimento militar

Com o fim da URSS e a repartição dos equipamentos e armas do Exército Vermelho entre os novos estados soberanos, a capacidade militar da Rússia já diminuiria mecanicamente em relação ao período soviético. Mas muito mais importante do que isso foram os grandes cortes no orçamento militar⁸. Da mesma forma, os recursos para a modernização e a compra de novos equipamentos militares foram cancelados em 1992. Na época, essa decisão foi justificada por Ieltsin pela necessidade de focar os gastos na economia civil que estava enfrentando grandes dificuldades. Além disso, Ieltsin considerava que a Rússia não precisava manter forças armadas tão poderosas no mundo *a priori* “pacífico” depois do fim da Guerra Fria.

Apesar desse quadro global negativo na questão militar, a Rússia conseguiu algumas conquistas. Primeiro, a de conseguir ser a única potência militar do espaço da ex-União Soviética. Todo o arsenal nuclear e estratégico da ex-URSS acabou sendo, então, controlado pela Rússia, que contou com o apoio dos EUA, preocupados com a proliferação de armas nucleares para as outras antigas repúblicas soviéticas. Desta forma, o país conseguiu pelo menos conservar seus status de potência nuclear e *a priori* sua capacidade de dissuasão. Vale observar que o governo de Ieltsin concentrou seus esforços orçamentários para o Exército na preservação parcial da capacidade das forças nucleares (ECKERT, 2004, p. 12).

Além disso, a Rússia conseguiu preservar, graças a Primakov, o uso da base naval de Sebastopol, localizada em território ucraniano, e essencial para o acesso da frota russa ao Mediterrâneo. Um acordo foi assinado com a Ucrânia em 1997, permitindo à Rússia usar por mais 20 anos suas instalações do Mar Negro. Esse tratado foi o resultado de duras negociações, sendo que a Rússia contestava a soberania ucraniana sobre Sebastopol e parte da Criméia. Conservar o controle de Sebastopol foi um sucesso da diplomacia russa, uma vez que a Ucrânia foi objeto de fortes pressões ocidentais para não aceitar o acordo com a Rússia (LIMONIER, 2010).

A estratégia de cerco norte-americana

A Rússia de Ieltsin se submeteu a quase todas as exigências formuladas pelos EUA e seus aliados. Assim, com o fim do Pacto de Varsóvia, a

8 O Exército russo passou de 3 milhões de homens em 1991, no momento da criação da Federação da Rússia, a 1,5 milhão em 1996 (DAUCE, 2001).

Rússia chama de volta suas tropas espalhadas na Europa Central e do Leste. O abandono desta tradicional zona de influência na Europa Central e do Leste foi imediatamente seguido de manobras americanas para integrar esses países na OTAN. Assim, a Polônia, a Hungria e a República Tcheca entraram na OTAN em 1999.

Da mesma forma, o acordo Báltico-EUA, assinado em 1998, ensejou a entrada da Letônia, da Estônia e da Lituânia na OTAN e na UE, sem que os próprios países europeus ou a Rússia tenham sido consultados. Era uma forma para os EUA de apertar o cerco em torno da Rússia e de impedir os russos de continuar a usar os terminais petrolíferos da ex-União Soviética presentes nos Países Bálticos. Os EUA obrigavam, assim, a Rússia a desenvolver suas próprias instalações, sendo que ela não podia continuar exportando um produto tão estratégico quanto o petróleo via portos de países ligados à OTAN (COHEN, 2005).

A expansão da UE, programada e apoiada pelos EUA desde o início dos anos 90, era mais uma estratégia para cercar a Rússia. Essa estratégia planejada e explícita de integração dos países da ex-União Soviética na OTAN e na União Europeia foi defendida por Zbigniew Brzezinski, que escrevia, já em 1997:

(...) O processo de alargamento da Europa e de ampliação do sistema de segurança transatlântico deve provavelmente avançar por etapas deliberadas. Supondo um compromisso forte dos Estados Unidos e da Europa Ocidental, uma agenda teórica, mas, cautelosamente realista poderia ser a seguinte:

1. Em 1999, os primeiros membros da Europa Central terão sido admitidos na OTAN, mesmo se sua entrada na União Europeia não deve acontecer antes de 2002 ou 2003.
2. Durante este mesmo período, a União Europeia deve começar as negociações de adesão com as Repúblicas Bálticas. De forma concomitante, a OTAN começará a avançar sobre a questão da integração desses países e da Romênia que poderia ser efetiva em 2005. Em algum momento deste processo, os outros estados balcânicos devem ser elegíveis.
3. A integração dos países bálticos pode levar a Suécia e a Finlândia a considerar sua candidatura à OTAN.
4. Em algum momento entre 2005 e 2010, a Ucrânia, especialmente se, no intervalo, o país tiver feito progressos significativos nas suas reformas internas e conseguido assumir de forma mais clara sua identidade

centro-europeia, deveria estar pronta para iniciar negociações sérias com a União Europeia e a OTAN (BRZEZINSKI, 1997, p.84).

O objetivo era criar uma “zona tampão” controlada pelas países europeus, auxiliadas pelos EUA e pela OTAN. A assinatura pela Rússia do *Ato Fundador sobre as Relações, a Cooperação e a Segurança Mútuas* com a OTAN em maio de 1997 foi uma oficialização da fraqueza russa e da incapacidade do país de frear o avanço da aliança atlântica.

O bombardeio da Sérvia, país historicamente ligado aos russos, pelas tropas da OTAN em 1999, sem consulta ao Conselho de Segurança da ONU apareceu, então, como a última etapa de um processo de exclusão da Rússia das grandes decisões mundiais, mesmo no continente europeu. Os protestos russos contra a intervenção da OTAN no Kosovo e o bombardeio da Sérvia não adiantaram nada e a diplomacia russa atingiu o ápice de sua decadência (RUCKER, 2003).

A diplomacia russa, nos anos 1990, foi, então, incapaz de atingir seus dois supostos objetivos prioritários, que eram a constituição de um espaço de segurança na área da ex-União Soviética e o impedimento de qualquer alargamento da OTAN.

A política de enfraquecimento da posição russa na área energética

Na área energética, também, os Estados Unidos e a Europa promoveram uma série de iniciativas para enfraquecer a posição da Rússia e limitar a crescente dependência da Europa Ocidental em relação ao gás russo. Além disso, o Ocidente pretendia evitar que a Rússia obtivesse o monopólio da comercialização dos recursos energéticos da Ásia Central.

O esfacelamento da União Soviética deu lugar a 15 Estados independentes, ou seja, à proliferação do número de países por onde transitam os oleodutos e gasodutos transportando a produção russa. Assim, só na parte europeia da ex-União Soviética surgiram seis novos Estados (Ucrânia, Belarus, Moldávia e países bálticos), além da Rússia. Esse novo cenário complicou bastante a situação da Rússia, que tinha doravante que negociar com um grande número de países, os quais, como vimos, foram alvos de tentativas de aproximação em geral bem-sucedidas pelos Estados Unidos e pela Europa. Os Estados Unidos e seus aliados europeus conseguiram assim desenvolver nos anos 1990 novas rotas que transportassem o

gás e o petróleo das antigas repúblicas soviéticas da Ásia Central sem passar pelo território russo⁹. Era a concretização de uma estratégia antiga e explícita. Em 1997 Brzezinski escreve:

(...) O principal interesse dos Estados Unidos é garantir que nenhum poder único consiga controlar esse espaço geopolítico e que a comunidade global tenha um acesso econômico e financeiro irrestrito a essa área. O pluralismo geopolítico se tornará uma realidade duradoura somente quando uma rede de dutos e de estradas de transporte ligar a região diretamente aos maiores centros da atividade econômica global através dos mares Mediterrâneo e Árabe ou por via terrestre. Assim, os esforços russos para monopolizar o acesso a essa área precisam ser combatidos por serem contrários à estabilidade regional (BRZEZINSKI, 1997, p. 148-149).

A degradação da situação geopolítica da Rússia nos anos 90 e o papel que os Estados Unidos tiveram nesse processo foi sintetizada por Fiori (2007, p. 88):

(...) Quando se olha a década de 1990, do ponto de vista desse projeto imperial [dos Estados Unidos] e do seu expansionismo militar, muito antes dos ataques terroristas, compreende-se melhor a rapidez e as intenções geopolíticas da ocupação americana dos territórios fronteiriços da Rússia, que haviam estado sob influência soviética até 1991. O movimento de ocupação começou pelo Báltico, atravessou a Europa Central, a Ucrânia e a Bielorrússia, passou pela “pacificação” dos Bálcãs e chegou até a Ásia Central e o Paquistão, ampliando as fronteiras da OTAN, mesmo contra o voto dos europeus. Ao terminar a década, a distribuição geopolítica das novas bases militares norte-americanas não deixa dúvidas sobre a existência de um novo ‘cinturão sanitário’, separando a Alemanha da Rússia e a Rússia da China.

A chegada de Putin ao poder iria modificar radicalmente esse quadro geopolítico, até então muito desfavorável para a Rússia.

9 Nos anos 1990 foi possível concretizar os projetos BTE e BTC. O BTE (Baku-Tblissi-Erzurum) permitiu trazer para os mercados ocidentais o petróleo do Azerbaijão, sem passar pela Rússia. O BTC (Baku-Tblissi-Ceyhan) também chamado *South Caucasus Pipeline*, transporta o gás do Azerbaijão para a Turquia.

A tentativa de reconstrução do poder da Rússia na era Putin (1999-)

A intervenção da OTAN na Sérvia em 1999, apesar da forte oposição da Rússia, foi percebida pela população russa e por seus dirigentes como uma ameaça para a segurança do país. O bombardeio da Sérvia mostrou de forma nítida o quanto a estratégia de cerco organizada pelos EUA e seus aliados, através do avanço programado da OTAN e da UE nas zonas antigamente controladas pela União Soviética, podia representar um perigo para a soberania da Rússia. Assim, nas eleições legislativas de dezembro de 1999, a questão da segurança internacional do país se tornou um dos principais temas de campanha. O Partido do então primeiro ministro Vladimir Putin venceu essas eleições prometendo uma mudança radical na inserção geopolítica da Rússia, que devia manter sua integridade territorial (ameaçada diretamente pelo terrorismo e pelo conflito na Chechênia), recuperar a soberania nacional e voltar a ser uma potência minimamente respeitada a nível internacional, capaz de proteger seus interesses e de garantir um certo controle sobre a antiga área soviética.

A chegada de Vladimir Putin à presidência interina da Rússia em 31 de dezembro de 1999, confirmada por sua eleição como presidente em 26 de março de 2000, marcou, então, o início da recuperação geopolítica da Rússia, cuja posição tinha sido muito enfraquecida durante a década de 1990. A presidência de Medvedev, iniciada em 2008, não representou nenhuma mudança em termos de opção geopolítica na medida em que Medvedev, mais do que um aliado fiel, é um seguidor de Putin. Apesar dos recorrentes boatos sem fundamentos sobre eventuais divergências entre os dois, na prática os fatos concretos são que: 1) Medvedev indicou Putin para primeiro-ministro assim que assumiu; 2) mais recentemente, indicou Putin como candidato à eleição para presidente em 2012; e 3) Putin então indicou Medvedev para ser o seu primeiro-ministro.

Além disso, o mais importante é que Putin (ou Putin-Medvedev) representa(m) a ascensão ao poder de uma ampla e sólida coalizão de interesses econômicos e políticos que se uniram quanto à necessidade de recompor as bases mínimas de operação de um Estado capitalista moderno que superasse a fase selvagem e predadora da “acumulação primitiva” na Federação Russa. A nova estratégia de afirmação geopolítica, segundo as explicações “psicologizantes” presentes em boa parte da literatura ocidental sobre o tema, seria o resultado de um

suposto “revanchismo” russo, alimentado pelas múltiplas humilhações enfrentadas pela Rússia durante os anos 90. Nesse tipo de análise, “os russos agem por orgulho ferido. Impulsivos, emocionalmente instáveis, e muitas vezes paranóicos, os russos atacam seus vizinhos numa tentativa de cauterizar as feridas da história recente e de reacender a chama perdida de sua antiga grandeza” (SHLEIFER & TREISMAN, 2011, p. 123).

Mas, como veremos, a decisão da Rússia de restaurar o seu poder regional é guiada por razões bem mais pragmáticas. A recuperação geopolítica da Rússia foi possível graças à “afirmação de um projeto nacionalista de recuperação do Estado russo” (MEDEIROS, 2011, p. 29) por parte de Putin. Aliás, Putin foi muito claro no seu famoso discurso pronunciado na 43ª Conferência de Munique sobre a Política de Segurança, em 2 de Outubro de 2007¹⁰.

A colaboração da Rússia com os Estados Unidos e seus aliados no início da presidência de Putin.

No início de sua presidência, até 2003, Putin pareceu sinalizar a manutenção da política de cooperação com os Estados Unidos e os outros países ocidentais que tinha aplicado Boris Ieltsin. Assim, a Rússia ofereceu sua colaboração aos EUA na luta contra o terrorismo depois dos atentados do 11 de setembro de 2001. Os russos apoiaram a intervenção americana no Afeganistão e não se opuseram ao uso pelos norte-americanos e as tropas da coalizão de bases aéreas nas ex-repúblicas soviéticas da Ásia Central. O chefe da diplomacia russa, no final de 2002, observou que a chegada das tropas da coalizão internacional liderada pelos EUA no Afeganistão podia contribuir para atenuar as ameaças de desestabilização nas regiões meridionais do país. O presidente americano George W. Bush chegou a se referir à Rússia como um país aliado na luta contra o terrorismo islâmico (COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, 2006, p. 23). A própria Rússia tinha,

10 Wallerstein (2007) observa assim que “Putin começou por uma apreciação e uma crítica à política externa dos EUA. Chamou de ‘perniciosa’ a ideia de um mundo unipolar, não só para os outros, mas para a ‘própria soberania’. O modelo unipolar era não só ‘inaceitável, mas também impossível no mundo de hoje’. Falou do crescente desdenho pelos princípios básicos da lei internacional, e disse que ‘primeiro, e acima de tudo, os EUA ultrapassaram as suas fronteiras nacionais de todas as formas.’ Disse que isto era ‘extremamente perigoso’. Insistiu que o uso da força só pode ser justificado se for ‘sancionado pela ONU’, e que não se pode ‘substituir a ONU pela OTAN ou pela União Europeia’. Advertiu especificamente contra a ‘militarização do espaço exterior’. Lembrou a todos do discurso do então secretário-geral da OTAN Manfred Woerner em 17 de Maio de 1990, no qual este deu à Rússia ‘uma firme garantia de segurança’ de que a OTAN não colocaria um exército da OTAN ‘fora do território da Alemanha’. Putin perguntou: ‘Onde estão estas garantias?’”.

assim, interesse nessa iniciativa na medida em que, desde a desastrosa primeira guerra da Chechênia, em 1994, estava enfrentando um grande número de ataques terroristas por parte de grupos do Cáucaso do Norte. Em troca de seu apoio, a Rússia conseguiu que os movimentos independentistas chechenos fossem considerados terroristas, podendo realizar operações militares na Chechênia e no resto do Cáucaso russo sem enfrentar naquele momento protestos diplomáticos e tentativas internacionais de veto. A prioridade inicial do governo Putin foi a segunda guerra da Chêchenia e o combate ao terrorismo.

Além disso, a Rússia se aproximou diplomaticamente do Ocidente sobre questões como os programas nucleares norte-coreanos e iranianos em 2002, chegando a apoiar as iniciativas dos países ocidentais para negociar sua suspensão. Na área energética, também, surgiram vários projetos de colaboração entre os dois países nesta mesma época, como, por exemplo, a construção de um oleoduto privado até Murmansk para facilitar a exportação de petróleo para os Estados Unidos (COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, 2006, p. 24).

As relações com os EUA estavam tão boas neste breve período que até a chegada de conselheiros militares americanos na Geórgia em 2002 não provocou grandes protestos da diplomacia russa. A Rússia se tornou até um “parceiro institucional privilegiado” da OTAN em maio de 2002, com a perspectiva de “participar da organização da segurança coletiva na Europa” (ECKERT, 2004, p. 19). A Rússia conseguiu, também, integrar de forma definitiva o G7, que se tornou G8, em junho de 2002, graças, segundo o comunicado oficial, “às suas notáveis transformações econômicas e democráticas” (ECKERT, 2004, p. 19).

Entretanto, Putin afirmou rapidamente sua vontade de defender exclusivamente os interesses nacionais da Rússia, que tinham sido ignorados durante os anos 1990. Essa restauração, mesmo parcial, da posição geopolítica russa supunha tomada de posições fortes frente aos EUA e à Europa em certas questões. É natural, portanto, que a “entente” americano-russa tenha durado pouco, porque “a Rússia e os EUA compartilham poucos interesses e ainda menos prioridades” (SHLEIFER & TREISMAN, 2011, p. 125). Já em 2003, na chamada “cruzada contra o eixo do Mal”, a Rússia abandonou sua solidariedade aos EUA, se recusando a apoiar a intervenção americana no Iraque. Da mesma forma, os dois países foram incapazes de levar muito adiante sua colaboração contra o terrorismo. A Rússia percebeu que o fato de ser membro permanente do Conselho de Segurança da ONU em nada impedia, na prática, o unilateralismo americano no mundo pós-Guerra Fria. Mesmo a manutenção do que na realidade se resumia a uma capaci-

dade nuclear estratégica de reataliação, embora central como poder de dissuasão de última instância, não excluía a importância de recobrar a capacidade operacional de intervenção militar convencional e contra-insurgente das forças armadas da Rússia.

A reafirmação geopolítica da Rússia no antigo espaço soviético: a definição de uma nova zona de segurança.

A partir da chegada de Vladimir Putin ao poder, a Rússia começou a se opor vigorosamente às tentativas permanentes de enfraquecimento de sua posição geopolítica por parte dos EUA. Apesar dessa oposição, Putin não conseguiu impedir a entrada na UE e na OTAN da Estônia, da Letônia, da Lituânia, da Polônia, da República Tcheca, da Eslováquia, da Hungria, da Romênia e da Bulgária, todos países que pertenciam à sua área de influência durante o período soviético. Os russos, como mostram as declarações públicas de seus dirigentes, acabaram se sentindo vítimas de um cerco cada vez mais apertado tanto diretamente por parte da UE¹¹ quanto indiretamente por parte dos EUA, como líder da OTAN.

Os dirigentes russos, na última década, decidiram concentrar seus esforços na reconquista de um domínio geopolítico sobre a área da ex-União Soviética. Eles pretendem obter que seja respeitada a “linha vermelha”¹² que corresponde às antigas fronteiras da União Soviética, os países Bálticos representando uma exceção a esse princípio. Para evitar o risco de dispersão de recursos e prioridades, as últimas bases militares extra-regionais, remanescentes do período soviético foram fechadas.

Mas a maior preocupação dos russos em termos de segurança provém da atuação da OTAN no ex-bloco soviético. Assim, a Rússia se opôs vigorosamente em 2007 ao projeto de escudo antimíssil que os norte-americanos queriam instalar na Europa Central (Polônia, República Tcheca), por meio da OTAN. Esse escudo antimíssil deveria supostamente proteger os membros europeus da OTAN contra a ameaça iraniana. Os EUA continuam afirmando que o Irã estaria desenvolvendo um programa nuclear avançado incluindo lançadores de mísseis de longo alcance, o que representaria um risco global (BRAUN, 2009).

11 A União Européia não possuía fronteira com a Rússia até 1995. Atualmente compartilha com a Rússia mais de 2,2 mil quilômetros de fronteira.

12 A expressão « linha vermelha » foi cunhada por Primakov em 1998 (CRAIG, 2010, p. 14).

O presidente Putin não foi convencido por esses argumentos e afirmou que isso constituía uma verdadeira provocação, intolerável para a Rússia. Ele “disse que a política americana na Europa, e especificamente as suas propostas sobre instalação de mísseis, é semelhante à da crise dos mísseis de Cuba. ‘Está a ser montada uma ameaça nas nossas fronteiras’. Tendo feito a analogia, disse que não havia agora uma crise semelhante, devido à mudança de relações da Rússia com a União Europeia e os Estados Unidos” (WALLERSTEIN, 2007).

Putin declarou em 2008 que instalaria no enclave de Kaliningrado, no meio do território polonês, uma série de estações móveis de mísseis. A chegada de Barack Obama à presidência dos EUA pareceu assinalar uma mudança na posição americana sobre esta questão. Em setembro de 2009, Barack Obama anunciou que os EUA renunciavam parcialmente a seu projeto de escudo antimíssil na Europa, abandonando a instalação de radares na República Tcheca e de mísseis interceptadores na Polônia. O dispositivo seria, então, limitado à presença de mísseis interceptadores em navios militares patrulhando nas águas europeias. Mesmo assim, a Rússia conseguiu o apoio ativo da China a partir de 2010 para obrigar os norte-americanos a abandonarem totalmente seus planos, objetivo que não foi atingido¹³.

Da mesma forma, a Rússia pressionou os países vizinhos da ex-URSS que tinham aceitado receber bases militares americanas no seu território para eles não renovarem as concessões dessas bases¹⁴.

As “revoluções coloridas” e a influência ocidental.

As chamadas “revoluções coloridas” são o nome dado coletivamente a uma série de movimentos que se desenvolveram em certos países do ex-espço soviético. O primeiro episódio significativo foi a Revolução das Rosas na Geórgia em 2003, desencadeada pela eleição contestada de Edouard Chevardnazé, ex-ministro das relações exteriores de Gorbachev e presidente do país após sua independência. As manifestações populares levaram à queda de Chevardnazé e à sua substituição por Mikheil Saakachvili. Na Ucrânia, a Revolução Laranja de 2004 levou à saída do presidente pró-Rússia recentemente eleito, e já contestado, Viktor Yanukovytych, substituído por Viktor Yushchenko. O mesmo fenômeno

13 No início de 2012, Barack Obama anunciou que uma versão inicial do escudo utilizando radares instalados na Turquia e mísseis interceptadores embarcados a bordo de cruzadores anti-aéreos do tipo AEGIS patrulhando o mar mediterrâneo já estava se tornando operacional.

14 Foi o caso do Uzbequistão, em 2005, e do Quirguistão, em 2009.

aconteceu no Quirguizistão em 2005. Essas “revoluções coloridas” apresentam todas o mesmo padrão. Elas foram incentivadas pelos EUA, que apoiaram até financeiramente os movimentos de oposição que, tinham como objetivo derrubar governos julgados pró-russos. Os EUA vêem nessas revoluções uma forma de desestabilizar a influência russa nesses ex-países soviéticos, para poder facilitar sua integração na OTAN no futuro.

Mas a Rússia está, também, usando instrumentos econômicos e culturais para lutar contra a influência ocidental no ex-espaço soviético. Uma série de acordos culturais foram assinados entre a Rússia e membros da Comunidade dos Estados Independentes (CEI) para subvencionar o ensino do Russo no sistema educativo desses países. Uma união aduaneira foi, também, proposta pela Rússia a Belarus e ao Cazaquistão (CRANE; OLIKER; SCHWARTZ & YUSUPOV, 2009, p.88)

As boas relações entre a Rússia e a China

Houve, “ao longo dos anos 1990, [...] um estreitamento das relações políticas e econômicas entre China e Rússia” (LEÃO; MARTINS & NOZAKI, 2011, p. 214). Mas, foi nos anos 2000 que a Rússia resolveu desenvolver uma parceria estratégica com a China. A Rússia considera que a China pode ajudá-la na sua resistência às ambições geopolíticas dos EUA tanto na Europa Oriental, quanto no Cáucaso ou na Ásia Central. A Organização da Cooperação de Xangai (*Shanghai Cooperation Organization – SCO*) foi criada em 2001 para estabelecer uma aliança entre a Rússia e a China em termos militares e de combate ao terrorismo, ao fundamentalismo religioso e ao separatismo na região da Ásia¹⁵. Como observa Fiori (2008, p. 51), a SCO é “uma organização de cooperação política e militar que se propõe explicitamente ser um contrapeso aos EUA e às forças militares da OTAN”. Putin resolveu as últimas disputas territoriais com a China em 2004, tornando segura sua fronteira oriental. Já mencionamos neste texto que a China se opôs vigorosamente ao escudo antimíssil da OTAN, ao lado da Rússia. Além disso, a Rússia e a China compartilham visões parecidas sobre questões como o terrorismo, a soberania nacional, o tratamento reservado aos separatistas¹⁶ ou a

15 A SCO integra, também, como membros permanentes Cazaquistão, Quirguistão, Tadjiquistão e Uzbequistão e conta como países observadores Mongólia, Índia, Irã e Paquistão.

16 A Rússia apóia a China na questão do Tibete, enquanto os Chineses não se juntam às críticas ocidentais sobre o tratamento reservado à Chechênia.

situação da Coreia do Norte. Os dois países defendem, em geral, posições convergentes na ONU e nos demais fóruns internacionais, como, por exemplo, o G20.

A parceria entre a China e a Rússia existe, também, no setor do armamento. “Ao longo dos anos 1990, as vendas de armas para a China foram essenciais para a sobrevivência do complexo militar-industrial russo” (LO, 2008, p.80). A Rússia continuou sendo o maior fornecedor de armas modernas da China nos anos 2000 e houve mais recentemente transferência de tecnologia militar russa para a produção de novas armas chinesas (LEÃO; MARTINS & NOZAKI, 2011, p. 220).

No que diz respeito à questão energética, as relações entre a China e a Rússia são mais ambíguas. A China é um grande importador de hidrocarbonetos russos. Mas, ao mesmo tempo, a China se preocupa com sua segurança energética e não quer depender da Rússia para seu abastecimento em gás e petróleo. A China não quer ser “refém” dos dutos majoritariamente controlados pela Rússia na Ásia Central. Assim, a China está assinando contratos com países do Oriente Médio, da África e da América Latina para garantir fontes variadas de abastecimento em petróleo nos próximos anos. A China está, também, tentando disputar a hegemonia da Rússia sobre os dutos da Ásia Central. Os Chineses já conseguiram construir dutos para se abastecer diretamente de gás e petróleo na região¹⁷. Mas a posição da Rússia na Ásia Central é forte. Além disso, os chineses permanecem grandes clientes de hidrocarbonetos russos. Enfim, a parceria estratégica entre China e Rússia é tão fundamental para os dois países que as tensões acerca da questão energética, ou outras divergências de interesses, naturais entre duas potências, por mais importantes que sejam, não foram capazes de ameaçar a colaboração entre os dois países no que diz respeito à tentativa de limitar o poder dos EUA.

A reconstituição parcial do potencial militar

Os dirigentes russos, na década de 2000, voltaram a dar prioridade à questão das forças armadas, visando reverter a acelerada decadência do potencial militar do país durante os anos 1990. O objetivo dessa reconstituição parcial do poder militar russo é dar uma base material mais forte à estratégia de

17 O gasoduto Ásia Central – China, inaugurado em 2009, transporta o gás do Turcomenistão para o território chinês. Ele atravessa, também, o Uzbequistão e o Cazaquistão.

afirmação diplomática e geopolítica da Rússia frente às tentativas permanentes de enfraquecimento do país por parte dos EUA e de seus aliados europeus¹⁸.

A proteção e o desenvolvimento do complexo militar-industrial, no centro da estratégia de potência da URSS, voltou a ser um elemento prioritário na política russa de desafio às pretensões norte-americanas. Como indica Medeiros (2011, p. 31), “os principais esforços russos de modernização tecnológica têm sido catalisados para as indústrias relacionadas com o complexo industrial-militar por meio das holdings estatais”.

Em 2000, pela primeira vez desde 1992, a Federação Russa aumentou seu orçamento de defesa. Em 2003, foram entregues à Força Aérea russa os primeiros caças novos desde 1992, assim como helicópteros de ataque em 2004. Em 2006, começou, também, o fornecimento à Força Aérea do Sukhoi 34, novo avião voltado ao ataque de longa distância¹⁹. Num artigo publicado em fevereiro de 2012, Vladimir Putin anunciou que a Rússia ia gastar 580 bilhões de euros em armamento nos próximos dez anos para modernizar seu exército (PFLIMLIN, 2012).

Além disso, a Rússia é hoje um grande fornecedor de armas para os países que querem manter sua independência em relação aos Estados Unidos, como a Índia. Da mesma forma, as nações que sofrem de embargo sobre armas por parte dos EUA como a China, a Venezuela ou o Irã fazem compras militares com a Rússia²⁰.

Finalmente, a Rússia continua sendo a grande potência nuclear mundial ao lado dos EUA. Os dois países ainda controlam cerca de 90% das armas nucleares mundiais e decidem o tamanho de seu arsenal nuclear respectivo através de tratados bilaterais de desarmamento.

A intervenção na Georgia

A demonstração mais clara da reafirmação geopolítica russa em relação à OTAN e seus membros foi a guerra russo-georgiana em agosto de 2008, também conhecida como a Segunda Guerra da Ossétia do Sul. A tensão entre a

18 Vladimir Putin, num discurso pronunciado em 10 de maio de 2006, definiu muito claramente a nova posição da Rússia: “Devemos estar prontos a contrariar qualquer tentativa de pressionar a Rússia quando posições são reforçadas às nossas custas (...) Quanto mais forte for nosso exército, menos tentativas haverá para exercer pressões sobre nós” (MARCHAND, 2007, p. 9).

19 É interessante observar que o desenvolvimento de um avião como o Sukhoi 34 mostra que existe por parte dos Russos a percepção de uma ameaça clara para suas fronteiras.

20 A China e o Irã são, ambos, objeto de um embargo sobre armas por parte da UE.

Rússia e a Geórgia sobre a questão da Abcásia e da Ossétia do Sul existe desde o esfacelamento da URSS. O status dessas duas províncias de maioria russófona é muito ambíguo. Elas foram integradas à Geórgia quando acabou a União Soviética, mas declararam unilateralmente sua independência em 1992. A Geórgia entrou imediatamente em conflito com as tropas separatistas da Abcásia e da Ossétia do Sul. Os frágeis acordos finalmente assinados entre a Geórgia e os separatistas das duas províncias não resolveram a situação. A Geórgia, apoiada pelos EUA e pela UE continuou reivindicando sua plena soberania sobre esses dois territórios e resolveu invadir a Ossétia do Sul em agosto de 2008. O presidente georgiano Saakashvili possivelmente pensava em aproveitar o fato que seu país, aliado dos EUA e da UE, estava envolvido no processo de adesão tanto à OTAN quanto à UE, num prazo mais longo. Os dirigentes georgianos achavam que o novo status de seu país iria protegê-lo de uma intervenção da Rússia no conflito²¹.

Entretanto, isso não impediu a Rússia de declarar guerra à Georgia e de derrotar o Exército georgiano em alguns dias, aniquilando boa parte de sua capacidade militar. Os Estados Unidos e os países europeus marcaram sua desaprovação em relação à intervenção russa, mas não se envolveram diretamente no conflito. O Ocidente, todavia, não reconheceu a independência da Abcásia e da Ossétia do Sul, ao contrário da Rússia.

A guerra russo-georgiana marcou sem dúvida o “ponto mais baixo das relações russo-americanas do pós-Guerra Fria” (MANKOFF, 2009, p. 104). Ela correspondeu ao primeiro fracasso claro da estratégia de enfraquecimento da posição geopolítica da Rússia que os EUA tinham adotado depois do fim da guerra fria. Outra grande lição da intervenção russa na Géorgia foi que o Cáucaso tinha voltado a ser uma zona de controle russo. A Segunda Guerra Russo-georgiana foi para a Rússia principalmente uma forma de conter o processo de alargamento da OTAN no Cáucaso²².

É importante sublinhar que o Cáucaso é um corredor essencial para o transporte do petróleo do Mar Cáspio, assim como do gás da Ásia Central. Os EUA

21 Nos anos imediatamente anteriores à invasão da Ossétia do Sul, em 2008, a Geórgia recebeu assessores militares e ajuda externa para comprar armas americanas, assim como importou com recursos próprios grande quantidade de armamento americano. Durante o conflito com a Rússia, tropas da Geórgia que estavam no Afeganistão apoiando as tropas americanas foram transportadas de volta às pressas em aviões da força aérea americana (Treisman, 2010).

22 Essa análise é confirmada por um discurso pronunciado pelo presidente Medvedev em 2011, no qual ele afirma o seguinte: “se tivéssemos hesitado em 2008, haveria hoje uma outra situação geopolítica [no Cáucaso], e muitos países, que alguns tentavam levar artificialmente a entrar na OTAN, já seriam membros desta aliança” (RIA NOVOSTI, 2011).

consideram que a Geórgia é uma peça essencial no Cáucaso para lutar contra a hegemonia russa no transporte do gás para a Europa. O traçado de Nabucco, grande projeto de gasoduto promovido pelos EUA que detalharemos mais à frente, passa assim pelo território georgiano.

A abertura do mercado interno russo: as críticas ocidentais ao “protecionismo” russo

A questão da falta de abertura de certos setores da economia russa às empresas ocidentais é outra fonte de tensões entre a UE, a Rússia e os EUA (BORDATCHEV, 2010, p. 7). Os EUA e a UE pressionam a Rússia para abandonar o protecionismo que o país praticaria em setores como a indústria automobilística, de máquinas e equipamentos, de bens de consumo ou a agricultura (MATELLY, 2007). O demorado processo de adesão da Rússia à OMC, que começou em 1993²³ e só foi concluído em dezembro de 2011, mostra a reticência de muitos países ocidentais em aceitar as práticas russas. O uso de argumentos por parte dos países ocidentais como as deficiências nas políticas fito-sanitárias foi, também, visto pelos dirigentes russos como uma tentativa de barrar a qualquer custo a entrada do país na OMC. Vale a pena lembrar, também, que a parte mais importante da pauta exportadora da Rússia sendo composta de gás, com suas especificidades, e de petróleo, que se negocia no mercado internacional, a adesão à OMC não constituía, para a Rússia, uma prioridade absoluta. Enfim, o presidente Medvedev, logo após a assinatura do protocolo de adesão da Rússia à OMC, afirmou que isso não impediria seu país de continuar praticando políticas de preservação de setores estratégicos da economia, deixando clara a grande mudança de postura em relação à Rússia dos anos 1990 (ITAR-TASS, 2011).

A afirmação russa na geopolítica da energia

O forte antagonismo entre norte-americanos e russos se deu, também, na área energética, vital na nova política estratégica da Rússia. Desde que Vladimir Putin chegou ao poder, o Estado russo voltou a controlar o setor energético e, em particular, o gasífero. Frente aos EUA, o Estado russo segue, desde então, uma estratégia consistente de afirmação geopolítica através do gás e,

23 Nesta época era o antigo GATT.

numa medida bem menor, do petróleo, que concentram boa parte dos investimentos do país. Além de ser o segundo maior exportador mundial de petróleo²⁴, a Rússia lidera as exportações de gás. Como nos tempos da Guerra Fria, os EUA estão tentando lutar contra essa geopolítica do gás estabelecida pela Rússia na Europa e na Ásia Central. Os EUA incentivam a criação de novos gasodutos, como o *Nabucco* no “corredor caucasiano”, que não seriam controlados pelos russos. Os americanos apóiam essa tentativa e promovem uma *multi pipeline diplomacy* no intuito de diversificar as rotas de exportações para que elas não atravessem países cujos regimes são considerados hostis, como o Irã, ou pelo menos relutantes à sua influência, como a Rússia (GOMART, 2008). A Ásia Central contém grandes reservas de gás, concentradas no Azerbaijão, no Uzbequistão e no Turcomenistão. Por enquanto, não existe gasoduto proveniente desta zona que possa abastecer o mercado europeu sem a mediação da Rússia. O projeto Nabucco seria justamente encarregado de preencher essa lacuna.

A Rússia desenvolveu também uma política ativa de diversificação das rotas de dutos para diminuir a capacidade dos EUA de poder atrapalhar sua geopolítica da energia. Essa política tinha começado de forma tímida antes da chegada de Putin ao poder, pela assinatura de um acordo com Varsóvia em 1995, que previa a construção de Yamal 1, um gasoduto capaz de assumir o transporte de 20% do total das exportações russas na direção da Polônia e possivelmente da Alemanha, passando por Belarus, mas não pela Ucrânia (MARCHAND, 2007, p. 56). A construção do Blue Stream, gasoduto atravessando o Mar Negro para ligar a Rússia e a Turquia também se inscreve nesta política de diversificação. Outra grande realização russa foi o gasoduto Nord Stream, passando pelo Mar Báltico, que liga a Rússia (campos da Sibéria) e a Alemanha. Nord Stream evita, assim, de passar pelos Países Bálticos e pela Polônia, aliados incondicionais dos EUA. Outro projeto muito ambicioso da Rússia na sua tentativa de diversificação das “rotas gasíferas” é *South Stream*, que ligaria os recursos do Mar Cáspio e potencialmente da Sibéria à Europa do Sul e do Leste, passando pela Bulgária, pela Sérvia, pela Hungria, pela Áustria e pela Itália²⁵.

Apesar de ser eficaz no curto prazo, a estratégia russa é muito arriscada. Uma vez que cria uma interdependência muito forte entre a Rússia e seus principais clientes europeus. Se a Europa conseguir outra fonte de abastecimento, com

24 A Rússia é o maior produtor de petróleo mundial.

25 Esse projeto, está previsto para ser realizado em 2015, mas, não existe nenhuma certeza que South Stream seja realmente construído.

o apoio dos EUA, isso arruinaria a posição russa. Embora a passagem em grande escala para energias alternativas ao petróleo e ao gás na Europa não deva ocorrer a não ser num futuro muito distante²⁶ duas outras possibilidades são particularmente preocupantes do ponto de vista russo. A primeira seria o surgimento fora da Rússia de tecnologias que permitam um grande barateamento do gás natural liquefeito (GNL), que pode ser transportado por navios e reduziria drasticamente o papel estratégico e econômico dos gasodutos. A outra, ainda mais preocupante, seria o desenvolvimento acelerado de técnicas de recuperação de gás capturado em rochas de xisto, que abriria a possibilidade da Europa se tornar autosuficiente em gás natural. Conscientes destes problemas, os russos tentam diversificar seus mercados, na Ásia principalmente, e a GAZPROM tem investido bastante em desenvolver ela própria tecnologias para tornar mais eficiente o transporte de GNL.

Reações à nova postura geopolítica da Rússia e perspectivas

As reações americanas à estratégia de afirmação geopolítica da Rússia

Os EUA, principalmente depois de 2003, marcaram sua forte desaprovação em relação à nova inserção geopolítica da Rússia nos anos 2000. O *Council on Foreign Relations*, influente *Think tank* que publica a revista *Foreign Affairs* e representanta o *establishment* norte-americano, difundiu em 2006 um relatório cujo título é “A direção errada da Rússia”, no qual denuncia em termos duros o “sistema político autoritário emergente” desde a chegada de Putin ao poder (COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, 2006, p. 70).

Os dirigentes americanos desenvolveram ao longo da década de 2000 uma retórica de denúncia da suposta barbaridade russa na segunda guerra da Chechênia, com o intuito de enfraquecer a posição da Rússia no Cáucaso. Da mesma forma, a intervenção russa no conflito da Ossétia do Sul foi qualificada de imperialista, o que aparece bastante irônico quando for observado a relação entre os EUA e as forças armadas da Geórgia e o comportamento dos EUA em termos de intervenções militares durante a última década (TSYGANKOV, 2009, p. 77).

26 O ex-ministro Delfim Netto sempre dizia “o melhor substituto do petróleo é o petróleo”. O mesmo poderia ser dito sobre o gás natural.

Obama e Medvedev: tentativas para melhorar as relações entre Rússia e Estados Unidos

Desde a chegada de Barack Obama à presidência em 2009, a relação entre os EUA e a Rússia tendeu a melhorar. O novo governo americano entendeu que era muito arriscado continuar tendo uma atitude hostil com a Rússia, principalmente depois da intervenção russa na Geórgia. Obama privilegiou a adoção de uma estratégia de distensão, ao menos a nível da retórica, em forte contraste com a confrontação aberta da administração Bush depois de 2003. O vice-presidente americano Joe Biden, num discurso pronunciado durante a Conferência sobre a Segurança de Munique em fevereiro de 2009, afirmou assim que tinha chegado “a hora de apertar o botão reset” para reconstruir boas relações entre os EUA e a Rússia (ALCARO & ALESSANDRI, 2009).

Os EUA interromperam vários programas de política externa particularmente sensíveis para os russos. Assim, o processo de alargamento da OTAN em países da ex-União Soviética foi, por enquanto, congelado, na medida em que as candidaturas tanto da Geórgia quanto da Ucrânia foram rejeitadas, por enquanto.

Os dois pilares da nova estratégia de aproximação entre os EUA e a Rússia foram a cooperação nas questões do Afeganistão e do desarmamento, de interesse comum para os dois países. Quanto ao Afeganistão, russos e americanos concordam sobre o efeito desestabilizador que pode ter a deterioração na situação desse país sobre toda a região. Além disso, EUA e Rússia compartilham o mesmo interesse em impedir que o Afeganistão aumente ainda mais seu papel de base para o tráfico de drogas e ponto de apoio ao terrorismo fundamentalista islâmico a nível internacional. Obama e Medvedev assinaram em julho de 2009 um acordo de colaboração para estabilizar o Afeganistão. Um dos principais elementos deste acordo é a criação de corredores aéreos permitindo aos EUA transportar soldados e equipamentos militares através do território russo para apoiar as operações militares no Afeganistão (KUCHINS, 2011).

Em relação ao desarmamento, a assinatura do Novo Tratado START, em abril de 2010 foi mais uma demonstração dos progressos das relações bilaterais entre Rússia e EUA (BORDATCHEV, 2010).

Mas, numerosas divergências permanecem entre os EUA e a Rússia, como nas questões do escudo antimíssil, do Irã ou da suposta “promoção da democracia”. O projeto de escudo antimíssil, que previa que fossem instalados radares na

República Tcheca e interceptadores de mísseis na Polônia, foi abandonado sob sua forma originária. Esse abandono parcial do projeto por parte dos EUA em 2009 foi interpretado como mais um elemento da estratégia de “détente” da administração Obama. Propostas formais foram feitas para a Rússia se associar ao sistema europeu de defesa promovido pela OTAN. Mas as negociações entre EUA e OTAN, de um lado, e Rússia, do outro, não levaram a nenhum acordo. Os EUA reiteraram, no final de 2011, seu desejo de ver o escudo antimíssil ser concretizado. Assim, o embaixador americano junto à OTAN, Ivo Daalder, afirmou que “o governo Obama pretende completar o escudo antimísseis destinado a proteger aliados europeus contra o Irã, goste a Rússia ou não” (WOLF, 2011)²⁷.

Na questão iraniana, também, existem fortes ambiguidades nas relações entre os EUA e a Rússia. A Rússia só apóia de forma parcial as sanções internacionais contra o regime de Teerã. Os russos estão tentando preservar sua posição de interlocutor entre o Irã e o resto do mundo, sendo um dos poucos países a manter laços econômicos fortes com o país, junto com a China. A Rússia desenvolveu desde 1995 uma parceria estratégica com o Irã para a construção de reatores nucleares civis, provocando reações muito negativas por parte dos membros da OTAN. Mas vale lembrar que mesmo neste caso a posição da Rússia é muito moderada, na medida em que ela está atrasando a entrega definitiva da central nuclear iraniana de Bushehr há vários anos, como parte de uma estratégia para impedir o Irã de desenvolver um programa nuclear militar. Da mesma forma, os russos ainda não entregaram os mísseis anti-aéreos S300 encomendados pelo Irã em 2007. Essa atitude se justifica porque, do ponto de vista geopolítico, a Rússia não quer ter uma nova potência nuclear na sua fronteira. Mas, de outro lado, é essencial para a Rússia, como para a China, impedir que os EUA e seus aliados ocidentais exerçam qualquer tipo de influência sobre o Irã, país chave entre a Ásia e o Oriente Médio (LESVESQUE, 2010). Economicamente, isso significaria, também, que os EUA poderiam desenvolver uma infraestrutura de integração entre a região do Mar Cáspio e zonas controladas pelo ocidente, o maior temor dos russos sendo a construção

27 É importante notar que os EUA ainda estão muito longe de ter a capacidade tecnológica de montar um escudo de tal natureza com um mínimo de eficácia. No entanto desde o projeto Star Wars no governo Ronald Reagan este é um projeto muito importante para o complexo industrial militar americano, além de tratar-se de uma excelente arma diplomática, já que os EUA podem tratar como uma grande concessão e exigir alguma contrapartida tanto de aliados quanto da Rússia meramente ao anunciar que vão instalar ou vão adiar ou cancelar a instalação do escudo contra missies balísticos de longo alcance que, a rigor, simplesmente não existe. Resta saber se o atual governo Russo acredita nestes equipamentos que ainda não existem ou simplesmente se opõe à instalação dos sistemas existentes anti mísseis e antiaéreos que são perfeitamente capazes de interceptar diversos tipos de aviões e mísseis russos táticos de menor alcance.

de gasodutos e oleodutos que levariam diretamente para os mercados ocidentais a produção centro-asiática sem passar pelo controle russo.

A questão do escudo antimíssil da OTAN na Europa permanece uma grande fonte de discordia entre os EUA e a Rússia. Os EUA, em vez de abandonarem totalmente seu projeto, como pede a Rússia, associam cada vez mais países europeus a ele. A Rússia propôs a ideia de uma cooperação com a OTAN para a criação de um escudo antimíssil europeu, mas, essa opção foi descartada pelos EUA e a OTAN, que preferem dois sistemas de defesa “independentes, mas, coordenados”. A Rússia, através o presidente Medvedev, pediu em 2011 garantias legais aos EUA para que os mísseis não sejam, pelo menos, apontados para o território russo, exigência descartada por Barack Obama. A Rússia percebe, então, essa ampliação do escudo antimíssil da OTAN como uma limitação do seu potencial estratégico e uma ameaça para sua própria segurança²⁸.

A atitude russa durante a recente guerra civil na Líbia forneceu outro exemplo do relativo não-alinhamento russo em relação às posições europeias e americanas. Embora a Rússia não tenha vetado a resolução inicial de intervenção no Conselho de Segurança da ONU, provavelmente devido à forte impopularidade do coronel Muammar al-Gaddafi na maioria dos demais países árabes, neste período recente de revoltas populares em toda região a Rússia contestou a forma e intensidade da intervenção americano-européia e esperou a saída de Gaddafi de Trípoli para reconhecer o Conselho Nacional Líbio. O posterior veto russo às sanções propostas pelos EUA contra a Síria também ilustra estas tensões.

Finalmente, a onda de contestação que seguiu as eleições para o Parlamento russo de dezembro de 2011 foi muito superdimensionada pela mídia internacional controlada pelos EUA, que teve grande dificuldade em explicar o porquê da vitória com grande maioria de Putin no primeiro turno das eleições presidenciais de 2012. A cobertura internacional altamente viesada da oposição a Putin foi mais uma oportunidade de ver a volta das tensões entre a Rússia e os EUA. Vários dirigentes russos e até o próprio Putin afirmaram que os protestos faziam parte de uma estratégia desestabilizadora dos EUA contra o atual regime russo²⁹.

28 Vladimir Putin afirma assim em fevereiro de 2012 que “não existe hoje ameaça oriunda do Irã ou da Coreia do Norte. Atualmente, a defesa antimíssil americana na Europa tem certamente como objetivo de neutralizar o potencial nuclear russo” (RIA NOVOSTI, 2012).

29 Mesmo analistas pró-americanos insuspeitos como SHLEIFER & TREISMAN (2011) chamam atenção para o exagero sistemático e deliberado, que consideram diplomaticamente contraproducente do ponto de vista do objetivo supostamente liberal da política externa americana, que eles não questionam, das críticas ao autoritarismo da política interna

Observações Finais

Como vimos neste trabalho, a despeito da retórica de propaganda ocidental e também da retórica nacionalista do governo russo, a posição geopolítica russa é de grande vulnerabilidade. A expansão da OTAN, da UE, o apoio aberto dos EUA às “revoluções coloridas”, inclusive tentando fomentar uma ou várias destas dentro do território da Rússia, assim como a tentativa de enfraquecer o poder econômico e geopolítico dos gasodutos russos tardiamente nos anos 2000 finalmente levou o governo russo a adotar uma política de tentar colocar limites ao projeto americano para a Rússia no âmbito de sua estratégia geopolítica global de enfraquecimento de potências regionais e controle do acesso a reservas estratégicas de recursos energéticos mundiais. O chamado “reset” das relações entre a Rússia e os EUA não significa o abandono dos objetivos gerais americanos e sim a percepção de que a Rússia aprendeu a dizer não e que é necessário defender os interesses americanos de forma menos agressiva e tentar utilizar mais o *soft power* americano.

Como é altamente improvável que haja uma mudança na estratégia geopolítica global dos EUA num futuro próximo, a Rússia deve, também, até pela vitória de Putin na eleição de 2012, continuar praticando nos próximos anos sua estratégia de afirmação de uma política externa independente em relação aos objetivos dos Estados Unidos, da OTAN e da União Europeia, ao mesmo tempo em que sua economia se integra cada vez mais com seus parceiros na Europa ocidental.

Referências bibliográficas

- ALCARO, R. & ALESSANDRI, E. **Re-setting US-EU-Russia Relations. Moving beyond Rhetoric.** Roma: Istituto Affari Internazionali, 2009.
- BORDATCHEV, T. **Géorgie, Obama, Crise Économique: quels Impacts sur la Relation Russie-UE?** Paris: IFRI, Centre Russie/NEI, 2010.
- BRAUN, A. **L’OTAN et la Russie: perceptions des menaces après la Géorgie.** Paris: IFRI, Centre Russie/NEI, 2009.

na Rússia pelos EUA. TREISMAN (2011) menciona o exemplo das ONGs pró-americanas como a Freedom House que fazem alegações absurdas como a de que o grau atual de liberdade de imprensa na Rússia seria igual ao do Iemen, onde há uma ditadura e a lei islâmica é vigente.

- BRZEZINSKI, Z. **The Grand Chessboard. American Primacy and its Geostrategic Imperatives**. New York: Basic Books, 1997.
- CARRERE D'ENCAUSSE, H. **La Russie entre Deux Mondes**. Paris: Fayard, 2010.
- COHEN, S. The Eurasian Convergence Zone: Gateway or Shatterbelt? **Eurasian Geography and Economics**, n°1, 2005.
- COMISSÃO EUROPEIA **Russia. Main Economics Indicators**. Bruxellas: Comissão Europeia, 2011. Disponível em: <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/countries/russia/>
- COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS **Russia's Wrong Direction: what the United States Can and Should Do**. New York: Council on Foreign Relations, Independent Task Force Report N°57, 2006.
- CRAIG NATION, R. **Redémarrage des Relations Russo-américaines: Premiers résultats**. Paris: IFRI Centre Russie/NEI, 2010.
- CRANE, K.; OLIKER, O.; SCHWARTZ, L.H. & YUSUPOV, C. **Russian Foreign Policy. Sources and Implications**. Arlington: Rand Corporation, 2009.
- DAFFLON, D. **L'Avenir de Kaliningrad dans la Nouvelle Europe: Isolement ou Intégration?** Genève: Institut Européen de l'Université de Genève, 2004. Disponível em: <http://www.unige.ch/ieug/publications/euryopa/DAFFLON.pdf>
- DAUCE, F. **L'État, l'Armée et le Citoyen en Russie Post-Soviétique**. Paris: L'Harmattan, 2001.
- DOCUMENTATION FRANÇAISE **Le Désarmement. Des Accords Bilatéraux**. Paris: La Documentation Française, 2011.
- ECKERT, D. **Le Monde Russe**. Paris: Hachette, 2004.
- FACON, I. La Politique Extérieure de la Russie de Poutine. In: **Annuaire Français de Relations Internationales**. Bruxelles: Bruylant, 2003.
- FAWN, R. **Realignments in Russian Foreign Policy**. London: Franck Cass Publishers, 2003.
- FEDERAL STATE STATISTICAL SERVICE **Russia in figures**. Moscou: Federal State Statistical Service – Russian Federation, 2012. Disponível em: <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite.eng/figures/population/>
- FIORI, J.L. O poder dos Estados Unidos: formação, expansão e limites. In: FIORI, J.L. (Org.) **O poder americano**. Petrópolis: Editora Vozes, 2004.
- _____. Prefácio. In: FIORI, J.L. **O poder global**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007a.
- _____. A nova geopolítica das nações e o lugar da Rússia, China, Índia, Brasil e África do Sul. Rio de Janeiro: OIKOS, n° 8, ano VI, 2007b.
- _____. O sistema interestatal capitalista no início do século XXI. In: FIORI, J.L.; MEDEIROS, C.A. & SERRANO, F. **O Mito do Colapso do Poder Americano**. Rio de Janeiro: Record, 2008.

- GOLDMAN, M. I. **Putin, Power and the new Russia. Petrostate.** New York: Oxford University Press, 2008.
- GOMART, T. L'Europe marginalisée. Paris: **Politique Internationale**, n°118, 2008.
- HOSSEIN-ZADEH, I. **The Political Economy of U.S. Militarism.** New York: Palgrave Macmillan, 2007.
- ITAR-TASS **Putin says protective measures for agricultural equipment producers possible.** Moscou: ITAR-TASS, 21 de dezembro, 2011.
- KILE, S.N. Nuclear arms control and non-proliferation. *In: SIPRI Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) yearbook. Armaments, Disarmament and International Security.* Stockholm: SIPRI, 2011.
- KUCHINS, A. Putin's Return and Washington's Reset With Russia. New York: **Foreign Affairs**, Vol. 90, 2011.
- LACOSTE, Y. La Russie, 10 ans après. Paris: **Herodote**, n°104, 2002.
- LEÃO, R.P.F.; MARTINS, A.R.A. & NOZAKI, W.V. A ascensão chinesa e a nova geopolítica e geoeconomia das relações sino-russas. *In: ACIOLY, L.; LEÃO, R.P.F. & PINTO, E.C. (Org.) China na nova configuração global: impactos políticos e econômicos.* Brasília: Ipea, 2011.
- LEMONIER, K. La Flotte Russe de Mer Noire à Sebastopol: une « Forteresse Impériale » au Sud? Paris: **Herodote**, n°138, 2010.
- LEVESQUE, J. Valse confuse entre Moscou et Téhéran. Paris: **Le Monde Diplomatique**, julho, 2010.
- LO, B. **Russian Foreign Policy in the Post-Soviet Era. Reality, Illusion and Mythmaking.** New York: Palgrave MacMillan, 2002.
- LO, B. **Axis of Convenience. Moscow, Beijing and the new geopolitics.** London: Chatham House & Washington: Brookings Institution Press, 2008.
- MANKOFF, J. **Russian Foreign Policy: the Return of Great Power Politics.** Lanham: Rowman & Littlefield, 2009.
- _____. **Géopolitique de la Russie.** Paris: Ellipses, 2008.
- MATELLY, S. Un Nouvel Aplomb sur la Scène Internationale? La Russie et l'OMC: un Intérêt Réciproque mais des Enjeux Contradictaires. Paris: **Revue internationale et stratégique**, n°68, 2007.
- MEDEIROS, C.A. O desenvolvimento tecnológico americano no pós-guerra como um empreendimento militar. *In: FIORI, J.L. (Org.) O poder americano.* Petrópolis: Editora Vozes, 2004.
- _____. Desenvolvimento Econômico e Ascensão Nacional: Rupturas e Transições na Rússia e na China. *In: FIORI, J.L.; MEDEIROS, C.A. & SERRANO, F. O Mito do Colapso do Poder Americano.* Rio de Janeiro: Record, 2008.

- _____. A Economia Política da Transição na Rússia. *In*: ALVES, A. G. M. P. (Org.). **Uma longa transição: vinte anos de transformações na Rússia**. Brasília: Ipea, 2011.
- PFLIMLIN, E. Dépenses militaires: les pays émergents relancent la course aux armements. Paris: Le Monde, 23 de fevereiro, 2012.
- POMERANZ, L. Rússia: a Estratégia Recente de Desenvolvimento Econômico-Social. *In*: ACIOLY, L.; CARDOSO, J.R.; MATJASCIC M. **Trajetórias Recentes de Desenvolvimento: Estudos de Experiências Internacionais Seleccionadas**. Brasília: IPEA, 2009.
- PROTASOV, V. **EU-Russia Gas Relations: a View From Both Sides**. Cleveland (Ohio): International Association for Energy Economics, 2010.
- RIA NOVOSTI En Ossétie du Sud, Moscou a empêché l'élargissement de l'Otan (Medvedev). Moscou: **Ria Novosti**, 21 novembro, 2011.
- RIA NOVOSTI Le bouclier antimissile américain vise la Russie, selon Poutine. Moscou: **Ria Novosti**, 3 de fevereiro, 2012.
- ROUBINSKI, Y. La Russie et l'OTAN: une nouvelle étape? Paris: Politique Etrangère, Vol. 62, n°4, 1997.
- RUCKER, L. La Politique Etrangère Russe. Paris: **Courrier des Pays de l'Est**, n°1038, 2003.
- SERRANO, F. Relações de poder e a política macroeconômica americana, de Bretton Woods ao padrão dólar flexível. *In*: FIORI, J.L. (Org.) **O poder americano**. Petrópolis: Editora Vozes, 2004.
- _____. A economia americana, o padrão dólar flexível e a expansão mundial nos anos 2000. *In*: FIORI, J.L.; MEDEIROS, C.A. & SERRANO, F. **O Mito do Colapso do Poder Americano**. Rio de Janeiro: Record, 2008.
- RUTTAN, V. W. **Is War Necessary for Economic Growth?: Military Procurement and Technology Development**. New York: Oxford University Press, 2006.
- SHLEIFER, A. & TREISMAN, D. Why Moscow Says No. A Question of Russian Interest, Not Psychology. New York: **Foreign Affairs**, Vol. 90, n° 1, 2011.
- SCHUTTE, G. Economia de petróleo e gás: a experiência russa. *In*: ALVES, A. G. M. P. (Org.). **Uma longa transição: vinte anos de transformações na Rússia**. Brasília: Ipea, 2011.
- TREISMAN, D. **The Return: Russia's Journey from Gorbachev to Medvedev**. New York: Free Press, 2011.
- TSYGANKOV, A. P. **Russophobia. Anti-Russian Lobby and American Foreign Policy**. New York: Palgrave MacMillan, 2009.
- WALLERSTEIN, I. **O que quer Putin?** Binghamton: Fernand Braudel Center, Binghamton University, 2007. Disponível em: <http://www2.binghamton.edu/fbc/archive/221pr.htm>.
- WOLF, J. EUA ignoram pressão russa e mantêm escudo antimísseis. São Paulo: **Folha de São Paulo**, 2 de dezembro, 2011.

Autonomia e proteção: os Estados nas Conferências de Exame do TNP (2000-2010)

Autonomy and protection: states at NPT Review Conferences (2000-2010)

DIEGO SANTOS VIEIRA DE JESUS | dsvj@infolink.com.br

Doutor em Relações Internacionais e professor da Graduação e da Pós-Graduação lato sensu em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio (IRI / PUC-Rio) e da Graduação em Relações Internacionais da Escola Superior de Propaganda e Marketing do Rio de Janeiro (ESPM-RJ). Rio de Janeiro – RJ, Brasil.

Recebimento do artigo 17-jan-12 | **Aceite** 30-maio-12

Resumo O objetivo do artigo é examinar as posições de Estados nuclearmente e não-nuclearmente armados com relação à não-proliferação, ao desarmamento e aos usos pacíficos da energia nuclear nas três últimas Conferências de Exame do TNP. O argumento central é o de que os Estados nuclearmente armados almejavam desenvolver medidas mais rigorosas quanto à não-proliferação de armas nucleares e preservar sua autonomia em relação a outros Estados, fazendo concessões predominantemente marginais na área de desarmamento nuclear a fim de minimizar a oposição de Estados não-nuclearmente armados, especialmente em 2000 e 2010. Já os Estados não-nuclearmente armados desejavam evitar a adoção de medidas propostas pelos Estados nuclearmente armados que minassem o direito inalienável aos usos pacíficos da energia nuclear e ampliar os compromissos dos Estados nuclearmente armados com relação ao desarmamento nuclear. **Palavras-chave** Conferências de Exame do TNP; não-proliferação nuclear; desarmamento nuclear; usos pacíficos da energia nuclear.

Abstract The aim of this article is to examine the positions of nuclear-weapon and non-nuclear-weapon states on non-proliferation, disarmament and peaceful uses of nuclear energy in the last three NPT Review Conferences. The central argument is that nuclear-weapon states wanted to develop more stringent measures regarding the non-proliferation of nuclear weapons and preserve their autonomy in relation to other states, while making marginal concessions predominantly in the area of nuclear disarmament in order to minimize the opposition of non-nuclear-weapon states, specially in 2000 and 2010. Non-nuclear-weapon states wanted to avoid the adoption of measures proposed by the nuclear-weapon states that would undermine the inalienable right to peaceful uses of nuclear energy and extend the commitments of nuclear-weapon states with respect to nuclear disarmament. **Key-words** NPT Review Conferences; nuclear non-proliferation; nuclear disarmament; peaceful uses of nuclear energy.

As Conferências de Exame do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP), apoiadas pelas sessões de suas Comissões Preparatórias, buscam analisar como as partes do tratado estão honrando seus compromissos. Dentre as funções do processo de exame do tratado, cabe destacar a oferta de uma arena para a articulação de políticas nacionais e de um fórum para debate, bem como de uma oportunidade para reconciliar diferenças políticas. Essas funções garantem que o tratado se mantenha relevante em face das transformações mundiais ao longo do tempo. A Conferência de Exame e Extensão do TNP de 1995 resultou em decisões importantes. A primeira – Decisão 1, “Fortalecimento do Processo de Exame do Tratado” – dizia respeito ao robustecimento do processo de exame do tratado: as Conferências de Exame, realizadas a cada cinco anos, passariam a ser precedidas, nos três anos prévios à sua realização, por sessões da Comissão Preparatória. Um quarto encontro da Comissão no ano da Conferência poderia ocorrer se fosse necessário. Em tais sessões da Comissão, os Estados Partes deveriam considerar princípios, objetivos e formas de promover a implementação total do tratado, bem como sua universalidade. As Comissões poderiam fazer recomendações para ações posteriores na Conferência de Exame. A segunda decisão – Decisão 2, “Princípios e Objetivos para Não-Proliferação e Desarmamento Nuclear” – apontava alguns princípios e objetivos para analisar o progresso em áreas como universalidade, não-proliferação, desarmamento, zonas livres de armas nucleares, garantias de segurança, salvaguardas e usos pacíficos da energia nuclear. Ela estabeleceu um programa de ação para o desarmamento nuclear incluindo a conclusão do Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (em inglês, *Comprehensive Test Ban Treaty*, CTBT) até 1996, a proibição da produção de materiais físséis para propósitos de armas e a realização, pelos Estados nuclearmente armados, de esforços sistemáticos e progressivos para a redução de armas nucleares com o objetivo último de eliminar essas armas. Deveriam ser dados passos mais avançados quanto à garantia, aos Estados não-nuclearmente armados, contra a ameaça de ataques nucleares. Como existia uma maioria entre as partes favorável à extensão do tratado por prazo indeterminado, decidiu-se que o tratado deveria continuar em vigor indefinidamente (Decisão 3, “Extensão do TNP”). A Resolução sobre Oriente Médio endossou a criação de uma zona livre de armas nucleares na região, bem como de outras armas de destruição em massa e seus vetores (RYDELL, 2005).

A Conferência de Exame de 1995 não produziu um documento final devido às diferenças entre os Estados nuclearmente armados e os não-nuclearmente

armados sobre a forma como caracterizar o progresso anterior na realização dos objetivos do tratado, em especial em relação ao Artigo VI, que lida com o desarmamento nuclear. A Conferência seguinte, a de 2000, foi a primeira desde 1985 a adotar um documento final. Tal documento incluiu os “Treze Passos Práticos” para os esforços sistemáticos e progressivos para a implementação do Artigo VI do TNP. Esses compromissos resultaram das iniciativas da Coalizão da Nova Agenda, composta por países não-nuclearmente armados – Brasil, Egito, Irlanda, México, Nova Zelândia, África do Sul e Suécia, tendo a Eslovênia deixado a Coalizão em face das pressões norte-americanas –, e previam 1) a busca da entrada do CTBT em vigor; 2) a moratória dos testes nucleares até a entrada deste tratado em vigor; 3) a negociação de um Tratado de Proibição da Produção de Materiais Físseis para armas nucleares ou outros explosivos nucleares (em inglês, *Fissile Material Cut-off Treaty* (FMCT)) não-discriminatório, multilateral e efetivamente verificável na Conferência do Desarmamento; 4) o estabelecimento, na Conferência do Desarmamento, de um corpo subsidiário para desarmamento nuclear; 5) a aplicação do princípio da irreversibilidade às medidas de desarmamento e redução nucleares; 6) o compromisso inequívoco de eliminação total dos arsenais nucleares; 7) a entrada do segundo Tratado de Redução de Armas Estratégicas (em inglês, *Strategic Arms Reduction Treaty* (START II)) em vigor em data próxima, a assinatura do START III o mais rápido possível e o fortalecimento do Tratado sobre Limitação de Sistemas Antimísseis Balísticos (em inglês, *Anti-Ballistic Missile Treaty* (ABM)) como pilar da estabilidade estratégica e base para mais reduções de armas ofensivas estratégicas; 8) a implementação da Iniciativa Trilateral entre os EUA, a Rússia e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA); 9) a tomada de medidas como reduções unilaterais, transparência sobre capacidades e a implementação de acordos relacionados ao Artigo VI, reduções de armas nucleares não-estratégicas, diminuição do *status* operacional de armas nucleares e de seu papel nas políticas de segurança para minimizar os riscos de seu uso e facilitar o desarmamento nuclear e o engajamento dos Estados nuclearmente armados no processo conducente à eliminação total de armas nucleares; 10) a submissão do excesso de materiais físsseis para armas à AIEA ou a outros mecanismos de verificação internacional e a disponibilização desses materiais para fins pacíficos; 11) a reafirmação do objetivo de desarmamento geral e completo sob controle internacional efetivo; 12) a elaboração de relatórios regulares, dentro do processo de exame fortalecido, sobre a implementação das obrigações contidas no Artigo VI e do programa de ação definido na Decisão 2 da Conferência de Exame e Extensão do

TNP em 1995; e 13) o desenvolvimento de capacidades de verificação dos acordos sobre desarmamento nuclear (APPLEGARTH, 2005). Na ocasião, foram expressas preocupações quanto às tensões entre Índia e Paquistão – cujos testes nucleares em 1998 foram amplamente criticados – e às políticas nucleares de Israel.

A Conferência de Exame do TNP de 2005 não conseguiu atingir qualquer acordo substantivo. Ela foi marcada por uma profunda divisão entre grupos regionais e políticos e entre os Estados nuclearmente armados e os não-nuclearmente armados. Os desacordos acerca de questões procedimentais impediram negociações sobre questões substantivas nas primeiras semanas após a abertura da Conferência. Eles giravam em torno principalmente da oposição de EUA e França à realização de referências aos compromissos de desarmamento nuclear estabelecidos nas duas Conferências anteriores, o que era visto como inaceitável pelo Movimento de Países Não-Alinhados. O tempo dedicado às negociações substantivas foi insuficiente, de forma que nenhuma das comissões foi capaz de adotar um texto, e nenhum documento final realmente substantivo pôde ser apresentado ao final. Apesar do anúncio de denúncia do tratado pela Coreia do Norte em 2003, os Estados Partes ainda ficaram por responder coletivamente a esse desafio sem precedentes. Intensificaram-se também preocupações em torno de atividades clandestinas relacionadas ao desenvolvimento de armas nucleares por Estados como o Iraque, o Irã e a Líbia e da aquisição de materiais nucleares por grupos terroristas e redes clandestinas. Algumas das respostas a tais desafios geraram debates sobre restrições maiores ao direito inalienável aos usos pacíficos da energia nuclear. A maioria dos Estados continuava preocupada com a existência de milhares de armas nucleares nos arsenais dos cinco Estados Partes nuclearmente armados (CENTER FOR NONPROLIFERATION STUDIES, 2009; JOHNSON, 2005).

Com o fracasso da Conferência de Exame de 2005 e a queda da confiança no regime do TNP, havia uma grande pressão para que a Conferência de Exame de 2010 obtivesse sucesso. A Conferência de 2010 adotou um documento final substantivo por consenso, incluindo 64 passos práticos para serem adotados pelos Estados Partes do TNP nas áreas de não-proliferação, desarmamento e usos pacíficos da energia nuclear e um acordo significativo sobre a implementação da Resolução sobre Oriente Médio de 1995. Um dos acordos mais notáveis foi a decisão de se realizar uma conferência regional sobre o Oriente Médio em 2012 a fim de se produzir progresso prático na direção do estabelecimento de uma zona livre de armas de destruição em massa na região. Estados não-nuclearmente armados – em especial os membros do Movimento de Países Não-Alinhados – ainda

mostraram frustração pela falta de progresso quanto ao desarmamento nuclear e apoiaram a ideia de se realizar uma convenção sobre armas nucleares que deslegitimaria tais armas e as eliminaria num período claramente definido. No âmbito da não-proliferação nuclear, as visões conflitantes com relação à universalização do Protocolo Adicional ao Acordo com a AIEA para a Aplicação de Salvaguardas impediram consenso. Embora a Conferência adotasse uma forte crítica à denúncia do TNP pela Coreia do Norte e seus testes de armas nucleares, a questão nuclear iraniana foi tocada apenas indiretamente na seção sobre o cumprimento do tratado e nas resoluções relevantes do Conselho de Segurança e decisões da Junta de Governadores da AIEA (CENTER FOR NONPROLIFERATION STUDIES, 2009).

O objetivo do artigo é examinar as posições de Estados nuclearmente e não-nuclearmente armados com relação à não-proliferação, ao desarmamento e aos usos pacíficos da energia nuclear nas três últimas Conferências de Exame do TNP. O argumento central que pretendo sustentar é o de que, nas Conferências de Exame do TNP de 2000, 2005 e 2010, os Estados nuclearmente armados – relativamente mais fortes – almejavam desenvolver medidas mais rigorosas quanto à não-proliferação de armas nucleares e preservar sua autonomia em relação a outros Estados ao evitar medidas excessivamente robustas quanto ao desarmamento nuclear, mas fazendo concessões predominantemente marginais a fim de minimizar a oposição de Estados relativamente mais fracos, em especial nas Conferências de 2000 e 2010. Já os Estados não-nuclearmente armados – em especial os do Movimento de Países Não-Alinhados e da Coalizão da Nova Agenda – relativamente mais fracos desejavam evitar a adoção de medidas propostas pelos Estados nuclearmente armados que minassem o direito inalienável aos usos pacíficos da energia nuclear e ampliar os compromissos dos Estados nuclearmente armados com relação ao desarmamento nuclear.

Adotarei nesta pesquisa a abordagem teórica de Joseph Grieco (1997) acerca do papel das instituições internacionais. O autor argumenta que Estados relativamente mais fracos podem optar por cooperar por meio de uma instituição – neste artigo, entendida como um conjunto de regras que estipulam as formas em que os Estados devam cooperar e competir com os outros, como o TNP, suas Conferências de Exame e as Comissões Preparatórias das Conferências – a fim de tanto buscar o balanceamento contra um desafiante externo como mitigar a dominação pelo parceiro mais forte ao garantir que a instituição seja composta de regras e práticas que ofereçam aos parceiros mais fracos oportunidades de voz efetivas. Aos parceiros mais fortes, as instituições podem oferecer um veículo pelo qual

eles exerçam seu poder discreta e legitimamente ou dominem seus parceiros sem provocar resistência substancial por parte deles (GRIECO, 1997, p.185-186). Nas três próximas seções, examinarei as posições e a dinâmica das relações entre Estados nuclearmente e não-nuclearmente armados nas três últimas Conferências de Exame. Antes de tecer as considerações finais, examinarei as principais questões contenciosas, iluminando as diferenças de posições entre Estados relativamente mais fortes e mais fracos e os impasses que tais diferenças trouxeram para a consolidação do regime do TNP.

A Conferência de Exame de 2000

O compromisso inequívoco de realizar a eliminação dos arsenais nucleares na Conferência de 2000 ofereceu a interpretação política mais forte das obrigações do Artigo VI, aceita publicamente pelos Estados nuclearmente armados que são partes do TNP. Além disso, os Treze Passos Práticos não eram lineares, mas mutuamente complementares. Medidas unilaterais, bilaterais, plurilaterais e multilaterais poderiam ser consideradas em paralelo como partes de um processo amplo de redução da confiança nas armas nucleares. Contudo, as realidades políticas das negociações da Conferência de Exame tornaram o estabelecimento de cronogramas ou prazos algo fora de alcance, em particular com relação à entrada do CTBT em vigor ou à conclusão do FMCT. Ao se ligar o FMCT a um programa de trabalho na Conferência do Desarmamento – como a China insistiu tanto na declaração das potências nuclearmente armadas como no documento final –, a Conferência de 2000 retrocedeu com relação às decisões de 1995 quanto a essa questão (JOHNSON, 2000a). Como ficará claro a seguir, é possível observar, de acordo com a perspectiva desenvolvida por Grieco (1997, p.185-186), que as potências nuclearmente armadas visavam a preservar sua autonomia em relação às outras e, na Conferência de 2000, procuravam exercer seu poder discreta e legitimamente e mitigar uma resistência substancial por parte de Estados não-nuclearmente armados ao fazerem concessões e aceitarem um documento final.

As armas nucleares continuavam sendo importantes para dissuadir ameaças nas perspectivas das principais potências nuclearmente armadas, em particular dos EUA. Autoridades da administração de Bill Clinton afirmavam que os conceitos de dissuasão continuavam a ser centrais na postura nuclear norte-americana e que o país continuaria a ameaçar com a retaliação nuclear a fim de dissuadir

a agressão contra ele próprio, suas forças e seus aliados. Assim, os EUA deveriam continuar a ter um conjunto robusto de forças estratégicas suficiente para dissuadir qualquer liderança estrangeira hostil com acesso a forças nucleares e convencê-la de que buscar uma vantagem nuclear seria inútil. Embora reafirmassem em 1995 as garantias negativas de segurança – garantias dadas pelos Estados nuclearmente armados de que não usarão essas armas contra Estados não-nuclearmente armados –, os EUA mantinham a política de primeiro uso de armas nucleares e indicavam que outros Estados além da Rússia poderiam enfrentar retaliação nuclear se atacassem os EUA com armas nucleares, químicas ou biológicas ou não cumprissem suas obrigações sob o TNP ou uma convenção internacional equivalente. Os EUA preservavam uma política de “ambiguidade estudada”, pela qual não ameaçavam diretamente usar armas nucleares em retaliação por ataques não-nucleares. Embora muitos especialistas concordassem que as armas nucleares poderiam fazer pouco para dissuadir um ataque de atores não-estatais, elas poderiam ter um papel importante na dissuasão de Estados patrocinadores desses atores. Os EUA não precisavam manter um arsenal tão grande de armas nucleares quanto aquele necessário durante a Guerra Fria, mas essas mudanças não alteravam os objetivos fundamentais de sua política sobre as armas nucleares: o país continuaria a enfatizar a capacidade de sobrevivência dos sistemas nucleares e a infraestrutura necessária para empreender um ataque preemptivo e ainda responder em níveis devastadores. Além disso, continuava a preparar um conjunto de opções de ataque que trariam flexibilidade para fortalecer a dissuasão. Ademais, os EUA reestruturaram os programas de defesas antimísseis para enfatizar os esforços de desenvolvimento e desdobramento das defesas antimísseis para teatro de operações e focar os esforços das defesas nacionais antimísseis no desenvolvimento de tecnologia. Os EUA reconheciam que teriam que negociar com a Rússia propostas para emendas ao ABM que permitissem o desdobramento de um sistema de defesas nacionais antimísseis efetivo, embora limitado (WOOLF, 2006, p.7-8, 23-24).

Enquanto apoiavam a implementação de reduções das armas nucleares estratégicas sob o START II, então ratificado pela Duma na Rússia, diversas partes do TNP pressionaram os EUA e a Rússia para que concluíssem um START III. Entretanto, a Rússia indicou que o progresso contínuo nas reduções de armas estratégicas dependeria da preservação do ABM e da estabilidade estratégica, algo que se tornava cada vez mais difícil de se sustentar com as discussões nos EUA acerca do possível desenvolvimento das defesas nacionais antimísseis (WOLFS-

THAL et al., 2001, p.40). Enquanto o Reino Unido e a França reduziram unilateralmente seus arsenais no início da década de 1990, a China não realizara reduções unilaterais desde o fim da Guerra Fria. A Rússia continuava a desdobrar armas nucleares não-estratégicas em grandes números (3.800-5.700), e os EUA mantinham um número significativo dessas armas em seus arsenais, incluindo bombas não-estratégicas em Estados-membros da OTAN na Europa. A China foi um dos países que mais resistiram a compromissos iniciais relacionados à transparência com relação aos arsenais nucleares. O argumento chinês era o de que a transparência por um Estado nuclearmente armado menor levaria à vulnerabilidade e seria incompatível com a dissuasão (JOHNSON, 2000a).

Como aponta Grieco (1997, p.185-186), as instituições podem permitir aos Estados relativamente mais fracos desenvolver regras e práticas que mitiguem o exercício indiscriminado do poder dos parceiros mais fortes. No caso da Conferência de Exame de 2000, é possível observar os membros do Movimento de Países Não-Alinhados e da Coalizão da Nova Agenda incentivarem que as armas nucleares fossem retiradas do estado de alerta e desativadas e que as ogivas fossem separadas dos seus vetores (APPLEGARTH, 2005). As cinco potências nuclearmente armadas declararam pela primeira vez que nenhuma de suas armas nucleares estava direcionada para um alvo. Elas tinham prometido ir além, mas havia pouca indicação do que pretendiam fazer. Os Estados não-nuclearmente armados explicitaram também sua preocupação com a manutenção das políticas de dissuasão pela OTAN e pela Rússia baseadas no primeiro uso potencial de armas nucleares e um papel ampliado das armas nucleares em resposta à ameaça ou ao uso de armas biológicas e químicas. Cumpre lembrar que, em 1999, a OTAN iniciou uma revisão da política de controle de armas em resposta à pressão da Alemanha e do Canadá por um debate em torno do primeiro uso. Todavia, poucos avanços tinham ocorrido (APPLEGARTH, 2005; JOHNSON, 2000a).

A Conferência foi vista por grande parte da comunidade internacional como um sucesso, pelo menos em termos diplomáticos. Porém, muitos problemas foram marginalizados ou mitigados em acordos entre as potências nuclearmente armadas, como os planos das defesas antimísseis dos EUA. A China aceitou um compromisso de oferecer mais informação sobre suas capacidades nucleares e a implementação de acordos, mas reiterou que, sem declarações incondicionais sobre o não-primeiro uso e o fim do desdobramento de armas nucleares fora do território dos Estados nuclearmente armados, a transparência e outras medidas de construção de confiança continuariam sendo um discurso vazio. Outros pará-

grafos do documento final da Conferência trouxeram versões atenuadas de iniciativas de muitos Estados não-nuclearmente armados para que as armas nucleares fossem retiradas do estado de alerta e os Estados nuclearmente armados assumissem o compromisso de não-primeiro uso de armas nucleares, enfatizando a necessidade de se reduzir o status operacional dos sistemas de armas nucleares e se diminuir a importância das armas nucleares nas políticas de segurança (JOHNSON, 2000b).

A perspectiva de se requerer um compromisso inequívoco dos Estados nuclearmente armados e se identificarem passos práticos intermediários veio diretamente de resoluções apresentadas na Assembleia Geral das Nações Unidas em 1998 e 1999 pela Coalizão da Nova Agenda. Quatro das potências nuclearmente armadas – Reino Unido, França, Rússia e EUA – opuseram-se às resoluções da Coalizão. As perspectivas eram pessimistas para a Conferência, em especial com os testes nucleares da Índia e do Paquistão em 1998, a rejeição ao CTBT pelo Senado norte-americano em 1999, os impasses no processo de entrada do START II em vigor e na Conferência do Desarmamento e as preocupações em torno dos planos norte-americanos para as defesas antimísseis. Entretanto, as ratificações do CTBT e do START II pela Rússia pouco antes da Conferência alteraram a dinâmica e, aliadas às críticas aos planos norte-americanos para as defesas antimísseis, forçaram os EUA a adotar uma postura defensiva. A China alertou que o programa de defesas antimísseis levaria a uma nova corrida armamentista em novas áreas e, em referência ao impasse na Conferência do Desarmamento, indicou que a prevenção do armamento do espaço cósmico era uma tarefa ainda mais urgente que um FMCT (ISAACS, 2000; JOHNSON, 2000b).

A China e a Rússia aceitaram assinar uma declaração das cinco potências nuclearmente armadas que se referia à preservação e ao fortalecimento do ABM como um pilar da estabilidade estratégica e como base para mais reduções de armas ofensivas estratégicas. O compromisso de preservar o ABM significava para elas que os EUA não denunciariam o tratado, mas os EUA declararam que o fortalecimento do tratado não excluía certas modificações que permitiriam o desdobramento de defesas nacionais antimísseis limitadas. Nas sessões da Comissão Preparatória de 1997 e 1998, a França tinha conseguido coordenar uma declaração das cinco potências, mas a combinação dos planos das defesas antimísseis norte-americanas com a ligação feita pela China entre as negociações de um FMCT e as questões relacionadas ao espaço cósmico poderia colocar em xeque as expectativas francesas de uma declaração. Ao aliviar a pressão sobre as defesas antimísseis,

a declaração das cinco potências nuclearmente armadas parecia trazer vantagens aos EUA. A França e o Reino Unido pressionaram pela declaração na esperança de que ela contribuiria construtivamente para o resultado da conferência, e a Rússia pretendia intensificar as relações com os EUA. A China concordou com a declaração em troca de um parágrafo mais fraco sobre o FMCT, limitando a pressão de Estados não-nuclearmente armados determinados a tornar as negociações desse tratado o principal foco de seu programa de ação de 2000 a 2005. A declaração das cinco potências nuclearmente armadas garantiu que nem as defesas antimísseis nem o FMCT seriam questões fundamentais para o sucesso de toda a Conferência (JOHNSON, 2000b). Observa-se, de acordo com a perspectiva desenvolvida por Grieco (1997), que cada potência nuclearmente armada desejava preservar sua autonomia em relação às demais e fez concessões marginais a fim de atenuar a oposição de Estados não-nuclearmente armados.

Durante a Conferência, os EUA iniciaram negociações entre os Estados nuclearmente armados e a Coalizão da Nova Agenda. A França ainda tinha problemas em aceitar um compromisso inequívoco de eliminar seu arsenal nuclear. A Rússia se opôs a diversas partes, inclusive o parágrafo que lidava com armas nucleares não-estratégicas. Ela desejava que os passos práticos para o desarmamento nuclear fossem condicionados à estabilidade estratégica. Os países da Coalizão da Nova Agenda recusaram, defendendo que a “estabilidade estratégica” poderia ser usada como desculpa para manter o *status quo* nuclear. A China criticava o parágrafo sobre transparência. Ao final, a Rússia cedeu, bem como a França. A China tentou apagar referências à transparência e ligar sua aceitação à reintrodução de um parágrafo comprometendo as potências nuclearmente armadas ao não-primeiro uso de armas nucleares, mas finalmente acabou cedendo ao aceitar referências à oferta de informações relacionadas às capacidades de armas nucleares e à implementação de acordos relacionados ao Artigo VI e como uma medida voluntária de construção de confiança para se realizar maior progresso quanto ao desarmamento nuclear. Ao final, as potências nuclearmente armadas cederam pelo bem do acordo e pareceram construtivas e engajadas, mas isso não significava que elas necessariamente considerassem os compromissos da Conferência vinculantes ou sérios. Tais potências pareciam envolvidas numa rede de suas próprias estratégias, de forma que nenhuma delas queria ser culpada por um fracasso da conferência, mas os EUA, a Rússia e a China buscaram ganhar vantagens táticas sobre os outros, usando a Conferência como meio para atingir objetivos políticos maiores. Os EUA pareciam determinados, após o fracasso da ratificação

do CTBT, a não serem culpados por um possível fracasso das discussões na Conferência, como ocorrera na sessão da Comissão Preparatória de 1998. As ratificações do CTBT e do START II na Rússia ampliaram a pressão sobre os EUA, de forma que estes, ao iniciarem negociações com a Coalizão da Nova Agenda, buscaram encurralar a Rússia e a China, calculando que eles não aceitariam os parágrafos sobre armas nucleares não-estratégicas e transparência, respectivamente. Como a Rússia, a China e a França lutaram para esvaziar ou remover compromissos que desagradavam a elas e limitavam sua autonomia, os EUA procuraram agir de maneira mais conciliatória. Os Estados nuclearmente armados sentiram-se pressionados a fazer mais concessões do que fizeram em outras conferências em termos de reforçar o regime de não-proliferação após os testes nucleares no Sul da Ásia e de atenuar as pressões dos Estados não-nuclearmente armados. Após muito esvaziamento, os passos práticos para o desarmamento nuclear mais pareciam aspirações e princípios sem qualquer menção específica a datas ou cronogramas para realizar qualquer um dos objetivos (CIRINCIONE, 2000; JOHNSON, 2000b).

A Conferência de Exame de 2005

O comprometimento das potências nuclearmente armadas com o desarmamento nuclear já se mostrava limitado antes mesmo da Conferência de Exame de 2000. Na Rússia, tanto o Conceito de Segurança Nacional adotado em janeiro de 2000 como a Doutrina Militar adotada em abril do mesmo ano tinham atribuído um papel significativo às armas nucleares na política de segurança russa. A Doutrina Militar de 2000 designava missões subestratégicas às armas nucleares. Embora o Conceito indicasse que a confiança nas armas nucleares seria temporária e que a ênfase seria gradativamente transferida para as capacidades convencionais a fim de dissuadir conflitos, essa transição ocorreria de forma mais lenta do que aquela proposta pelo Chefe do Estado-Maior Anatoly Kvashnin. Sob a administração de Vladimir Putin, a Rússia continuaria a confiar nas armas nucleares como uma medida provisória até que as armas convencionais fossem aperfeiçoadas, mas também buscaria reduções profundas de seu arsenal estratégico por meio de acordos de controle de armas. A Rússia continuava a se opor ao sistema de defesas antimísseis dos EUA, e ameaças de uma corrida armamentista nuclear tinham sido reduzidas, mas não totalmente removidas (SOKOV, 2000a, 2000b).

Quando os EUA anunciaram em 2001 sua decisão de denunciar o ABM, o status das forças nucleares estratégicas russas foi reafirmado, e a Rússia declarou que não implementaria o START II, afirmando que assim o país teria a flexibilidade para responder a futuras defesas antimísseis norte-americanas que poderiam impactar a efetividade de seu arsenal estratégico. Além disso, tanto líderes militares como especialistas continuavam a confiar no consenso em torno da utilidade das armas nucleares não-estratégicas para responder à fraqueza das armas convencionais russas. O Conceito de Segurança Nacional de 2000 já sugeria que as armas nucleares não-estratégicas poderiam ser usadas de forma limitada a fim de reagir a um ataque convencional. Ademais, em 2004, a Rússia sob a administração Putin anunciou um novo sistema estratégico: o projeto de uma ogiva manobrável da era soviética que tinha sido originalmente destinado a responder ao Programa Guerra nas Estrelas norte-americano. A Rússia possivelmente buscava garantir que as contramedidas tecnológicas estavam operantes (GOTTEMOELLER, 2004).

A China continuava a lentamente modernizar seu arsenal nuclear de aproximadamente 400 ogivas, enquanto a França e o Reino Unido estavam considerando a modernização das forças nucleares. A manutenção e a expansão da confiança nas armas nucleares minavam os esforços de não-proliferação ao sugerir a outros Estados que as armas nucleares poderiam ser necessárias à sua segurança (KIMBALL, 2005). Os Estados Partes do TNP nuclearmente armados poderiam, contudo, indicar medidas que sinalizavam que estavam agindo de acordo com o Artigo VI e os Treze Passos Práticos de 2000. A Rússia, o Reino Unido e a França tinham ratificado o CTBT. A França e o Reino Unido tomaram medidas a fim de tornar elementos de seus sistemas de armas nucleares compatíveis com o princípio da irreversibilidade e de reduzir o status operacional de seus sistemas de armas. A China tinha se comprometido com uma política de não-primeiro uso e, como a França e o Reino Unido, tinha aderido a um Protocolo Adicional ao Acordo de Salvaguardas com a AIEA. Contudo, progressos nas negociações de um FMCT foram impedidos pela determinação chinesa e russa de ligar a negociação desse tratado às negociações sobre medidas voltadas para impedir uma corrida armamentista no espaço cósmico. As atividades de modernização de armas nucleares pela China, a reversão da doutrina russa de não-primeiro uso e sua reserva do direito de usar armas nucleares em resposta a ataques químicos ou biológicos ou a qualquer ataque ameaçando a segurança nacional da Federação Russa levaram ao questionamento do compromisso desses Estados com o desarmamento nuclear (SCHEINMAN, 2005).

As ações dos EUA durante a administração Bush que se distanciavam dos compromissos de desarmamento nuclear foram aquelas que mais chamaram a atenção, como a denúncia do ABM – sob a alegação de que tal tratado criava obstáculos à proteção contra ataques de mísseis empreendidos por Estados-pária – e a oposição a um sistema efetivo de verificação no contexto das possíveis negociações de um FMCT. Além disso, os EUA sob a administração Bush opunham-se à entrada do CTBT em vigor, a qual impediria o desenvolvimento de novos tipos de ogivas nucleares pelas potências nuclearmente armadas existentes e possíveis proliferadores. Os EUA também tinham aprovado uma estratégia militar que apontava para o desenvolvimento de novas capacidades nucleares destinadas a ampliar o conjunto de opções para o uso possível de armas nucleares (YOST, 2005, p.92-93). Eles tinham iniciado a pesquisa para o desenvolvimento de novas armas nucleares mais usáveis, bem como a Rússia, que dizia desenvolver um vetor nuclear mais avançado. O Tratado sobre Reduções Ofensivas Estratégicas (*Strategic Offensive Reductions Treaty*, SORT na sigla em inglês), assinado em 2002 pelos dois Estados, não requeria a destruição verificável de ogivas ou de seus vetores e permitia que cada parte mantivesse arsenais nucleares estratégicos ainda enormes. Ambas as potências também não chegaram a acordos sobre como poderiam reduzir suas armas nucleares não-estratégicas (KIMBALL, 2005). De acordo com Lawrence Scheinman (2005), a Coalizão da Nova Agenda destacava que reduções não poderiam substituir cortes irreversíveis e a destruição de armas nucleares e desejavam sua eliminação total de acordo com as obrigações do TNP. O Movimento de Países Não-Alinhados declarou que as reduções previstas no SORT não cumpriam o compromisso inequívoco, sob o Artigo VI do TNP, de realizar a eliminação total dos arsenais nucleares conducente ao desarmamento nuclear. Os EUA acreditavam que seria um erro usar a adesão estrita aos Treze Passos Práticos como a única forma pelas quais as partes do TNP poderiam cumprir suas obrigações sob o Artigo VI e que era importante não confundir o consenso político refletido no documento final de 2000 com as obrigações juridicamente vinculantes sob o próprio tratado.

Diante desse contexto, a Conferência de Exame do TNP de 2005 começou seus trabalhos substantivos após quase três semanas de debate sobre questões procedimentais. Inicialmente as disputas se concentraram na forma como fazer referência às Conferências de Exame passadas, como as de 1995 e 2000. Os EUA desejavam evitar qualquer discussão sobre os Treze Passos Práticos ou, pelo menos, queriam focar tais referências às conferências anteriores na questão do “não-

-cumprimento” do tratado por Estados não-nuclearmente armados. Os EUA se recusaram a reconhecer o resultado consensual da Conferência de 2000 como base para examinar e avaliar o progresso sobre o tratado em 2005, e a Coalizão da Nova Agenda se recusou a aceitar uma agenda que ignorasse o resultado de 2000. A adoção da agenda foi imediatamente seguida por uma declaração do Movimento de Países Não-Alinhados reafirmando seu compromisso com as obrigações específicas concordadas nas Conferências de 1995 e 2000 (APPLEGARTH, 2005; JOHNSON, 2005).

Outro desafio foi concordar com a estrutura das três comissões responsáveis pelos trabalhos substantivos da Conferência. A discordância entre os Estados estava especialmente em como tais comissões – que lidariam com desarmamento nuclear, não-proliferação nuclear e usos pacíficos da energia nuclear – dividiriam essas questões em corpos subsidiários. O Movimento de Países Não-Alinhados pressionou pela discussão de garantias negativas de segurança em um corpo subsidiário separado dos passos práticos sobre desarmamento (APPLEGARTH, 2005). Como Grieco (1997) permite observar, os Estados relativamente mais fracos buscam desenvolver mecanismos a fim de evitar o exercício indiscriminado do poder pelos mais fortes. Dessa vez, tentavam reforçar a discussão de um tema a fim de ampliar a garantia de sua segurança. Claire Applegarth (2005) aponta que, por pressão do presidente da Conferência, o Movimento de Países Não-Alinhados concordou com uma subcomissão para cobrir ambas as questões. Os EUA e outros Estados ocidentais se opuseram a mencionar “garantias de segurança” no título ou no mandato, assim perdendo mais tempo. A Conferência concordou que seriam estabelecidos os corpos subsidiários para desarmamento nuclear e questões relacionadas, incluindo garantias de segurança; questões regionais e denúncia do tratado (APPLEGARTH, 2005). As garantias de segurança tornavam-se particularmente importantes para os Estados não-nuclearmente armados, dados os desenvolvimentos nos EUA e na Rússia. Os Estados não-nuclearmente armados preocupavam-se com o uso potencial, contra eles, de armas nucleares. A Coalizão da Nova Agenda também apoiava o estabelecimento de um corpo subsidiário na Conferência de Exame de 2005 para considerar as garantias de segurança (PREEZ, 2005).

Somente no fim da terceira semana, começaram as discussões sobre propostas de trabalho e a formulação de relatórios das comissões, que deveriam ser entregues somente dois dias antes do fim da Conferência. Os EUA buscaram bloquear a discussão sobre desarmamento nuclear e preferiram focar nas transgres-

sões ao tratado por Estados específicos, além de direcionarem a atenção para seu plano de ação sobre não-proliferação (APPLEGARTH, 2005). Dentre os principais desafios da Conferência de Exame de 2005 do TNP, cabe indicar a aparente facilidade da Coreia do Norte em denunciar o acordo a fim de desenvolver armas nucleares. O país havia anunciado sua denúncia em 2003, depois de ter declarado sua intenção de fazê-lo em 1993, o que fora então contido pelo Acordo-Quadro de 1994 com os EUA. Muitos Estados ainda estavam em desacordo sobre se a Coreia do Norte ainda estava limitada pelas obrigações do tratado (PREEZ, 2005). Além disso, o caminho do ciclo de combustível nuclear para o desenvolvimento de armas nucleares foi uma discussão trazida pelas intenções do Irã de enriquecer urânio supostamente para fins pacíficos. A questão dividiu a Conferência entre aqueles que desejavam limites sobre o ciclo do combustível nuclear e aqueles que defendiam que as limitações deveriam ser colocadas sobre “Estados preocupantes” em vez de sobre as tecnologias. A questão era sensível especialmente para Estados com dependências de reprocessamento e enriquecimento – como o Reino Unido, a França e a Rússia – e países não-nuclearmente armados como o Japão, o Brasil, a Austrália e a África do Sul. Os EUA apontavam que o Reino Unido, a França e a Alemanha (EU-3) estavam buscando uma solução diplomática para a questão nuclear iraniana em face do histórico de atividades clandestinas do país relacionadas a armas nucleares. Essa solução deveria incluir a cessação permanente dos esforços de enriquecimento e reprocessamento pelo Irã, bem como o desmantelamento de equipamentos e instalações relacionados a tais atividades. As declarações do Irã eram voltadas para a tentativa de identificar questões preocupantes com relação às potências nuclearmente armadas, como a pesquisa e o desenvolvimento de novas armas nucleares e defesas antimísseis que poderiam estimular uma nova corrida armamentista no espaço cósmico. O Irã desejava que a Conferência tomasse decisões com relação a um instrumento juridicamente vinculante que codificasse o compromisso de não se usarem armas nucleares ou se ameaçar seu uso, à promoção e à garantia dos direitos básicos das partes ao acesso à tecnologia nuclear para fins pacíficos, sem discriminação, e à implementação dos Treze Passos Práticos (BUNN & RHINELANDER, 2005; JOHNSON, 2005).

A maior parte dos Estados Partes do TNP – exceto os EUA – desejava que a Conferência de Exame de 2005 desse um forte apoio à entrada do CTBT em vigor, destacando que a proibição de todos os testes nucleares fora prometida no preâmbulo do TNP, fora ressaltada como uma prioridade máxima em 1995, com a extensão do tratado por prazo indeterminado, e fora o primeiro item dos pas-

sofismas práticos definidos em 2000. A China, que não havia ratificado o CTBT, disse que estava trabalhando ativamente em seus procedimentos internos pela ratificação do tratado, embora tivesse utilizado a mesma desculpa cinco anos antes ao declarar que esperava a decisão da Assembleia Popular Nacional. Um grande número de Estados também destacou a necessidade de se negociar a proibição da produção de materiais fisséis para utilização em armas. A principal controvérsia girava em torno do fracasso da Conferência do Desarmamento ao não conduzir as negociações e se elas seriam baseadas no Mandato Shannon – definido na Conferência do Desarmamento em 1995, que apontava para negociações de um tratado não-discriminatório, multilateral e internacional e efetivamente verificável – ou numa base diferente, em face da decisão norte-americana de apoiar as negociações de um tratado sem verificação. A decisão unilateral dos EUA, que seguiu uma revisão interagências, foi anunciada na Conferência do Desarmamento em 2004 para o choque de inúmeras delegações. O Reino Unido, a França, a Rússia e os EUA já tinham aderido a moratórias unilaterais sobre a produção. Enquanto o Movimento de Países Não-Alinhados continuava a manifestar seu apoio a um tratado não-discriminatório, multilateral e efetivamente verificável, muitos países ocidentais evitaram a questão da verificação. A União Europeia, por exemplo, incentivou negociações de um tratado não-discriminatório e universal (JOHNSON, 2005). Embora os EUA tivessem apoiado o Mandato Shannon no passado, eles haviam concluído que uma verificação internacional efetiva de um FMCT não era viável. Embora ainda apoiassem a conclusão do tratado, os EUA indicavam que as dificuldades técnicas relacionadas à verificação iriam atrasá-la. Dentre os pontos problemáticos, cabia destacar a distinção da nova produção em relação aos materiais pré-existentes e a forma de se verificar se a produção voltada para combustível naval estaria realmente sendo usada para esse propósito (CARLSON, 2005).

Embora alguns dos Estados nuclearmente armados desejassem que a Conferência tivesse um resultado construtivo, eles próprios não conseguiam desenvolver uma declaração conjunta, em especial em face da recusa dos EUA a apoiar o CTBT. A essa altura, muitos Estados do Movimento de Países Não-Alinhados deixaram claro que, em face da recusa dos EUA a reconhecer suas obrigações assumidas em 2000, nenhum acordo mais substantivo seria melhor que um acordo com o mínimo denominador comum que ignorasse ou diluísse compromissos prévios sobre desarmamento nuclear. Ao final, a Conferência adotou um documento final que fez pouco mais que listar os participantes e indicar quantos encontros tinham sido realizados. Com relação às questões substantivas indicadas

antes e durante a Conferência, muitos Estados mostraram que lhes faltava vontade política para um debate mais denso sobre tais questões. Os EUA optaram por uma perspectiva mais moderada ao longo da Conferência, buscando evitar tanto a confrontação como a construção. Apesar de numerosas declarações, eles não ofereceram à Conferência um relatório de seus esforços quanto aos compromissos de desarmamento nuclear sob o Artigo VI e criticaram o não-cumprimento do tratado pelo Irã, bem como caracterizaram duas categorias de atores não-estatais problemáticos: os atores que participam de mercados negros como a rede do cientista paquistanês A.Q. Khan e as organizações terroristas (JOHNSON, 2005; PREEZ, 2005).

A Rússia enfatizou a não-entrada do CTBT em vigor, a lenta adoção do Protocolo Adicional, o impasse na Conferência do Desarmamento, as questões de não-cumprimento e os mercados negros nucleares. Quanto à denúncia da Coreia do Norte, a Rússia mostrou-se convencida de que tal situação poderia ser resolvida pelos meios diplomáticos e, quanto ao Irã, solicitou que as negociações e consultas chegassem a decisões que atenderiam às necessidades legítimas do país e eliminassem as dúvidas quanto à natureza pacífica de suas atividades nucleares. A China mostrou-se preocupada com ameaças tradicionais e não-tradicionais que constituíam novos desafios à segurança internacional: o terrorismo, as redes de contrabando nuclear e a emergência de questões nucleares regionais eram vistas como não menos perturbadoras que o abandono do ABM, o risco de armamento do espaço cósmico, a não-entrada do CTBT em vigor e a paralisação da Conferência do Desarmamento. Em referência inegável aos EUA, a China ainda apontou desenvolvimentos negativos, como a preservação da mentalidade da Guerra Fria, a adoção do unilateralismo, a defesa da estratégia preemptiva, a listagem de outros países como alvos de um ataque nuclear, a redução dos impedimentos ao uso de armas nucleares e a pesquisa e o desenvolvimento de novos tipos de armas nucleares para propósitos específicos. A França identificou como seus objetivos centrais para a Conferência um sistema efetivo de verificação, o fortalecimento do sistema multilateral para lidar com casos de não-proliferação, o maior controle das transferências de itens nucleares, a facilitação do acesso aos itens nucleares não-sensíveis por Estados que honrassem seus compromissos e a realização do debate sobre a denúncia do TNP. Já o Reino Unido destacou que a relação entre a não-proliferação e o desarmamento não era simples ou mecânica e que apoiava a suspensão da cooperação para o ciclo de combustível nuclear com Estados que violassem suas obrigações de não-proliferação (JOHNSON, 2005).

Embora a maior parte dos países que compunham o Movimento de Países Não-Alinhados estivesse de acordo sobre a questão do desarmamento nuclear, eles se mostravam divididos com relação aos usos pacíficos da energia nuclear e ao ciclo de combustível, além de que evitavam criticar seus próprios membros, como o Irã, os membros que não eram partes do TNP – Índia e Paquistão – e outros participantes que poderiam estar envolvidos em redes de proliferação. A Coalizão da Nova Agenda teve um papel limitado. Numa declaração feita pela Nova Zelândia em nome da Coalizão, os membros destacavam que ainda se estava longe da implementação dos objetivos de desarmamento: o CTBT não havia entrado em vigor, as negociações de um FMCT não tinham começado, o papel das armas nucleares nas políticas de segurança não tinha diminuído, e a maioria das reduções de armas não era irreversível, transparente ou verificável (JOHNSON, 2005).

A Conferência de Exame de 2010

Na Conferência de Exame de 2010, expectativas elevadas foram geradas pelo compromisso do presidente norte-americano Barack Obama em Praga, em 2009, de que buscaria a paz e a segurança num mundo sem armas nucleares e fortaleceria o TNP. Como destacam Daryl Kimball & Greg Thielmann (2010), a nova Revisão da Postura Nuclear dos EUA limitava as circunstâncias sob as quais o país poderia usar armas nucleares e estabelecia formalmente restrições sobre a modernização de ogivas nucleares. Entretanto, é importante observar que ela não era tão diferente quanto às duas revisões anteriores no que dizia respeito à política declaratória de armas nucleares dos EUA e ao tamanho e à estrutura das forças norte-americanas. A Revisão da Postura Nuclear continha qualificações na descrição do papel limitado das armas nucleares, que impediam que os EUA naquele momento adotassem uma política na qual o único propósito dessas armas fosse dissuadir um ataque nuclear. As armas nucleares ainda poderiam ter um papel na dissuasão de um ataque convencional ou com armas químicas e biológicas. Ainda que os EUA apoiassem novamente a ratificação e a entrada do CTBT em vigor e proibissem o desenvolvimento de novas ogivas nucleares e a busca de novas missões e capacidades militares para as ogivas, a Revisão da Postura Nuclear permitia a substituição de certos componentes nucleares no futuro, desde que fossem baseados em *designs* previamente testados e aprovados pelo presidente. Além disso, o documento não indicava o quanto os EUA estavam pre-

parados para reduzir seu arsenal além das obrigações do Novo START, assinado com a Rússia em 2010, estabelecendo tetos de 1.550 ogivas estratégicas desdobradas e 700 veículos de lançamento nucleares estratégicos desdobrados (KIMBALL & THIELMANN, 2010).

Muitas expectativas também foram silenciadas diante da incerteza sobre a situação do programa nuclear iraniano e a dificuldade em concordar em um caminho na direção da implementação da Resolução sobre Oriente Médio. Com o apoio de outros Estados, o Movimento de Países Não-Alinhados defendeu a aceleração do desarmamento nuclear dentro de um período determinado, a realização de uma convenção sobre armas nucleares a fim de proibir todos os tipos de armas nucleares e o desenvolvimento de garantias de segurança negociadas multilateralmente e juridicamente vinculantes. Os Estados nuclearmente armados opuseram-se a tais propostas. Outras questões contenciosas foram as armas nucleares não-estratégicas e a presença de armas nucleares nos territórios de Estados não-nuclearmente armados (KELLY, 2010). A Coalizão da Nova Agenda trabalhou intensamente para preservar uma linguagem robusta sobre desarmamento enquanto buscava construir pontes entre os Estados nuclearmente armados e o Movimento de Países Não-Alinhados desde as sessões da Comissão Preparatória. Ela sugeriu medidas específicas a serem adotadas pelos Estados Partes do TNP nos curto e médio prazos, como o não-aperfeiçoamento ou desenvolvimento de novas armas nucleares até a sua proibição completa; a redução e a destruição dos estoques de armas nucleares existentes de modo irreversível e internacionalmente verificável; a redução da importância das armas nucleares nas doutrinas nacionais e coletivas de segurança; a transparência sobre arsenais nucleares; e a retirada de todas as armas nucleares do estado de alerta máximo (MACKAY, 2008).

O resultado foi um plano de ação que continha 22 pontos sobre desarmamento nuclear, no qual a linguagem não era tão forte como muitos Estados não-nuclearmente armados desejavam, mas retomava compromissos anteriores e passos concretos, como nas partes relacionadas a garantias de segurança, testes nucleares, materiais físséis e medidas como transparência. Além disso, os Estados reafirmaram o direito de desenvolver e participar da cooperação internacional relacionada aos usos pacíficos da energia nuclear no contexto do tratado e que as escolhas e decisões dos Estados nesse campo deveriam ser completamente respeitadas. O documento final também aponta que deveria ser conferido um “tratamento especial” aos Estados não-nuclearmente armados que eram partes do tratado, levando-se em conta as necessidades dos Estados em desenvolvimento

(KELLY, 2010). Como Grieco (1997) permite observar, Estados relativamente mais fracos buscam reforçar regras e práticas que lhes ofereçam mais oportunidades de voz efetivas. Nesse caso, procuravam preservar o direito inalienável aos usos pacíficos da energia nuclear e ampliar os compromissos de desarmamento nuclear.

Os Estados relativamente mais fortes pressionaram para o reforço das obrigações de não-proliferação e o fortalecimento da verificação. A Ação 26 sublinha a importância da aquiescência para a integridade do tratado e a autoridade do sistema de salvaguardas, a Ação 27 conclama os Estados a cooperar com a AIEA e resolver casos de não-cumprimento em conformidade com o Estatuto da AIEA e as obrigações jurídicas individuais, e a Ação 28 lida com os Protocolos Adicionais. Entretanto, outras questões importantes permaneceram sem solução. Os Estados não chegaram a um acordo sobre como lidar com as preocupações relacionadas ao abuso da cláusula de denúncia. Ademais, a China trouxe objeções à moratória sobre a produção de materiais físséis para armas, e a Rússia, a esforços para o tratamento das armas nucleares não-estratégicas. Quanto aos próprios EUA, a Revisão da Postura Nuclear da administração Obama reiterava o conceito de “dissuasão nuclear estendida” como uma estratégia de não-proliferação. O documento parecia assumir que, sem o guarda-chuva nuclear dos EUA, seus aliados poderiam desenvolver armas nucleares. Porém, tal afirmação da dissuasão nuclear estendida como estratégia de não-proliferação preservava o status quo, e a perspectiva de desarmamento efetivo diminuía (CHOUBEY, 2010; KELLY, 2010). Uma das críticas mais significativas ao documento veio do Irã, que dizia que o documento final não condenava os esforços de modernização dos arsenais nucleares nem a preservação de armas nucleares nos territórios de Estados não-nuclearmente armados. O Movimento de Países Não-Alinhados, a Áustria e a Suíça defenderam na Conferência de Exame de 2010 a idéia de uma convenção sobre armas nucleares a fim de desenvolver uma visão de um mundo livre dessas armas. A China foi o único Estado nuclearmente armado a apoiar a idéia de concluir uma convenção sobre a proibição completa das armas nucleares como um plano de longo prazo. A França defendeu que o desarmamento e a eliminação de armas nucleares poderiam ser obtidos somente no longo prazo e que os arsenais deveriam ser reduzidos ao nível de estrita suficiência nas relações com o contexto estratégico internacional (CENTER FOR NONPROLIFERATION STUDIES, 2009).

No ciclo preparatório da Conferência de Exame, uma série de documentos de trabalho sobre o estabelecimento de uma zona livre de armas nucleares no Oriente Médio foi apresentada por membros da Liga Árabe e pelo Irã. Na sessão

da Comissão Preparatória em 2009, a Rússia submeteu propostas substantivas para a implementação, e consultas entre os EUA, o Egito e países árabes ocorreram pouco antes da Conferência e informalmente durante as suas primeiras semanas. As principais dificuldades encontravam-se na menção a Israel e na organização e no mandato da conferência de 2012. A menção a Israel mostrou-se difícil para os EUA, que, apesar de não quebrarem o consenso, lamentaram tal referência. Além disso, o documento conclama que todos os Estados no Oriente Médio participem da conferência de 2012. Isso, contudo, incluía uma série de Estados que não reconheciam Israel e que no passado não desejaram negociar com autoridades israelenses em arranjos formais, como o Irã, o Líbano e a Síria (CHOUBEY, 2010; KELLY, 2010).

As principais questões contenciosas

Ao examinar as discussões nas Conferências de Exame do TNP de 2000, 2005 e 2010 e suas Comissões Preparatórias, é possível identificar que Estados nuclearmente armados incentivaram a adoção de medidas mais rigorosas quanto à não-proliferação e procuraram manter sua autonomia em relação a outros Estados, fazendo concessões predominantemente marginais quanto ao desarmamento nuclear para buscar atenuar as críticas de Estados não-nuclearmente armados, mais visivelmente nas Conferências de 2000 e 2010. Muitos destes Estados não-nuclearmente armados, por sua vez, desejavam preservar seu direito inalienável aos usos pacíficos da energia nuclear e reforçar os compromissos dos Estados nuclearmente armados com relação ao desarmamento nuclear. Tais posições levaram a uma série de impasses que dificultaram a consolidação do TNP.

No que diz respeito à não-proliferação, chama a atenção o caso específico do Irã. Os EUA expressaram sua preocupação em torno do programa nuclear daquele país, referindo-se às resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas mais relevantes. Eles defendiam que os Estados precisariam fazer mais para lidar com possíveis casos de não-cumprimento das obrigações do TNP. Tanto o EU-3 como os EUA declararam que o Irã deveria cessar permanentemente suas atividades de enriquecimento e reprocessamento a fim de garantir que estava apenas buscando a tecnologia nuclear para fins pacíficos. Todavia, membros do Movimento de Países Não-Alinhados, a Rússia e a China mostraram-se relutantes em criticar as transgressões do Irã e tiveram papel significativo no enfraquecimento

das resoluções da Junta de Governadores da AIEA sobre o Irã. Tal país afirmava que estava respeitando o TNP e exercendo seu direito inalienável às atividades nucleares pacíficas, inclusive o uso da tecnologia de enriquecimento. A China e a Rússia, contudo, persuadidas pelos EUA e pelo EU-3, votaram por uma resolução para encaminharem a questão nuclear iraniana ao Conselho de Segurança das Nações Unidas no encontro da Junta de Governadores da AIEA em 2006. Os céticos argumentavam que o Irã não tinha necessidade de fabricar seu próprio combustível nuclear, que poderia ser fornecido por outros, e que as lideranças de tal país poderiam estar pretendendo fazer uma arma nuclear. Outra possibilidade era a de que o Irã quisesse desenvolver a capacidade, mas deixar para o futuro a decisão de realmente fabricar uma arma nuclear (GLOBAL SECURITY, s.d.; PREEZ, 2005).

Quanto ao desarmamento nuclear, diversas foram as divergências relacionadas à busca da entrada do CTBT em vigor e a negociação de um FMCT efetivamente verificável, temas que hoje parecem se desenvolver mais em face das mudanças de posição norte-americana com a administração Obama. Contudo, alguns Estados não-nuclearmente armados – em particular a Noruega e a Polônia – tiveram a iniciativa de incluir armas nucleares não-estratégicas numa estrutura de controle de armas. A União Europeia também apoiou a redução e a eliminação de tais armas. A Suécia inclusive pediu que os EUA e a Rússia se engajassem em negociações sobre reduções de seus arsenais nucleares subestratégicos, que conduziria à sua eliminação. Entretanto, a Rússia parecia ter estabelecido um papel mais específico para suas armas nucleares não-estratégicas como uma parte importante de sua força de segurança (SOKOV, 2000a, 2000b). A nova doutrina militar divulgada em 2010, contudo, indicou que a Rússia não definira um papel visível para armas nucleares não-estratégicas.

Quanto aos usos pacíficos da energia nuclear, um dos principais pontos contenciosos foi a limitação da transferência das tecnologias do ciclo de combustível nuclear. A AIEA começou a dedicar maior atenção à sensibilidade à proliferação de aspectos particulares do ciclo de combustível nuclear, em especial as tecnologias de enriquecimento de urânio e reprocessamento de plutônio. Em face disso, algumas propostas foram feitas a fim de estabelecer limitações sobre o desenvolvimento dessas tecnologias, incluindo a sugestão dos EUA de que tais capacidades fossem restritas apenas aos Estados que já as tinham. A AIEA criou um painel de especialistas que elaborou um relatório voltado para o estabelecimento de perspectivas multilaterais para o ciclo de combustível nuclear. Contudo, muitos Estados não-nuclearmente armados – a maioria do Movimento de Países Não-Ali-

nhados – opuseram-se fortemente a propostas que limitassem o desenvolvimento das tecnologias do ciclo de combustível sob a justificativa de que tais limitações iriam contra o “direito inalienável” à tecnologia nuclear para fins pacíficos. Estados como a Argentina e a África do Sul defenderam que não se deveriam colocar restrições sobre Estados que respeitavam o tratado e buscavam a energia nuclear para fins pacíficos. O Egito inclusive questionou a legalidade de tais restrições, argumentando que elas poderiam constituir uma reinterpretação do tratado, o que requereria uma emenda para que entrassem em vigor. Além disso, muitos Estados que pertenciam aos regimes de controle de exportação – como o Grupo de Supridores Nucleares e a Comissão Zangger – defenderam que os controles nacionais e multilaterais de exportação deveriam ser fortalecidos para impedir a proliferação de tecnologias e materiais relacionados a armas nucleares para Estados não-nuclearmente armados e atores não-estatais (PREEZ, 2005). A Resolução 1540 do Conselho de Segurança das Nações Unidas requeria que todos os Estados implementassem controles nacionais de exportação sobre armas de destruição em massa e materiais relacionados. Porém, a maior parte dos Estados do Movimento de Países Não-Alinhados continuava a expressar sua preocupação de que o fortalecimento dos controles de exportação limitaria o acesso dos Estados a materiais necessários ao desenvolvimento. Eles afirmavam que controles de exportação que colocassem limitações sobre os usos pacíficos da tecnologia nuclear eram incompatíveis com o TNP e deveriam ser eliminados (CENTER FOR NONPROLIFERATION STUDIES, 2009).

Grande parte dos Estados ocidentais e a AIEA defendiam que o Protocolo Adicional oferecia maior garantia de que os Estados não-nuclearmente armados não se engajariam na proliferação nuclear. Estados como o Reino Unido e os EUA sustentavam que o Protocolo Adicional deveria se tornar uma condição para o suprimento de tecnologia nuclear, uma medida que os EUA promoveram no Grupo de Supridores Nucleares, que abarca um conjunto de países que objetivam contribuir aos esforços de não-proliferação e atuam para garantir que as transferências internacionais de material nuclear e de equipamentos de uso dual sejam apenas realizadas para fins pacíficos (MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES, 2011). Entretanto, muitos Estados – em particular os do Movimento de Países Não-Alinhados – declararam que o Protocolo Adicional deveria se manter como uma medida voluntária, em especial em face da visão de membros do Movimento de que pouco progresso foi feito no que dizia respeito ao desarmamento nuclear. O Egito, por exemplo, resistiu a quaisquer tentativas de standardizar o Protocolo

Adicional. Ademais, membros do Movimento de Países Não-Alinhados e outros Estados não-nuclearmente armados defenderam que parte do acordo que levou à extensão do TNP por prazo indeterminado em 1995 foi a condição de que os Estados nuclearmente armados deveriam desenvolver garantias juridicamente vinculantes de que não usariam armas nucleares contra Estados não-nuclearmente armados (CENTER FOR NONPROLIFERATION STUDIES, 2009; PREEZ, 2005). Alguns países ainda se recusam a aderir ao Protocolo Adicional, como é o caso do Brasil. O país alega que as extensões das salvaguardas exigidas pelo Protocolo poderiam ampliar o número de atividades que deveriam ser declaradas à AIEA e criar problemas para a segurança da tecnologia de ultracentrífugas independentemente desenvolvida no país e os interesses comerciais relacionados a tal tecnologia (RUBLEE, 2010, p.54).

A China, que mantém uma política de não-primeiro uso, juntou-se à iniciativa por um acordo juridicamente vinculante sobre garantias negativas de segurança. Embora todos os Estados nuclearmente armados tivessem feito declarações políticas de que não usariam ou ameaçariam usar armas nucleares contra Estados não-nuclearmente armados – à exceção da China –, nem todos os Estados nuclearmente armados expressaram seu apoio a garantias negativas de segurança incondicionais e juridicamente vinculantes. Mesmo adotando a doutrina de garantia absoluta de não-uso ou ameaça do uso de armas nucleares, a França, por exemplo, declarou que se reservava o direito de usar armas nucleares sob uma circunstância extrema de legítima defesa (CENTER FOR NONPROLIFERATION STUDIES, 2009; PREEZ, 2005).

Considerações finais

Ao investigar as posições de Estados nuclearmente e não-nuclearmente armados com relação à não-proliferação, ao desarmamento e aos usos pacíficos da energia nuclear nas três últimas Conferências de Exames do TNP, foi possível observar que Estados nuclearmente armados – relativamente mais fortes – reforçaram a necessidade de se desenvolverem medidas mais rigorosas quanto à não-proliferação de armas nucleares e se preservar sua autonomia ao fazerem concessões predominantemente marginais a fim de minimizar a oposição de Estados relativamente mais fracos no que diz respeito ao seu desempenho na área de desarmamento nuclear, mais visivelmente nas Conferências de 2000 e 2010. Por sua vez,

os Estados não-nuclearmente armados – em especial os do Movimento de Países Não-Alinhados e da Coalizão da Nova Agenda – e relativamente mais fracos procuraram evitar a adoção de medidas propostas pelos Estados nuclearmente armados que fossem contra o direito inalienável aos usos pacíficos da energia nuclear e ampliar os compromissos desses Estados com relação ao desarmamento nuclear. O que se pode concluir, após analisar as posições dos Estados relativamente mais fortes e mais fracos, é que a permanência dos impasses impediu o fortalecimento do TNP e o avanço efetivo das instituições internacionais relacionadas à não-proliferação, ao desarmamento e aos usos pacíficos da energia nuclear.

Referências bibliográficas

- APPLEGARTH, Claire. Divisions foil NPT Review Conference. **Arms Control Today**, v.35, n.5, jun.2005. Disponível em: <http://www.armscontrol.org/act/2005_06/NPTRevCon.asp>. Acesso em: 28 nov. 2011.
- BUNN, George; RHINELANDER, John B. NPT Withdrawal: Time for the Security Council to Step In. **Arms Control Today**, v.35, n.4, maio 2005. Disponível em: <http://www.armscontrol.org/act/2005_05/Bunn_Rhinelanders.asp>. Acesso em: 28 nov. 2011.
- CARLSON, John. Can a Fissile Material Cutoff Treaty Be Effectively Verified? **Arms Control Today**, v.35, n.1, jan./fev.2005. Disponível em: <http://www.armscontrol.org/act/2005_01-02/Carlson>. Acesso em: 28 nov. 2011.
- CENTER FOR NONPROLIFERATION STUDIES. Non-Proliferation Treaty (NPT). **NTI website**, 2009. Disponível em: <http://www.nti.org/h_learnmore/npptutorial/index.html>. Acesso em: 3 dez. 2011.
- CHOUBEY, Deepti. Future prospects for the NPT. **Arms Control Today**, v.40, n.6, jul./ago.2010. Disponível em: <http://www.armscontrol.org/act/2010_07-08/choubey>. Acesso em: 13 dez. 2011.
- CIRINCIONE, Joseph. The assault on arms control. **Bulletin of the Atomic Scientists**, v.56, n.1, p.32-36, jan./fev.2000.
- GLOBAL SECURITY. Nuclear weapons – Iran. **Global Security**, s.d.. Disponível em: <<http://www.globalsecurity.org/wmd/world/iran/nuke.htm>>. Acesso em: 11 maio 2011.
- GOTTEMOELLER, Rose. Nuclear necessity in Putin's Russia. **Arms Control Today**, v.34, n.3, abr.2004. Acesso em: <http://www.armscontrol.org/act/2004_04/Gottemoeller.asp>. Acesso em: 12 jul. 2006.
- GRIECO, Joseph. Realist International Theory and the study of world politics. In: DOYLE, Michael W.; IKENBERRY, G.J. (Ed). **New thinking in International Relations Theory**. Boulder, CO: Westview Press, 1997. p.163-201.

- ISAACS, John. A political decision. **Bulletin of the Atomic Scientists**, v.56, n.2, p.22-25, mar/abr.2000.
- JOHNSON, Rebecca. NPT 2000: implementing the disarmament pledges. **Disarmament Diplomacy**, n.48, jul. 2000a. Disponível em: <<http://www.acronym.org.uk/dd/dd48/48npt.htm>>. Acesso em: 11 jul. 2006.
- _____. The NPT review: disaster averted. **Bulletin of the Atomic Scientists**, v.56, n.4, p.52-57, jul./ago. 2000b. Disponível em: <http://www.thebulletin.org/article.php?art_ofn=ja00johnson>. Acesso em: 21 nov. 2008.
- _____. Politics and protection: why the 2005 NPT Review Conference failed. **Disarmament Diplomacy**, n.80, outono 2005. Disponível em: <<http://www.acronym.org.uk/dd/dd80/80npt.htm>>. Acesso em: 11 jul. 2006.
- KELLY, Alison. NPT: Back on track. **Arms Control Today**, v.40, n.6, jul./ago.2010. Disponível em: <http://www.armscontrol.org/act/2010_07-08/kelly>. Acesso em: 13 dez. 2011.
- KIMBALL, Daryl G. Nonproliferation through disarmament. **Arms Control Today**, v.35, n.1, jan./fev.2005. Disponível em: <http://www.armscontrol.org/act/2005_01-02/focus.asp>. Acesso em: 11 jul. 2006.
- _____; THIELMANN, Greg. Obama's NPR: Transitional, Not Transformational. **Arms Control Today**, v.40, n.4, maio 2010. Disponível em: <http://www.armscontrol.org/act/2010_05/Kimball-Thielmann>. Acesso em: 22 dez. 2011.
- MACKAY, H.E. Don. Statement – New Zealand on behalf of the New Agenda Coalition. **Preparatory Committee for the 2010 Review Conference of the Parties to the NPT**. 28 abr. 2008.
- MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES. Temas multilaterais – Desarmamento. In: _____. **Balanco de Política Externa 2003/2010**, 2011. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/3.2.18-temas-multilaterais-desarmamento/at_download/file>. Acesso em: 26 abr. 2011.
- PREEZ, Jean du. The 2005 NPT Review Conference: Can It Meet the Nuclear Challenge? **Arms Control Today**, v.35, n.3, abr.2005. Disponível em : <http://www.armscontrol.org/act/2005_04/duPreez.asp>. Acesso em: 25 dez. 2011.
- RYDELL, Randy. The 1995 Nuclear Nonproliferation Treaty Review and Extension Conference. **Arms Control Today**, v.35, n.3, abr. 2005. Disponível em: <http://www.armscontrol.org/act/2005_04/LookingBack.asp>. Acesso em: 3 dez. 2011.
- RUBLEE, Maria Rost. The nuclear threshold states: challenges and opportunities posed by Brazil and Japan. **The Nonproliferation Review**, v. 17, n. 1, p. 49-70, 2010.
- SCHEINMAN, Lawrence. Disarmament: have the five nuclear powers done enough? **Arms Control Today**, v.35, n.1, jan./fev.2005. Disponível em: <http://www.armscontrol.org/act/2005_01-02/Scheinman.asp>. Acesso em: 11 jul. 2006.

- SOKOV, Nikolai. "Denuclearization" of Russia's Defense Policy? **CNS website**, 13 jul. 2000a. Disponível em: <<http://cns.miis.edu/pubs/reports/denuke.htm>>. Acesso em: 19 dez. 2011.
- _____. The Fate of Russian Nuclear Weapons: An Anticlimax on August 11. **CNS website**, 14 ago. 2000b. Disponível em: <<http://cns.miis.edu/pubs/reports/denuke2.htm>>. Acesso em: 19 dez. 2011.
- WOLFSTHAL, Jon B.; CHUEN, Cristina-Astrid; DAUGHTRY, Emily E. (Ed.) **Nuclear status report: nuclear weapons, fissile material, and export controls in the former Soviet Union**. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2001. Disponível em: <http://cns.miis.edu/archive/status_report/pdfs/nsr/ch2.pdf>. Acesso em: 25 dez. 2011.
- WOOLF, Amy F. **U.S. nuclear weapons: changes in policy and force structure**. Washington, D.C.: Congressional Research Service, The Library of Congress, 2006.
- YOST, David. New approaches to deterrence in Britain, France, and the United States. **International Affairs**, v.81, n.1, p.83-114, 2005.

La Reprimarización del Modelo de Desarrollo Chileno

The reprimarization of the chilean development model

ALEXIS CORTÉS | cortes.alexis@gmail.com

Mestre em Sociologia IUPERJ e Doutorando em Sociologia IESP/ UERJ. Bolsista CNPq. Rio de Janeiro – RJ, Brasil.

Recebimento do artigo 20-set-12 | **Aceite** 23-fev-12

Resumen Este artículo cuestiona la idea defendida por Manuel Castells de que, después de la dictadura chilena, existirían dos modelos de desarrollo. Se afirma, por el contrario, la existencia de “un” modelo basado en una estrategia neoliberal de crecimiento “compradora” de tecnología, sustentada en la exportación de productos primarios. Prueba de ello sería el rol central que juega el cobre en la economía, pese a la diversificación de productos de exportación (también primarios), otorgándole un papel subordinado a Chile en la división internacional del trabajo, particularmente en lo que respecta a la generación y aplicación de tecnologías. Así se tematiza la perspectiva que sitúa a Chile como una alternativa de desarrollo económico para la región, pues resulta claro que una estrategia “reprimarizada” de exportaciones, con baja aplicación de tecnología, es insuficiente para dar cuenta de los desafíos que esta fase de la modernidad presenta a las diferentes realidades nacionales en vías de desarrollo.

Palabras Claves Desarrollo, Reprimarización, Cobre, economía chilena.

Abstract The present article criticizes Castells' idea that after Chilean dictatorship existed two development models, stating that there would be only “one” model, based on a neoliberal and “buyer” technological strategy of growth, supported on primary products exportation. The central role of cooper in Chilean economy corroborates that, in spite of the diversification of exportation products (also primary ones), subordinating Chilean position in the international division of labor, especially in the generation and application of new technologies. As a result, the interpretations that consider Chile an alternative of economic development for others countries in the Latin American region are questioned because a “re-primarized” strategy of exportations with low application of technology is inadequate to overcome the challenges presented to the different “developing countries” in the actual stage of modernity. **Keywords** Development, Reprimarization, Cooper, Chilean Economy.

Introducción

En la última década, la dinámica de los países latinoamericanos ha sido marcada por un debilitamiento de la hegemonía neoclásica y por la retomada de nociones de intervención estatal en la economía, configurando, en cierta medida, una agenda neodesarrollista que reconsidera al Estado como regulador de las asimetrías reproducidas por el mercado y como garante de la inclusión social (BOSCHI, 2011). No obstante, Chile parece permanecer ajeno a esta tendencia, más aún después del triunfo del empresario Sebastián Piñera en la última elección presidencial.

Hasta hace poco, Chile era considerado como un paradigma de combinación virtuosa de crecimiento económico con inclusión social, uno de los más célebres difusores de esta idea lo sintetizó así: “[Chile] el modelo perfecto de los ideólogos del libre mercado (orientado en los años 70 por los “Chicago Boys” y apoyado por el FMI en la dictadura de Pinochet) es, de hecho, un caso exitoso de transición a una nueva estrategia de crecimiento impulsada por las exportaciones” (CASTELLS, 1999, p. 141).

Este autor, afirmando la relación entre democracia y desarrollo, de hecho, sustenta como tesis que, en el caso de Chile, existe la coincidencia de dos procesos de transición, pues el paso de este país, a lo que el autor denomina como la era del *informacionalismo* – o sea, el sistema de producción económico tecnológico que se caracteriza por la centralidad de la capacidad tecnológica de procesar información y generar conocimiento –, coincidió con la transición política desde la dictadura a la democracia. Lo que en términos económicos implicaría el pasaje de un modelo de carácter liberal-autoritario excluyente para un modelo liberal-democrático inclusivo (CASTELLS, 2005).

El particular desempeño de la economía chilena, sumado a la especificidad de la doble transición de su modelo, llevó a Manuel Castells a resaltar la relevancia del caso chileno como modelo para iluminar las posibilidades de desarrollo de otros países periféricos. Sin embargo, el argumento que se expondrá aquí es que no existen dos modelos de desarrollo en Chile y sí uno basado en la “reprimarización”, aunque ahora más diversificada, de su estrategia de exportaciones. Para sustentar esta idea contrastaremos la tesis de Castells con la de otros autores, en especial con la de Amsden, que con su distinción entre *the rest* y *the reminder*, por un lado, y entre países “productores” y “compradores” de tecnología entrega un

poderoso y original marco analítico y empírico para comprender las diversas vías empleadas por los países periféricos y las distancias generadas entre este grupo de países en su integración a la economía global (AMSDEN, 2001).

Se mostrará cómo este modelo “reprimarizado” de desarrollo chileno aún se sostiene sobre el papel central del cobre en su economía. Modelo que, pese a la emergencia de nuevos productos de exportación, aún continúa teniendo como origen la explotación de fuentes primarias de riqueza, otorgándole un papel subordinado a Chile en la división internacional de la economía y, en particular, en la generación y aplicación de tecnologías y nuevas formas de producción.

Un supuesto de este artículo es que el cobre no sólo es angular desde un punto de vista económico y político, sino que también es esencial para comprender el itinerario del país en términos de trayectorias de desarrollo. Primero, porque reactualiza el debate de la dependencia monoproduktiva en el marco de un país que a comienzos de siglo XX era el poseedor de una enorme riqueza natural que lo llevó a ser el principal productor de salitre del mundo. Sin embargo, la falta de madurez capitalista de su economía y la fuga de esa riqueza al exterior llevaron a que esa oportunidad se transformara en el ejemplo contrario de lo que se debía hacer para desarrollar el país, siendo la referencia negativa obligada de las políticas desarrollistas durante el siglo XX en el país andino. Segundo, porque la política en relación al “metal rojo” también refleja las contradicciones del modelo, ya que CODELCO, la empresa minera de cobre estatal, sobrevivió a la ola privatizadora de la ortodoxia neoliberal durante la dictadura, aunque la producción de cobre experimentó un proceso de desnacionalización sistemático, especialmente a partir de los gobiernos democráticos (ALCAYAGA, 2005). Todo esto, sumado a otros elementos como la inexistencia de un royalty minero efectivo a las empresas extranjeras que compiten con la estatal, así como la permanencia, incluso en el período gobernado por la Concertación¹, de la “Ley Reservada del Cobre”, que obliga a CODELCO a entregar el 10% de los ingresos (no sólo de sus ganancias) a las fuerzas armadas; configuran una situación de insustentabilidad económica a largo plazo, por la condición de recurso no renovable que posee el cobre. Además, CODELCO está dando muestras de insustentabilidad social al promover un modelo de empleo precarizante apoyado en la tercerización de su mano de obra, lo que viene generando diferentes conflictos sindicales de inusitada radicalidad (AGUILERA e VILLALOBOS, 2008).

1 Coalición de centro-izquierda que gobernó Chile entre 1990-2010.

La conjugación de estos argumentos lleva a cuestionar la idea de Castells que sitúa a Chile como una alternativa de desarrollo económico para otros países de la región, pues, no obstante, las significativas cifras económicas y sociales que viene experimentando el país, parece claro que una estrategia “reprimarizada” de exportaciones con baja aplicación de tecnología es insuficiente para dar cuenta de los desafíos que esta fase de la modernidad presenta a las diferentes realidades nacionales (DOMINGUES, 2009).

Chile y su(s) Modelo(s) de Desarrollo

Para Manuel Castells, en Chile habrían estado presentes dos modelos de crecimiento: el primero, en la dictadura del General Pinochet (1973-1989), basado en la “absoluta explotación de la población y en la devastación del medio ambiente, para dar soporte a la competencia salvaje en los mercados externos” (CASTELLS, 1999, p. 141). Y, el segundo, un modelo de crecimiento con sustento democrático (a partir de los años 90), el que uniría competitividad externa, bienestar social y expansión del mercado interno basado en la distribución de la riqueza y en una mayor modernización tecnológica/administrativa. Este último modelo, para Castells, puede representar una oportunidad de desarrollo económico sostenible en la nueva economía global.

Los dos modelos, que comparten el énfasis que le dan al mercado y a la apertura económica como elementos centrales del crecimiento económico, tendrían, no obstante, elementos profundamente diferenciadores:

Por un lado, “el modelo autoritario liberal excluyente” es entendido por el autor como el modelo de desarrollo que margina de los beneficios del crecimiento a la gran parte de la población a través del ejercicio autoritario e incontrolado del poder del Estado y que prioriza los mecanismos de mercado por sobre los valores de la solidaridad social, casi con ausencia de políticas correctoras de las desigualdades sociales.

Por otro, “el democrático liberal inclusivo” sería un modelo de desarrollo administrado a partir de un Estado democrático que mantiene los mecanismos de mercado como forma esencial de distribución de recursos, estando abierto a la aplicación de políticas públicas con miras a conseguir la inclusión del conjunto de la población a los beneficios del progreso económico, mediante una política fiscal redistributiva y un gasto social más vigoroso.

Este último modelo se sostiene en la estabilidad institucional dada por un sistema democrático legitimado por la voluntad popular, por la continuación de la orientación abierta de la economía, lo que quedaría en evidencia con los acuerdos bilaterales con la Unión Europea y con los Estados Unidos, entre otros, además de una sólida política de control inflacionario, el aumento del gasto social y la aplicación de políticas reguladoras en lo económico y en lo social.

La conjugación de apertura económica con intervención estratégica del sector público tendría como resultado una transformación del modelo exportador en las últimas décadas. Y así lo sintetiza Castells en su libro dedicado a Chile:

...en 1990 las exportaciones mineras eran el 55,5% del total, en el 2000 el 46,4%. Asimismo las agropecuarias, silvícolas y de pesca disminuyeron del 11,9% al 9,4%. En cambio, las industriales se incrementaron del 28,3 al 44,2%, con un crecimiento especialmente intenso en las no tradicionales, del 12,3% al 32,7%. Las exportaciones agroindustriales, acuícolas e industrial-pesqueras que eran de 2123 millones de dólares en 1990, alcanzaron los 4783 millones en 2000. Se puede apreciar, por tanto, una modernización del aparato productivo y la apertura de nuevas líneas de competitividad industrial, particularmente en el sector agro-industrial e industrial-acuícola (CASTELLS, 2005, p. 74).

Vale la pena notar que, pese al optimismo de la mirada de Castells en relación a Chile, el autor no duda en marcar las deudas del modelo, reconociendo que el punto más débil del país andino es la transición de recursos humanos y organizativos al modelo “informacional” de desarrollo, el que se basaría en la capacidad de generación de conocimiento, recepción de transferencia tecnológica y formación de fuerza de trabajo informacional. Sin embargo, “las nuevas líneas de competitividad industrial” no parecen representar para el autor una reprimarización sofisticada y sí un nuevo modelo productivo. Como se mostrará, esta nueva fase exportadora, que comparten ambos modelos identificados por Castells, será acompañado además por una fuerte desindustrialización realizada durante la dictadura militar y por la creciente dependencia de productos primarios en su estrategia de exportación, que, por más que haya registrado importantes inversiones técnicas, no es suficiente para responder a las altas exigencias de producción tecnológica de la actualidad, manteniendo a Chile en una posición subalterna en el concierto internacional.

Ahora bien, no se puede desconocer que la variable “democracia” le da una enorme fuerza al argumento de Castells, sin embargo, la posición que se defenderá aquí es que, en términos de modelos de desarrollo existe apenas un modelo, que, no obstante el énfasis social dado por los gobiernos democráticos, conserva como base una estrategia neoclásica de crecimiento, sustentada en la exportación de productos primarios – ahora con más valor agregado –, donde el cobre continúa teniendo un papel medular, todo esto, con una baja producción tecnológica.

Por el argumento anterior, resulta significativo hacer el ejercicio de contraste de la visión de Castells con la de otros autores. Por ejemplo, Naomi Klein (2007), en su libro *La Doctrina del Shock*, donde describe el auge de lo que denomina capitalismo de desastre neoliberal, defiende la tesis de que existe una relación profunda entre la instauración del libre mercado y el poder de *shock* que caracteriza situaciones de excepción como los golpes de Estado. Así, la aplicación de políticas neoliberales precisa de una estrategia que se afirma en la espera de la ocurrencia de una crisis o estado de *shock*, suceso que permitiría, entre otras cosas, las ventas de los pedazos de la red estatal a los agentes privados, mientras los ciudadanos aún no se recuperan del trauma social, posibilitando que las “reformas” rápidamente se tornen permanentes. Según Klein, eso sería lo que aconteció con Chile durante la Dictadura de Pinochet. Dirigidos intelectualmente por el Nobel de Economía Milton Friedman y por sus seguidores locales formados en la escuela de Chicago, en este país fueron aplicadas una serie de radicales reformas que implicaron una de las transformaciones capitalistas más extremas vistas en algún lugar.

Bajo este argumento, el modelo económico neoliberal puede imponerse parcialmente en regímenes democráticos, sin embargo, para ser aplicado a cabalidad necesitaría de condiciones políticas autoritarias. En otras palabras, las políticas neoliberales requerirían, para ser aplicadas sin restricción, de algún tipo de trauma colectivo adicional que suspenda temporalmente las reglas del juego democrático. De hecho, la autora no duda en comprender las violaciones a los derechos humanos como una herramienta útil y recurrente para aplicar este tipo de reformas: “Algunas de las violaciones de derechos humanos más despreciables de este siglo, que hasta ahora se consideraban actos de sadismo fruto de regímenes antidemocráticos, fueron de hecho un intento deliberado de aterrorizar al pueblo, y se articularon activamente para preparar el terreno e introducir las “reformas” radicales que habrían de traer el ansiado libre mercado” (KLEIN, 2007, p. 31).

Aplicando esta lógica, hablar de dos modelos en Chile permitiría una suerte de amnistía al neoliberalismo, quitándole las responsabilidades que le tocan en su

traumática imposición durante los años 70. Y, pese a que en la actualidad este modelo tiene un respaldo democrático, muchas de las reformas que hicieron posible una política económica de este tipo sólo serían pensables bajo medidas autoritarias, sin oposición y sin capacidad para que la ciudadanía pudiese reaccionar en contra de los recortes que se realizaron en su implementación.

Aunque la idea de Klein de que no se debe separar la génesis del neoliberalismo de su desarrollo posterior es un argumento seductor para ser contrastado con la tesis de Castells, para los fines de este artículo será más relevante la perspectiva defendida por Alice Amsden (2001) que, en su libro *The Rise of the rest*, establece la distinción entre *the rest*, por un lado, o sea, aquellos países que adquirieron una experiencia manufacturera suficiente en la producción de productos tales como algodón, seda, alimentos y bienes de consumo leves y que se desplazaron a sectores de tecnología media y alta (entre los que estaría Chile) y *the reminder*, por otro, que considera a aquellos países que no consiguieron familiarizarse con formas manufactureras en el periodo pre-guerra y que están lejos de la diversificación productiva de *the rest*.

Para Amsden, el desarrollo económico es un proceso de desplazamiento a partir de un grupo de ventajas basadas en productos primarios, explotados por trabajo no calificado, para un *set* de ventajas basadas en el conocimiento y explotadas por trabajo calificado. En ese proceso, los países con industrialización tardía, *the rest*, dieron un gran paso, pero que suponía la total dependencia de otros países en la comercialización de tecnologías para establecer industrias modernas. Ahora bien, al interior de *the rest*, se estableció una nueva distinción fundamental, esta vez entre “compradores” (*Buying*) y “productores” (*Making*) de tecnología. Así, no obstante todos los países del resto inicialmente compraron más que produjeron tecnología, durante los años 90 se produjo una gran brecha en los gastos en ventajas basadas en conocimiento entre países productores versus países compradores de tecnología. A pesar de que entre 1950 y 1980 todos los países del resto (con excepción de Argentina) compartían un nivel de industrialización, productividad y fortaleza institucional similar, las exigencias para éstos fueron diferentes a partir de los años 80, donde los requerimientos tecnológicos se volverán decisivos para la inserción en la economía mundial.

Precisamente uno de los contrastes que mejor expresan la distancia entre los países compradores versus los productores de tecnología es la comparación entre Chile y Taiwán, dos miembros de *the rest*, que a partir de los años 80 verán superado el estadio de relativa igualdad de sus trayectorias de desarrollo. Así, el

país asiático, superará con creces al país sudamericano. La siguiente cita *in extenso* retrata perfectamente esta distancia:

Chile as well abandoned a growth strategy based on manufacturing, and did so as early as 1973. Instead, it disciplined its work force with martial law, continued to exploit state-owned copper reserves, and pioneered “gourmet farming,” exporting high-value fruits to Northern markets counter seasonally. In historical terms, the refocus of the Argentine and Chilean economies on primary product production was rational. Both countries were rich in natural resources and, like other regions of recent settlement, had enjoyed a Golden Age of prosperity based on primary products before World War I.

Nevertheless, if post-1973 economic performance is compared in Chile and Taiwan, another small country with a prosperous agriculture, then Chile fares rather poorly. As is evident from table 1.4, by 1995 Chile’s per capita income was only a fraction of Taiwan’s (68 percent as much), whereas in 1973 Taiwan’s per capita income had been only a fraction of Chile’s (73 percent)— and population growth in this period was relatively fast in Taiwan. The strategy of Taiwan was to specialize in manufactures while the strategy of Chile was to specialize in mining and agro-industry. The share of manufactures in total exports in 1995 was 93 percent in Taiwan and only 14 percent in Chile.

In the nineteenth century, a focus on primary products generated growth rates of per capita income as high as those generated by a focus on manufactures. In the twenty-first century, when wealth is more likely than ever to derive from knowledge-based assets rather than primary product-based assets, whether or not the preponderance of Chileans can grow rich on the basis of exploiting primary products remains to be seen (AMSDEN, 2001, p. 291).

Estos hechos no son desconocidos por Castells (1999), quien reconoce que entre el 87 y el 90, el desempeño de las exportaciones chilenas quedó estancado en relación a productos caracterizados por su contenido científico. Lo que se explica, según el autor, porque al contrario de los países de la región del Asia Pacífico, Chile sufrió un agudo proceso de desindustrialización, especialmente durante los años 70, que mermó significativamente su capacidad productiva.

El salto de los países asiáticos, tal como lo explican autores como Kiely (2006), no obedeció a la aplicación de políticas neoliberales, pues el milagro de “los tigres” obedeció más a una estrategia proteccionista de sustitución de importaciones, donde la industria fue desarrollada a través de medidas de protección doméstica, lo que fue conjugado con sólidas políticas de reforma agraria que redistribuyeron la tierra entre productores, aboliendo las clases latifundistas. En síntesis, “the path to development may not therefore lie in adopting neoliberal policies –certainly the East Asian miracle was not a neo-liberal model” (KIELY, 2006, p. 57).

El hecho de que el modelo asiático no sea un modelo liderado por las fuerzas desencadenadas del mercado y sí, por el contrario, por una vía de desarrollo estatal (PIETERSE, 2001) permite resituar el debate chileno sobre desarrollo y, en particular, sobre la disputa de dos modelos de desarrollo que se enfrentaron para definir los destinos del país: un modelo centrado en el Estado anterior al golpe militar y un modelo centrado en el mercado luego del quiebre democrático (aquí sí estaríamos frente a dos modelos claramente diferenciados).

Chile fue uno de los epicentros de la intelectualidad “desarrollista”. La fuerza que tuvo en este país “el paradigma latinoamericano”, el que se podría definir como un principio normativo que afirma la necesidad de la contribución del Estado al ordenamiento del desarrollo económico en las condiciones de la periferia latinoamericana (Bielschowsky, 1998), fue enorme. Esto llevó a sus detractores neoliberales a crear en 1956 un programa de formación académica de alta calidad, donde estudiantes chilenos podrían hacer sus doctorados en economía en la Universidad de Chicago. Así, bajo las enseñanzas de Friedman, entre 1957 y 1970, cien estudiantes chilenos realizaron sus estudios de posgrado en dicha universidad.

Sin embargo, los “Chicago boys”, como se les conoció, no consiguieron imponerse a través del debate académico e ideológico. De hecho, la llegada al gobierno del socialista Salvador Allende en 1970 pareció confirmar que las tendencias desarrollistas tenían terreno fecundo para su fortalecimiento en Chile. No obstante, el Golpe de Estado vino a invertir completamente este cuadro, no sólo por la persecución y expulsión de muchos de los principales exponentes de esta escuela en el país, sino que también porque ahora, los otrora marginales “neoliberales”, pasaban a ocupar un rol central en el nuevo gobierno, dirigiendo la aplicación autoritaria de una nueva economía.

Aunque Chile tuvo condiciones muy especiales en su aplicación de políticas neoliberales, la instauración de éstas formaban parte de una tendencia mundial. Para J.N. Pieterse (2001), fenómenos como la globalización y la regionalización su-

peraron la anterior idea de desarrollo, así, por ejemplo, el agente convencional del desarrollo, el Estado, fue sustituido por el papel de las instituciones internacionales (FMI, BM) y por las fuerzas de mercado, generalizándose las políticas de ajuste estructural y las exigencias universales de la economía neoclásica. Esto ya que el neoliberalismo, en tanto representa un retorno a una visión económica neoclásica, se opone a los fundamentos del desarrollo. El desarrollo para el neoliberalismo, en el sentido de intervención gubernamental, pasaría a ser un anatema que significa distorsión en el mercado. Ahora el objetivo central del neoliberalismo, el crecimiento económico, se alcanzaría mediante: reformas estructurales, desregulación, liberalización y privatización; elementos que en su conjunto contribuirían a la reducción de las distorsiones en el mercado.

Para Pieterse, el desarrollo es visto como una intervención organizada en asuntos colectivos de acuerdo con parámetros de mejoramiento, lo que supone la disputa sobre lo que se considera como mejoras y desarrollo y, por ende, implica una lucha constante por imponer definiciones. Resulta absolutamente relevante comprender que bajo esta lógica el neoliberalismo también representa un proyecto de desarrollo.

La importancia del argumento anterior estriba en que tanto la globalización como las políticas neoliberales se han intentado presentar o han sido presentadas como inevitables y, en última instancia, como deseables (KIELY, 2006). En otras palabras, las recetas neoliberales en muchos lugares, incluyendo Chile, se aplicaron bajo el supuesto de que esas políticas eran el resultado natural del desencadenamiento de las fuerzas económicas y sociales y no el producto de una decisión política o, específicamente, de un proyecto particular de desarrollo que, como cualquier otro, puede ser tematizado.

En Chile esto tuvo un trazo particular, pues el pasaje de la dictadura a la transición democrática tuvo como rasgo paradójico que los antiguos opositores al régimen militar (en lo político y en lo económico), ahora en posiciones de toma de decisiones económicas, optaron por mantener elementos esenciales de la ortodoxia neoliberal del periodo anterior. Entre los elementos conservados se encuentran: el reconocimiento del mercado como principal mecanismo distribuidor de recursos, el papel subsidiario del Estado frente a la iniciativa privada, la importancia de los equilibrios macroeconómicos. Aunque, se debe consignar un cambio relevante en relación al período anterior, ya que estos principios se aplicarán con una mayor sensibilidad social frente a las fuertes desigualdades heredadas de la dictadura.

Sin embargo, tal como afirma el citado Julio Pinto: “en materia de estrategias de desarrollo, los gobiernos de la Concertación han optado por mantener el curso adoptado por la dictadura”, yendo incluso más allá al aseverar que “dependencia, vulnerabilidad, inequidad y pobreza a final de cuentas, y pese a la vistosidad de los signos de nuestra modernización, el cuadro que presenta este fin de siglo no se ve tan diferente, al menos en sus aspectos estructurales, del que exhibía hace un siglo atrás la vilipendiada ‘república salitrera’” (PINTO, 2002, p. 61-62). El desarrollo económico aún dependería de la explotación de recursos naturales básicos, de la existencia de mercados extranjeros para esos productos y del interés externo para hacer inversiones en capitales y en la transferencia de tecnologías a Chile. Situación que se combinaría con la fuerte desigualdad social del país y con las deudas sociales que no fueron satisfechas por los gobiernos de la Concertación.

La economía chilena vino a cerrar un círculo con las reformas neoliberales mantenidas durante los gobiernos democráticos dirigidos por la “Concertación de Partidos por la Democracia”. Siguiendo el argumento expuesto más arriba, se produjo un retorno, en cierta medida, a las estrategias de desarrollo de principios del siglo pasado. Eso es lo que lleva a autores como Hugo Latorre a afirmar lo siguiente: “Chile ha tenido dos episodios históricos incomprensibles respecto a su política minera: La entrega del salitre, a finales del siglo XIX; y la entrega del cobre desde fines del siglo XX y comienzos del XXI” (LATORRE, 2006, p. 29). Este cuestionamiento es el que se profundizará en las próximas secciones de este artículo, donde se revisará brevemente la trayectoria de la economía chilena durante el siglo XX, así como la importancia del Cobre para su economía.

Chile y su trayectoria económica en el siglo XX

Para Julio Pinto (2002), el final del siglo XIX y el comienzo del XX se pueden caracterizar como un periodo de “crecimiento hacia fuera”, siendo el pilar de este modelo la explotación de ventajas comparativas: exportar materias primas o metales preciosos, mantener abierto el comercio, importar capitales, tecnologías y manufacturas. La explotación de recursos mineros fue la base del crecimiento durante ese periodo, siendo, en específico, el salitre, el principal ítem de exportación en la época, encumbrando a Chile como el principal exportador mundial de este producto. Sin embargo, con la aparición de abonos de origen

sintético, que substituyeron el salitre en el mercado mundial, fue posible percibir en su magnitud el riesgo de apostar todo el progreso nacional a los destinos de solamente un artículo de exportación.

La “intrascendencia” del salitre en la transición al capitalismo en Chile fue resumida por Gabriel Salazar de la siguiente manera:

En el balance neto, el salitre incrementó el poder comercial del conglomerado capitalista extranjero, pero no el poder productivo de ningún sector de la economía nacional. Al mismo tiempo, hundió al empresario criollo en el juego de las transacciones bursátiles y de papel. No aumentó el poder empresarial del Estado: más bien, constituyó dentro de éste un capital dinero libre, que lo transformó en un mercado fiscal acosado y dependiente de la voracidad especulativa de la oligarquía en decadencia, haciéndolo fracasar como maquinaria administrativa. Si incentivó la formación de una red industrial de apoyo a la producción salitrera, no incentivó su desarrollo, puesto que la importación de maquinarias y herramientas que realizaba – con grandes ganancias – el mismo conglomerado extranjero que controlaba la marcha global del salitre, constituyó un techo insalvable para el despegue final de esas industrias. La “prosperidad” que creó el salitre fue, sin duda, de fachada (...) Bajo el paraguas del salitre, todos querían enriquecerse, pero nadie quería desarrollar el capitalismo (SALAZAR, 2003, p. 97).

Fue así como, con el fin de la era dorada del salitre en Chile – la que vino acompañada de la crisis del '29 y que convirtió a Chile en uno de los países más golpeados por ella – y con la ocurrencia de dos guerras mundiales fue posible la emergencia de un nuevo padrón de acumulación capitalista basado en el Estado. Este periodo se denominó “desarrollo hacia adentro” y encontró en los gobiernos radicales del Frente Popular su mejor retrato (1938-1952). Bajo este sistema, el Estado dejaba de ser un mero colaborador de las fuerzas del mercado para convertirse en un conductor activo de la economía, planeando los cursos de la misma y siendo el tomador de decisiones fundamental en materia de definición de prioridades y designación de recursos. El corazón institucional de este nuevo esfuerzo desarrollista sería la formación de la Corporación de Fomento (CORFO) en 1938 durante el gobierno radical de Pedro Aguirre Cerda. De la misma manera, la llegada al gobierno del socialista Salvador Allende en 1970 pareció reafirmar

esta tendencia, aun más después de la nacionalización del cobre durante su gobierno. El metal rojo era denominado “la viga maestra de la economía chilena” o “el sueldo de Chile” y su nacionalización el año ’71, aprobada por la unanimidad del Congreso Nacional, obedeció al consenso que ligaba el nuevo impulso a la industrialización con el uso de los excedentes de la principal riqueza básica del país.

En contraste, el modelo neoliberal que llegó con la dictadura y que aproximadamente desde 1975 se aplicó en Chile, se basaba esencialmente en la desestatización de la economía, confiando su funcionamiento a los mecanismos espontáneos o “naturales” del mercado. Para los “Chicago boys” la incapacidad del país para desarrollarse fue causada por las numerosas y sistemáticas trabas y distorsiones aplicadas por el Estado a la economía. Las propuestas aplicadas por los “Chicago boys” se orientaron por tres principios básicos: privatizaciones, desregulación y recorte fiscal. Formulaciones que encontraron en el quiebre democrático las condiciones favorables para su aplicación, ante la persecución y el exilio de cualquier tipo de oposición intelectual o social a las nuevas reformas.

La ola neoliberal en Chile comenzó como una fórmula de reestructuración económica, pero que rápidamente se convirtió en una receta global para la organización de la sociedad, por ejemplo, en las relaciones laborales, en la previsión social, en la educación y en la salud. En términos económicos, algunos de los resultados de esta “contra-revolución” neoliberal fueron: la reducción de la inflación (pasó de 600% anual en 1973 a menos de 10% en 1981), reducción del déficit fiscal (pasó de 21% del PGB en 1973 a un superávit de 5,5% en 1980). Destacable es también el incremento y diversificación de las exportaciones, el nuevo modelo esperaba que éstas ocuparan el lugar de la industrialización substitutiva como motor de desarrollo, así las llamadas exportaciones “no tradicionales”, o sea, diferentes del cobre, pasarían a participar en la estructura total de un 9,5% en 1971 a más de 35% en 1985; sin embargo estas nuevas exportaciones vendrían a reproducir el patrón primario-exportador ya conocido: maderas, frutas y pesca (PINTO, 2002).

Por otro lado, la apertura de la economía implicó reducción tarifaria y aumento de la competencia para los productores nacionales que tuvieron que enfrentar un escenario sin protección fiscal. Lo anterior, junto con las generalizadas privatizaciones de empresas estatales, terminó beneficiando a un reducido número de grupos económicos. Entre ellos, para el año 1987, cuatro grupos extranjeros estaban entre los 6 mayores del país, mientras que para 1978 no existía ninguno en esa condición, lo que significó, para autores como Manuel Riesco (1989), un proceso de “desnacionalización del aparato productivo”.

Diversos analistas han coincidido en cuestionar lo que para otros fue un “espectacular” crecimiento económico durante la dictadura. El mismo Castells es enfático al afirmar que “el desempeño económico chileno durante la década de los 80 fue sobrevalorado por los discursos de autopromoción del FMI y de otros adeptos al libre mercado” (CASTELLS, 2005, p. 141), pues muchas de las cifras de crecimiento fueron bastante modestas, sin considerar el alto costo social con el que fueron conseguidas. Así, la tasa anual de crecimiento del PNB chileno per cápita en 1980-9 fue sólo de 1%, mientras que entre el 74 y el 89 el PIB de Chile creció a una tasa anual media de sólo 3%. Klein (2007) también cuestiona y relativiza lo que ella denomina como “el mito del milagro chileno”, pues el periodo de crecimiento continuado de la nación, que se da como prueba del milagro, sólo comenzó una década después de la aplicación de las reformas neoliberales. De hecho, la crisis de 1982 sería la cristalización de este cuestionamiento: aumento de la deuda, hiperinflación y tasas de desempleo llegando al 30% –esta última situación propiciada por la privatización de parte del sector público. Para esta autora, la única cosa que protegió a Chile del colapso económico total durante los años ‘80 fue que Pinochet nunca privatizó CODELCO, la minera estatal, pues esta empresa continuó generando el 85% de los ingresos por exportaciones. De esta manera, cuando la burbuja financiera explotó, por causa de la deuda provocada por aquellas empresas que compraron los activos del país con dinero prestado, acumulando una deuda de 14.000 millones de dólares (deuda que posteriormente fue pagada con dineros públicos), CODELCO continuaba generando enormes recursos en dinero vivo.

Para Fazio y Parada (2006) los gobiernos democráticos en Chile tienen como trazo fundamental la continuidad de la política económica impuesta por los “Chicago boys”, basada en los equilibrios macroeconómicos de la inflación y del déficit fiscal. El “consenso de Washington”, pese a estar en retirada en el mundo, especialmente después de la última crisis, en Chile parecía tener campo abierto para su aplicación. Hugo Fazio es enfático al aseverar que: “Entre los tres gobiernos concertacionistas [el de Ricardo Lagos] fue el más ortodoxo en buscar materializar las ideas del Consenso de Washington. Suscribió, sin poner mayores condiciones el TLC con EE.UU., introduciendo amarres en la aplicación del modelo” (FAZIO, 2006, p. 10). Una demostración de la continuidad de la política neoliberal serían las declaraciones de importantes autoridades del régimen militar que apuntan en esa misma dirección: “Siempre he dicho y seguiré diciendo –manifestó uno de los principales ministros de Hacienda de la dictadura, Sergio de Castro – que el gran mérito del gobierno de Aylwin fue precisamente validar el modelo” (Apud. FAZIO, 2006, 9).

La persistente importancia del Cobre y sus contradicciones

Con la estrategia de apertura comercial iniciada durante la Dictadura Militar, Chile apostó a la diversificación de su matriz de exportación, pero, al mismo tiempo, continuó reproduciendo un patrón primario en sus productos, entre los cuales el cobre mantuvo su centralidad. Precisamente por tener el cobre esta posición se puede tomar como un buen descriptor de la economía chilena, ya que en cierta medida, es un termómetro de ella. Por esto, en esta sección, se revisará el papel de metal rojo en la economía de este país andino, analizando su peso en la estructura productiva interna y sobre todo en la pauta de exportaciones nacionales, así como la posición de este país en el mercado internacional del cobre, con especial énfasis en el rol jugado por la estatal chilena CODELCO y en las contradictorias políticas estatales orientadas a normar la producción de este metal.

El economista José Miguel Albala-Bertrand (2006) al analizar la estructura productiva chilena entre 1986-1996 (y en general hasta el año 2000) – uno de los períodos de mayor crecimiento de la economía chilena con tasas medias anuales de 7% – y comparándola a grandes rasgos con el período 1976-1986 (Ver cuadro 1), observará que las tasas de crecimiento en los tres sectores de la economía fueron excepcionalmente altas, sobre todo en el sector terciario. Sin embargo, en términos agregados, la participación en la producción bruta del sector primario y secundario disminuyó en 3,1 y 2,8 puntos porcentuales respectivamente en relación a 1986. Observándose un aumento significativo de la participación del sector terciario, que creció 5,9 puntos porcentuales, algo esperable en una economía que experimenta niveles de crecimiento sostenido de su PIB. Ahora bien, aunque la tasa de participación del sector primario para el período 1986-1996 disminuyó en 3,1 puntos porcentuales, representando el 16,3% de la participación total de la economía, lo que contradiría la tesis de la reprimarización, se debe notar que las industrias primarias, si bien crecieron, lo hicieron a tasas inferiores al promedio de la economía. También se debe considerar que, a pesar de que todas las industrias del sector, en especial las no mineras, redujeron su participación, la aportación de la industria del cobre se mantuvo prácticamente igual (6% de la participación total), pero con tasas de crecimiento significativamente elevadas gracias a la demanda externa. En el caso del sector secundario, su baja en 2,8 puntos en la

participación se debería a la disminución del aporte tanto de la industria liviana como de la pesada, la primera cayó 3,2 y la segunda 1,5 puntos porcentuales. Estos elementos llevarán a Albara-Bertrand a destacar que la economía chilena, pese a su crecimiento, no ha privilegiado los sectores tecnológicamente más complejos para orientar su desarrollo.

Cuadro 1 | Composición Estructura Productiva Interna

	Participación en la Producción Bruta en 1986 (%)	Participación en la Producción Bruta 1986-1996	Variación Tasa de Participación
Primario	19,4	16,3	-3,1
Secundario	38,7	35,9	-2,8
Terciario	41,9	47,8	5,9
	100	100	

Fuente: Elaboración propia a partir de Albala-Beltrán 2006

Por otra parte, al analizar la evolución de la presencia de las exportaciones en el PIB desde 1960 hasta el año 2000, el economista Ricardo French-Davis (2003) marcará el aumento sostenido de la participación de las exportaciones en la composición del PIB nacional (ver cuadro 2), coincidiendo este crecimiento con el inicio de una estrategia de exportaciones no tradicionales estimuladas por el régimen militar, evolución que irá acompañada, como ya vimos, de una disminución de la presencia de la industria en el PIB. Ambas tendencias se habrían mantenido durante los gobiernos democráticos. A pesar de que el impulso económico durante el período autoritario dependió de los vaivenes del precio del cobre, desde el período 1974-1981 se observa una pérdida de peso de este metal en la composición de las exportaciones. Tal como se puede apreciar en el cuadro 2, en el período inmediatamente anterior a la dictadura 1971-1973, durante el gobierno de Salvador Allende, el cobre representaba el 74,4% de las exportaciones, disminuyendo a 53,8% en el período 1974-1981 y a un 45,8% en el periodo 1981-1988. En la etapa que coincide con el retorno a la democracia 1989-2000, la tendencia a la baja se mantuvo llegando a un 39,2%.

Cuadro 2 | Composición y evolución de las exportaciones, 1960-2000

	% PIB	Crecimiento Por- centual	Composición	
			Cobre	No Cobre
1960-1970	12,0	3,6	69,5	30,5
1971-1973	10,0	-4,2	74,4	25,6
1974-1981	20,7	13,6	53,8	46,2
1982-1989	28,3	7,8	45,8	54,2
1990-2000	37,2	9,3	39,2	60,8
1960-2000	23,5	7,3	54,1	45,9

Fuente: French-Davis (2003)

No obstante la disminución de la participación del cobre en las exportaciones, su presencia continuó siendo significativa. Si observamos el cuadro 3, en el que se presentan los 10 principales productos exportados por Chile para el año 2009, comparados con los años 2005, 2006 y 2008, se puede apreciar que el Cobre es por lejos el principal producto de exportación chileno. Si bien la presencia del Cobre varía en los cuatro años presentados, 40,41% en 2005 a 50,94% en 2009, siempre fue el principal producto. Ahora bien, si se analiza la composición de los 10 principales productos exportados, se puede apreciar que la mayor parte de ellos corresponden a productos de carácter primario o, al menos, relacionados con actividades extractivas o agropecuarias (concentrados de molibdeno, vino, frutas, oro y pescados). Además, ninguno de estos productos llegó a superar el 7% de participación en las exportaciones. Por ejemplo, para el mismo año, el segundo producto con mayor presencia en las exportaciones fue el salmón con un 4,17% del total de exportaciones, seguido de cerca por la Celulosa con un 3,5%.

Cuadro 3 | Principales Productos Exportados por Chile

Principales Productos Exportados (millones US\$)	2005		2006		2008		2009	
	(ene-nov)	%	(ene-nov)	%	(ene-dic)	%	(ene-dic)	%
Cobre	14141	40,41	26920	52,42	37576	54,00	25436	50,94
Concentrados de Molibdeno	2364	6,76	1868	3,64	2530	3,64	1127	2,26
Salmón	1261	3,60	1648	3,21	2373	3,41	2083	4,17
Celulosa	1036	2,96	1082	2,11	2626	3,77	1975	3,95
Vino	747	2,13	790	1,54	1382	1,99	1387	2,78

Uvas	613	1,75	701	1,37	988	1,42	897	1,80
Oro en bruto, excepto en polvo	261	0,75	439	0,85	734	1,05	880	1,76
Harina de pescado	384	1,10	422	0,82	492	0,71	607	1,22
Manzanas frescas	294	0,84	373	0,73	564	0,81	444	0,89
Exportaciones de servicios	213	0,61	299	0,58	882	1,27	858	1,72
Sub-total	21314	60,91	34542	67,27	50147	72,07	35694	71,48
Otros	13681	39,09	16808	32,73	19433	27,93	14244	28,52
Total	34995*	100	51350*	100	69580	100	49938	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ProChile

* No incluyen el mes de diciembre

Chile continúa siendo el poseedor de las principales reservas de cobre en el mundo, las que se calculan entre un 40% y un 50% de los recursos económicamente explotables del metal rojo existentes en el planeta. Lo que podría llevar a Chile a ser el controlador mundial del precio del cobre, a través del control de la oferta (ALCAYAGA, 2005). Chile también es el principal productor y exportador de cobre con 36% y 50% respectivamente de presencia en el mercado mundial. Su importancia es similar a la de todos los países de la OPEP juntos y más de tres veces la de su principal productor (Arabia Saudita). Sin embargo, “Chile vende el kilo de cobre – que requiere de múltiples procesos y es no renovable – en un valor similar al de una coca-cola familiar y bastante menor al de un vino de exportación” (CAPUTO, RADRIGÁN *et al.*, 2003, p. 16).

En particular, CODELCO aún continúa teniendo un peso fundamental para el país, la empresa estatal es la principal productora de cobre en el mundo, con cerca de 1/3 de la producción nacional, lo que, según la Comisión Chilena del Cobre (COCHILCO), corresponde a 35,8% de la producción mundial de Cobre para el año 2007. Específicamente CODELCO, ese año, entregó 7,9 mil millones de dólares al erario nacional, lo que equivale al 17,7% del ingreso fiscal total. También la importancia de CODELCO para el Estado se puede ejemplificar en que desde 1971 hasta el año 2003, esta empresa estatal aportó más de 30 mil millones de dólares al fisco, cifra que supera la totalidad de impuestos de renta (de primera categoría) pagados por todas las empresas privadas de cualquier tipo que existen o existieron en Chile durante el mismo período. De hecho, durante el año 2004, CODELCO aportó una cifra próxima a 3.400 millones de dólares, lo que representa 6 veces más que el conjunto de empresas de minería privadas, las que, no obstante, producen dos veces más que CODELCO (ALCAYAGA, 2005).

Sin embargo, y pese a que CODELCO no fue privatizada durante la dictadura, con ella comenzó un proceso de “desnacionalización”. Fenómeno que encontró expresión legal en la Ley Orgánica Constitucional de Concesiones Mineras de 1982 que entregaba la concesión plena de la propiedad de los yacimientos a privados, con la particularidad de ser sin plazo de término, irrevocable y exenta de todo control financiero por parte del Estado y de toda obligación de impuestos por parte del gobierno, teniendo además, en caso de expropiación, el derecho de exigir, por parte del privado, el pago previo del valor comercial de los yacimientos y el valor presente de los flujos futuros.

Lo más paradójico, para algunos autores (CAPUTO, RADRIGÁN *et al.*, 2003), es que la ley de concesiones, aprobada por la dictadura, sólo comenzó a tener fuerza práctica bajo los gobiernos democráticos de la Concertación. Solamente en los años '90 se habrían iniciado las grandes inversiones extranjeras en materia minera:

En el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), y como resultado de la presencia dominante de las transnacionales mundiales mineras que se apropiaron de grandes y ricos yacimientos de cobre, se crea desde Chile una sobreproducción mundial que, al provocar una fuerte baja de precios, desemboca en una prolongada crisis en la industria mundial del cobre con impactos severos tanto en la industria del cobre chilena como en la economía y en la sociedad.

Durante el gobierno citado, las empresas estatales, que luego de la nacionalización representaban cerca de 100% de la producción de cobre, se transforman en productores minoritarios participando con poco más de 30%. Las empresas privadas, particularmente extranjeras, tienen un control mayoritario en la producción chilena. En la práctica, el cobre y la mayoría de sus excedentes han dejado de ser chilenos. La actual situación en la industria del cobre es parecida al control extranjero que existía previo a la nacionalización (CAPUTO, RADRIGÁN *et al.*, 2003, p. 13).

Una de las consecuencias del proceso de privatización y de sobreproducción cuprífera fue que Chile habría perdido cerca de 16 mil millones de dólares. En el sector minero, la pérdida de renta sería superior al total de inversión extranjera acumulada entre los años 74 y 99 (que es un poco menor a 15 mil millones de dólares). Como media actual, la pérdida de renta por las exportaciones son de 3.200 millones de dólares, lo que es superior en 50% al presupuesto total del Estado en

materia de salud (que en el año 2000 alcanzó 2.037 millones de dólares), y superior al presupuesto estatal en educación (que en ese mismo año era de 3.200 millones de dólares) y siendo, incluso, casi cinco veces el presupuesto habitacional del Estado.

En otra materia, la explotación minera extranjera tuvo como resultado el incremento de la deuda privada externa en unos 15 mil millones de dólares (sólo del sector minero), deuda que se cancela mediante la no tributación de las empresas mineras, pues muchos de los créditos que generan esta deuda son otorgados por las casas matrices de las mismas empresas (con tasas superiores a las óptimas de mercado), y los pagos se restan a las cuentas de ganancia y, como los impuestos son sobre los lucros, las empresas consiguen escapar al pago impositivo (LATORRE, 2006).

Al mismo tiempo, existen otros mecanismos para evitar el pago de impuestos por parte de las mineras privadas en Chile: subvaloración de los precios de los concentrados que se exportan para empresas relacionadas, no contabilización o subvaloración de los minerales incorporados al granel exportado (oro, molibdeno, litio, etc.), sobrevaloración de las tareas de explotación, de inversión en infraestructura y del uso de servicios e insumos. La conjugación de estas triquiñuelas permitió que, de entre todas las empresas mineras privadas, sólo la Compañía Minera Escondida aportase el 96% de la tributación recibida por el fisco en esta materia, lo que deja en evidencia el aporte de las otras empresas privadas del rubro.

Otra consecuencia negativa de este proceso, para los autores citados anteriormente, es que el empleo total en la minería cayó más de un 30% en una década. Por otro lado, las bajas en el precio del cobre por la sobreproducción provocaron la quiebra de la minería artesanal (pequeña minería y de algunas empresas medianas). De hecho, el desempleo en las regiones y localidades mineras es bastante superior a la media de desempleo a nivel nacional.

Estos fenómenos también explicarían la disminución de la presencia de CODELCO en el presupuesto público. Así, el gasto total del presupuesto en salud, vivienda y educación, que en 1989 fue de 1.571 millones de dólares, contó con un aporte de CODELCO al fisco del 1.961 millones de dólares; mientras que en los años 1999 y 2000 el aporte de CODELCO descendió a un nivel que permitiría pagar 5% y 12,5% – para cada año respectivo – del gasto de salud, habitación y educación.

También representaría una “involución histórica” el hecho de que hoy la mayor parte del incremento de la producción de las empresas extranjeras sea bajo la forma de concentrado de cobre, lo que supone un retroceso en relación a los

niveles relativos que habían sido alcanzados en la producción y exportación de refinados de cobre: “En 1990 la producción de refinado de cobre llegó a 86% de la producción total, en 1999 bajó a cerca de 64%” (CAPUTO, RADRIGÁN *et al.*, 2003, p. 21). Esto contribuyó a reproducir la posición subordinada de la economía chilena en el mercado global.

La situación descrita anteriormente llevó a una fuerte presión para conseguir que se aplicase el cobro de un *royalty* a las empresas privadas que explotaban el recurso del cobre, propuesta que se sustentaba en el concepto constitucional de que el Estado es el propietario efectivo, imprescriptible e inalienable de la riqueza del sub-suelo chileno.

Sin embargo, sólo se aprobó una ley, denominada *Royalty II*, tramitada durante el gobierno del Presidente Ricardo Lagos, la que, para autores como Fazio y Parada (2006), no sería suficiente para asegurar el pago de las empresas mineras privadas, pues la renta se debería cobrar por el uso de un recurso, en este caso estatal, independiente del resultado final de su explotación. En cambio, esta ley establece un impuesto reducido sobre el resultado operacional y las empresas que tenían una concesión antes de la promulgación no están obligadas a incorporarse a la misma.

Para la mayor parte de los autores citados en esta sección, lo que está detrás de esta política minera es una tentativa de privatización de CODELCO, lo que estaría en concordancia con la lógica de mercado que prima en otros ámbitos económicos del país.

Cabe destacar que otro elemento que muestra el carácter contradictorio de la política chilena del cobre es que, durante los gobiernos de la Concertación, la Ley Reservada del Cobre se mantuvo vigente. Esta ley obligaba a CODELCO a destinar directamente el 10% de sus ventas – no sólo de sus ganancias – a las fuerzas armadas (lo que podría ser uno de los factores que explican la no privatización de CODELCO durante la Dictadura). Esta situación, por un lado, dificultaba la operatividad de la empresa, pues muchas firmas y bancos extranjeros presentaban reservas éticas ante la posibilidad de hacer negocios con una empresa que financia la compra de armas, y, por otro lado, impedía inversiones de CODELCO en países fronterizos como Perú y Argentina, junto con desequilibrar los presupuestos militares de la región.

Finalmente, otro elemento problemático, en este caso de la estrategia de desarrollo de CODELCO, es que viene reproduciendo un modelo laboral “precarizador” desde el propio Estado, por el proceso de subcontratación de sus empleados.

Así, para el año 2006, los trabajadores subcontratados de operación alcanzaban los 24.028, mientras que los trabajadores de planta (contratados por CODELCO) eran 17.936, lo que implica una razón de 1,34 trabajadores subcontratados de operación por cada trabajador de CODELCO. Lo que caracterizaría al régimen de subcontratación como la forma de relación laboral dominante en la estatal. Esta situación trae aparejada enormes diferencias de salarios, de los tipos de contrato, de los beneficios sociales (los trabajadores de CODELCO tienen: sistema de salud propio, bonos de vivienda, educación para los hijos, entre otras, mientras que los subcontratados no cuentan con nada de eso), diferencias en las jornadas de trabajo, en las condiciones de seguridad e incluso en las tasas de accidentes (mayores entre los subcontratados) (AGUILERA e VILLALOBOS, 2008).

Consideraciones finales

A lo largo de este artículo se intentó mostrar que Chile posee un proyecto de desarrollo “reprimarizado” y comprador de tecnología, en contraposición a lo que propone Manuel Castells. Sin embargo, no se pueden ignorar los avances experimentados durante los gobiernos democráticos de la Concertación en materia de crecimiento económico y social, por más que el patrón de acumulación capitalista y de regulación continúe siendo el mismo en lo medular que el que existía durante la dictadura.

Lo anterior queda en evidencia en el papel central que todavía juega el cobre en la economía chilena, a pesar de las contradicciones presentes en la política cuprífera, en particular, en lo concerniente al proceso de desnacionalización de esta riqueza natural, lo que distancia a Chile de la ola “renacionalizadora” de los recursos estratégicos presentes en otros países del continente (en particular Venezuela, Ecuador y Bolivia). Vale decir que una política soberana en relación a las riquezas nacionales de cada país no garantiza el tránsito de una economía adaptada pasivamente al capitalismo globalizado a una menos subordinada, pues siempre los recursos pueden ser mal invertidos, pero es claro que, en el caso de Chile, el cobre podría ser el soporte que financie el trayecto de una economía reprimarizada y compradora de tecnología a una economía menos subordinada en el contexto internacional.

Sin duda, cualquier economía basada en sus riquezas naturales no renovables está condenada a la insustentabilidad a largo plazo de su modelo. Es este

argumento el que permite cuestionar el carácter paradigmático del modelo chileno subrayado por Castells como una alternativa para otros países periféricos. El sociólogo brasileño José Maurício Domingues, precisamente criticando a Castells, realiza el mismo reparo: “es necesario preguntar en qué medida el modelo chileno sirve para América Latina. Chile es un país pequeño, de población reducida, que encontró un nicho particular – y altamente subordinado – en la división internacional del trabajo, y cuyo resultado es, con todo, incierto” (DOMINGUES, 2007, p. 75). Este autor considera que la descripción que hace Castells de Chile es la de una sociedad bastante atrasada y conservadora, cuya economía experimentó una reprimarización más sofisticada, pero reprimarización al fin y al cabo.

El caso chileno continúa siendo una fuente rica de experiencias para reflexionar sobre los proyectos de desarrollo en el continente, más aún cuando parece consolidarse la idea de que los países no están condenados necesariamente a mantener posiciones estructurales de desventaja en el escenario internacional. La trayectoria del país andino ineludiblemente debe ser tomada en cuenta, todavía más cuando cobra mayor vigencia la necesidad de resituar la tensa relación entre política y desarrollo económico en América Latina.

Referencias

- AGUILERA, Luis e VILLALOBOS, Cristóbal. El proceso de subcontratación en el siglo XXI. Relaciones Sociales y de Trabajo en los Subcontratistas de CODELCO. *Cuadernos de Estudios del Trabajo*, n.8, junio 24, 2008.
- ALBALA-BERTRAND, José Miguel. Cambio de la estructura productiva en Chile, 1986-1996: producción e interdependencia industrial. *Revista de la CEPAL*, n.88, Abril, 2006.
- ALCAYAGA, Julián. *Manual del defensor del Cobre*. Santiago: Tierra Mía, 2005
- AMSDEN, Alice. *The Rise of “The Rest”: Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*. Oxford: Oxford University Press, 2001
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Cinqüenta anos de Pensamento na CEPAL – Uma Resenha*. Rio de Janeiro: Record/CEPAL/Confecon. 1998.
- BOSCHI, Renato, Ed. *Variedades de Capitalismo, Política e Desenvolvimento na América Latina*. Belo Horizonte: UFMG. 2011.
- CAPUTO, Orlando, RADRIGÁN, Juan, et al. Manifiesto del cobre: el cobre es chileno y debe ser explotado en beneficio de los chilenos. *Chiapas*, n.15, 2003.
- CASTELLS, Manuel. *A Sociedade em Rede*. São Paulo/Rio de Janeiro: Paz e Terra, v.I, 1999

- _____. *Globalización, desarrollo y democracia: Chile en el contexto mundial*. Santiago: Fondo de Cultura Económica, 2005
- DOMINGUES, José Maurício. *A América Latina e A Modernidade Contemporânea*. Belo Horizonte: UFMG, 2009
- FAZIO, Hugo. *Lagos: El Presidente "progresista" de la Concertación*. Santiago: LOM, 2006
- FAZIO, Hugo e PARADA, Magaly. Las políticas macroeconómicas en el sexenio Lagos. In: Hugo Fazio (Ed.). *Gobierno de Lagos: balance crítico*. Santiago: LOM, 2006
- FRENCH-DAVIS, Ricardo. Chile, entre el neoliberalismo y el crecimiento con igualdad. *Nueva Sociedad*, n.183, Enero/Febrero, 2003.
- HOPENHAYN, Martín. *Ni Apocalípticos ni Integrados: Aventuras de la Modernidad en América Latina*. México: FCE, 1994
- KIELY, Ray. *The New Political Economy of Development: Globalization, Imperialism, Hegemony*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006
- KLEIN, Naomi. *La Doctrina del Shock: el auge del capitalismo del desastre*. Barcelona: Paidós, 2007
- LATORRE, Hugo. La entrega incondicional del Cobre. In: Hugo Fazio (Ed.). *Gobierno de Lagos: balance crítico*. Santiago: LOM, 2006
- PIETERSE, Jan Nederveen. *Development Theory: Deconstructions/Reconstructions*. London: Sage Publications, 2001
- PINTO, Julio. Volumen III. La Economía: Mercados, empresarios y trabajadores. In: Gabriel Salazar y Julio Pinto (Eds.). *Historia Contemporánea de Chile*. Santiago: LOM, 2002
- RIESCO, Manuel. *Desarrollo del capitalismo en Chile bajo Pinochet*. Santiago: Ediciones ICAL, 1989
- SALAZAR, Gabriel. *Historia de la Acumulación Capitalista en Chile (Apuntes de Clases)*. Santiago: LOM, 2003

América Latina: as ondas da integração

Latin America: the waves of integration

NILSON ARAÚJO DE SOUZA | araujonilson@terra.com.br

Doutor em Economia pela Universidad Nacional Autónoma de México – UNAM, com pós-Doutoramento em Economia pela USP; atualmente é professor visitante sênior do Programa CAPES-UNILA. Foz do Iguaçu-PR, Brasil.

Recebimento do artigo 01-mar-12 | **Aceite** 30-abr-12

Resumo O objetivo deste artigo é examinar os processos de integração da América Latina. Partimos do pressuposto de que um dos fenômenos que mais se destacam no mundo contemporâneo é o da regionalização, ou seja, é a realização de processos de integração regional. Outro pressuposto é o de que, quanto maior é a inserção subordinada da América Latina no contexto da economia mundial, menores suas possibilidades de integração ou, dito de outro modo, maior a desintegração da região; e, ao inverso, os processos de integração da região avançam nos momentos em que sua inserção internacional entra em crise e crescem as condições para um maior grau de autonomia regional. Para entender essa questão, examina-se a política das grandes potências para a região a partir da segunda metade do século XIX. A análise demonstra que o processo de integração latino-americana, desde a independência e a formação dos Estados nacionais na região, vem se realizando por meio de ondas; na verdade, trata-se de tentativas de integração que, diante de obstáculos que se interpõem no processo, apresentam dificuldades de consolidar-se. Até agora, pode-se constatar a existência de quatro grandes ondas. Nossa hipótese é a de que a onda atual, deflagrada no começo da década de 2000, apresenta maiores possibilidades de consolidação.

Palavras-chave América Latina, Integração, Inserção Internacional, Grandes Potências, Estados Nacionais.

Abstract The purpose of this article is to examine integration processes in Latin America. We assumed that one of the most outstanding phenomena in the contemporary world is regionalization, which is the realization of regional integration processes. Here we assume that, the higher is the subordinate position of Latin America in the global economy, the lower are its possibilities of integration or, in other words, the greater the disintegration of the region; and, conversely, Latin American integrational processes move forward when its international insertion is in crisis and the conditions for a higher level of regional autonomy grows up. To understand the issue, we examine the big countries policy for the region starting at the second half of 19th century. The investigation shows that the integration process in Latin America, since independence and the formation of national states in the region, became in waves; actually it was only a integrational essay that, in front of obstacles, had difficulties to consolidate. Until now, we had observed four big waves. Our hypothesis is that the current wave, that begun on early 2000s,

presents higher opportunities for consolidation. **Keywords** Latin America, Integration, International insertion, Major Powers, National States.

Introdução

O objetivo deste artigo é examinar o processo de integração da América Latina desde a independência e a formação dos Estados Nacionais. O processo de integração da região apresenta uma característica bem específica: ao se dar no contexto de nações dependentes e subdesenvolvidas, visa, de forma mais ou menos consciente, contribuir para aumentar o grau de autonomia e ampliar as condições para o desenvolvimento dos países da região.

Neste sentido, é possível conjecturar que, quanto maior é a inserção subordinada da América Latina no contexto da economia mundial, menores suas possibilidades de integração ou, dito de outro modo, maior a desintegração da região; e, ao inverso, os processos de integração da região avançam nos momentos em que sua inserção internacional entra em crise e crescem as condições para um maior grau de autonomia regional. Para entender essa questão, é fundamental examinar a política das grandes potências para a região a partir da segunda metade do século XIX.

O processo de integração da região vem se realizando por meio de ondas; na verdade, trata-se de tentativas de integração que, diante de obstáculos que se interpõem no processo, apresentam dificuldades de consolidar-se. Até agora, pode-se constatar a existência de quatro grandes ondas. Nossa hipótese é a de que a onda atual, deflagrada no começo da década de 2000, apresenta maiores possibilidades de consolidação.

Este texto se distribui, além desta introdução e das considerações finais, em quatro seções, cada uma delas dedicada a examinar uma onda de integração. A primeira corresponde ao período que começa com a independência e conclui na grande crise mundial da primeira metade do século XX – de 1914 a 1945; a segunda inicia com as transformações ocorridas na região durante a grande crise e vai até o esgotamento, em fins dos anos de 1960 e começos dos de 1970, do longo período expansivo de pós-guerra; a terceira corresponde ao declínio dessa onda larga de pós-guerra, cobrindo o período que vai da virada da década de 1960 para a de 1970 até o começo da década de 2000; por fim, a quarta e última deflagra-se no início dos anos 2000 e vigora até os dias de hoje.

1ª onda: disputa entre EUA e Inglaterra pela divisão da América Latina impede integração regional

A primeira grande onda de integração latino-americana se estende da independência e da formação dos Estados nacionais até a grande crise mundial de 1914 a 1945. Nesse período, ocorrem várias tentativas frustradas de integração regional.

As ideias integracionistas, originalmente propugnadas pelo venezuelano Francisco de Miranda, precursor das lutas independentistas (VILABOY, 2007: 117-118, in: AYERBE, 2007), foram retomadas, ao longo das duas primeiras décadas do século XIX, pelos principais líderes da independência dos países da América Hispânica, tais como Simón Bolívar, Gaspar Rodríguez de Francia, Bernardo O'Higgins, Miguel Hidalgo, Mariano Moreno, José de San Martín.

Coube a Bolívar liderar o primeiro grande movimento integracionista. Convocou o Congresso Anfictiônico do Panamá, realizado entre 22 de junho e 15 julho de 1826. Foram convidadas para o Congresso todas as jovens nações da América Latina, inclusive o Brasil¹, mas, ao final, participaram delegações do Peru, Centroamérica, México e Gran Colômbia. Havia dúvida entre os participantes se se deveria convidar os Estados Unidos, mas Bolívar, em carta a Santander, de 30 de maio de 1825, manifestou seu desacordo: "Os americanos do Norte e os do Haiti, por serem estrangeiros, têm o caráter de heterogêneos para nós. Por isso, jamais serei de opinião de que os convidemos para nossos acertos americanos" (BOLÍVAR, s.d.: 148, apud VILABOY, 2007: 122).

Durante o congresso, aprovaram-se quatro tratados, que propunham, basicamente, a integração da América Hispânica. "O mais importante desses acordos foi o de União, Liga e Confederação Perpétua" (VILABOY, 2007: 122). Além dos países que enviaram delegados ao congresso, poderiam participar da Confederação todos os países da América Hispânica, mas, ao final, apenas a Gran Colômbia assinou o tratado. Posteriormente (1830), a própria Colômbia se desagregou em várias nações.

As tentativas de integração, no entanto, prosseguiram. Foi assim que, em 1839, o governo peruano solicitou ao congresso constituinte do país autorização para convidar às demais repúblicas hispano-americanas para a celebração de um

1 O governo do Brasil, na pessoa do Imperador Dom Pedro I, foi convidado por Santander.

tratado de aliança defensiva; dali em diante, a cada década do século XIX renovavam-se os intentos integracionistas.

A iniciativa peruana de 1839 foi retomada entre 1846 e 1848, quando, com a participação do Peru, Chile, Bolívia, Equador e Nova Granada, realizou-se em Lima o primeiro congresso hispano-americano depois do Congresso do Panamá, aprovando-se o Tratado de Confederação. Em 1856, por iniciativa da Venezuela, firmou-se o Tratado Continental entre Chile, Peru, Equador, Bolívia, Costa Rica, Nicarágua, Honduras, México e Paraguai. Na mesma época, firmava-se em Washington, por iniciativa da Guatemala, o Tratado de Aliança e Confederação entre Nova Granada, Guatemala, El Salvador, México, Peru, Costa Rica e Venezuela. Entre novembro de 1864 e março de 1865, por convite do governo peruano, realizou-se o “que pode considerar-se como último grande congresso hispano-americano” (Ibid.: 133), quando, com a participação da Colômbia, Chile, Venezuela, Equador, El Salvador e Peru, aprovaram-se quatro tratados, dentre eles o de União e Aliança defensiva. Um pouco antes (1857), os intelectuais Francisco Bilbao (chileno) e José Maria Caicedo (colombiano) haviam utilizado, pela primeira vez, o nome “América Latina”².

Apesar dos esforços realizados, nenhuma dessas tentativas de integração vingou. Há muitas causas para esse fracasso. Costumam-se citar os conflitos entre as oligarquias ou mesmo caudilhos que, com a independência, consolidaram o poder econômico e político que vinham construindo nas distintas áreas da região durante o período final da colônia. Citam-se também as distâncias e as dificuldades geográficas. Neste artigo, no entanto, destaca-se a causa que se considera fundamental. É que prevaleceu, nos primeiros cem anos de independência da América Latina, a disputa entre Estados Unidos e Inglaterra pela divisão da região em suas áreas de influência ou mesmo de domínio direto.

Os Estados Unidos já nascem com propensão expansionista. Essa propensão se revelou quando, inspirados no que qualificaram de “Destino Manifesto de uma grande nação, superior em espírito a todas as demais”, aprovaram, em 1823, o que ficou conhecido como “Doutrina Monroe”³.

2 Eles claramente definiram “América Latina” em oposição aos Estados Unidos. Em um dos trechos de um poema seu, “Las dos Américas”, publicado em 15 de fevereiro de 1857, Caicedo assim se expressou: “La raza de la América Latina/ Al frente tiene la sajona raza,/ Enemiga mortal que ya amenaza/ Su libertad destruir y su pendón”. Ao longo desse poema, Caicedo insiste bastante na necessidade de união da América Latina para defender-se do expansionismo estadunidense.

3 “Proposta inicialmente pelo secretário do exterior inglês, George Canning, como uma declaração conjunta entre os EUA e a Inglaterra a favor da independência dos países latino-americanos e do comprometimento de não adquirir para si qualquer porção de seus territórios, os EUA, que não concordavam com esta última ideia, optaram por não fazer a declaração com os ingleses, preferindo declarar unilateralmente a Doutrina Monroe que, com o lema ‘América para os americanos’,

Embalado por essa doutrina, o capitalismo nascente nos Estados Unidos rompeu fronteiras e, depois de comprar a Flórida, a Lousiana e o Oregon, promoveu a guerra contra o México, em 1845, e anexou os estados do Texas, Califórnia, Colorado, Arizona, Novo México, Nevada e Utah. Após esse “batismo de fogo” na guerra de conquista territorial, o expansionismo estadunidense avançou por dois caminhos: a busca de ocupação territorial ou controle dos governos da região com base em ações militares e a tentativa de avanço econômico com base na promoção de acordos comerciais. Tornou-se, a partir de então, cada vez mais agressivo.

Desde as aventuras do filibusteiro estadunidense William Walker na América Central no período 1855-1856 até a guerra com a Espanha pelo domínio de Cuba em 1898, foi-se configurando o intento de ocupação da América Central. Ao mesmo tempo, realizavam-se intervenções militares com o objetivo de manter sob controle governos da região⁴. O resultado desse processo foi descrito pelo economista estadunidense Leo Huberman: “Além da Nicarágua, Cuba, Filipinas, Porto Rico e Guam, os Estados Unidos possuem e controlam o Havaí, Samoa, Panamá, São Domingos, Haiti, Alasca e as Ilhas Virgens” (HUBERMAN, 1983: 232).

Consolidada a hegemonia sobre as Américas do Norte e Central, os Estados Unidos “passaram a disputar com a Inglaterra a hegemonia na América do Sul” (PINTO, 2008: 96. In: SILVA et alii, 2008). O instrumento principal, no entanto, não foram as intervenções militares, como vinham fazendo nas Américas do Norte e Central, mas a busca de acordos comerciais. Foi assim que propuseram ao Brasil, em 1887, a realização de uma união aduaneira para, logo depois, em 1889, durante a 1ª Conferência Pan-Americana, propor “a formação de uma ampla comunidade comercial que envolvesse todos os países da América” (Ibid.: 97), numa antecipação da proposta de Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), apresentada um século depois.

se punha contra uma possível recolonização da América Latina por parte das potências europeias, estimulada pelos governantes reacionários que formavam a Santa Aliança (Prússia, Rússia e Áustria-Hungria), mas que nada dizia acerca de uma possível expansão territorial dos próprios Estados Unidos” (PINTO, 2008: 93. In: SILVA et alii, 2008).

4 Quem descreveu muito bem esse processo foi o comandante Smedley D. Butler, que dirigiu muitas dessas expedições: “Em uma palavra, fui um pistoleiro do capitalismo... Assim, por exemplo, em 1914 ajudei a fazer com que o México, e em especial Tampico, se tornasse uma presa fácil para os interesses petrolíferos norte-americanos. Ajudei com que o Haiti e Cuba fossem lugares decentes para a cobrança de juros por parte do National City Bank... Em 1909-1912, ajudei a purificar a Nicarágua para a casa bancária internacional Brow Brothers. Em 1916, levei a luz à República Dominicana, em nome dos interesses açucareiros norte-americanos. Em 1903, ajudei a ‘pacificar’ Honduras em benefício das companhias frutíferas norte-americanas” (cit. in HUBERMAN, 1936, apud GALEANO, 1986: 120-121).

A proposta de união comercial não prosperou, principalmente porque, contraditoriamente, além da defesa do interesse nacional em alguns casos⁵, os fortes interesses ingleses presentes na Argentina, Brasil e Chile se contrapuseram a ela, mas serviu de base para a emergência de um pan-americanismo que começaria a construir a liderança dos Estados Unidos na região.

Esse afã expansionista estadunidense pode ter suas raízes mais profundas no “espírito” da “sajona raza”, como diria Caicedo, mas se explica, sobretudo, pelo desenvolvimento capitalista no país. Depois da primeira fase da industrialização, ocorrida no norte do país logo após a Independência, os Estados Unidos realizaram, de 1840 a 1870, a industrialização pesada, alavancada pelo Estado, o protecionismo tarifário, a construção ferroviária e novas leis de navegação (OLIVEIRA, 2003: 211, 213, 217). Essa forte expansão industrial demandava a busca de novos mercados e de fontes de matérias primas, estando na origem de seu expansionismo.

Mas essa “necessidade” converteu-se em algo estrutural a partir da década de 1870, quando o capitalismo estadunidense ingressou em nova fase. Sob o resguardo do protecionismo e do apoio estatal, acelerou-se o natural processo de concentração e centralização do capital, formando-se os monopólios. “Na América, os anos seguintes a 1870 viram o surgimento dos trustes, que tinham crescido bastante em medida e estrutura” (DOBB, 1976: 378). Fundiram-se então os monopólios industriais com os bancários para formar o capital financeiro. A partir de então, a exportação de capital passou a preponderar sobre a de mercadorias⁶.

Isso explica por que os Estados Unidos, nessa nova fase de seu expansionismo, não apenas se tornaram mais agressivos como também decidiram incorporar a América do Sul em seus domínios econômicos. Foi nessa fase que sua política externa se tornou cada vez mais agressiva e belicosa, realizando intervenções militares tanto na América Central (exemplo de Cuba) quanto na Ásia. Essa política foi sistematizada e consolidada, por meio do Corolário Roosevelt, durante a presidência de Theodore Roosevelt, de 1901 a 1909⁷.

5 Foi o caso brasileiro no começo da República, quando Ruy Barbosa, ministro da Fazenda, implementou um programa protecionista destinado a estimular o desenvolvimento industrial.

6 De acordo com Leo Huberman, “A economia dos Estados Unidos estava em tal condição que os capitalistas, como também os de outros países, decidiram ser necessário ter o controle da matéria-prima do mundo, de mercados para o excesso de produção, de oportunidade para investimentos lucrativos do excesso de capitais” (HUBERMAN, 1983: 232).

7 “No que se refere à América Latina, o Corolário Roosevelt se somou à Doutrina Monroe, em 1904, com os EUA se reservando ao direito de, carregando um *Big Stick* (‘um grande porrete’, eufemismo para o uso brutal da força militar), intervir nos assuntos dos países latino-americanos sempre que ocorressem o que consideravam desordens e instabilidades internas nessas regiões” (PINTO, 2008: 98. In: SILVA et alii, 2008).

Mas esse expansionismo estadunidense em direção ao sul do continente de-
frontou-se com a barreira imposta pelos interesses ingleses na região. Entre 1846 e
1849, a Inglaterra, depois de mais de sete décadas de revolução industrial, quando
a introdução de máquinas-ferramentas havia propiciado o aumento de 40 vezes
da produtividade do trabalho (SOUZA, 2001: 126) e, no dizer de Celso Furtado
(1986), havia por isso mesmo se transformado na oficina do mundo, decidiu revo-
gar as *corn laws*, isto é, as medidas protecionistas, e propor ao mundo um sistema
baseado no livre comércio. Vários países, dentre os quais a França, os EUA, a
Alemanha, o Japão, a Itália e a Rússia não aceitaram o novo sistema e decidiram
seguir o mesmo caminho antes adotado pela Inglaterra: o protecionismo. Mas ou-
tros países mais frágeis, particularmente os da América Latina, que acabavam de
conquistar a independência, ou aceitaram ou foram forçados a aceitar⁸.

O sistema implicava basicamente numa divisão internacional do trabalho
em que a Inglaterra reservava para si a produção e exportação de produtos indus-
triais, cabendo aos demais países a produção e exportação de produtos primários⁹.

Terminou triunfando, sobretudo na América do Sul, a divisão internacional
do trabalho imposta pela Inglaterra. Esse sistema se consolidou a partir do último
quartel do século XIX, quando passaram a predominar os monopólios, o capital
financeiro e a exportação de capitais – enfim, o que o economista inglês John A.
Hobson designou de imperialismo. Nesse momento, houve uma repartição conflui-
tuosa da América Latina entre Estados Unidos e Inglaterra, cabendo ao primeiro
o domínio das América do Norte e Central e à segunda, o domínio da América do
Sul. Conflituosa porque os EUA insistiam em avançar em direção ao sul.

Ao consolidar-se o domínio externo sobre a região e sua divisão internacio-
nal do trabalho, malograram as tentativas que vinham se realizando para a inte-
gração latino-americana, que, na época, se confundia com integração da América
Hispanica. Isso não significa que, nesse período, desapareceram as lutas em favor
da integração. Ainda que com menos força do que antes, elas continuaram¹⁰.

8 Houve resistência por parte de alguns países, particularmente o Brasil com a adoção de tarifas protecionistas e o Para-
guai com a manutenção de seu programa industrial.

9 Segundo Celso Furtado, formou-se um sistema sob a hegemonia de "um núcleo com um avanço considerável no proces-
so de capitalização, o qual concentra grande parte da atividade industrial e, praticamente em sua totalidade, a produção
de equipamentos; esse núcleo é também o centro financiador das exportações mundiais de bens de capital, controlador
da infraestrutura de meios de transporte do comércio internacional e principal importador de produtos primários" (FUR-
TADO, 1986: 54).

10 Vale destacar aqui particularmente três delas. Um dos primeiros a reagir ao pan-americanismo propugnado pelos Esta-
dos Unidos, no mesmo ano da Conferência de 1899, foi o intelectual e líder independentista cubano José Martí. Depois

2ª onda: consolidação da hegemonia dos EUA bloqueia integração regional

A segunda “onda” de integração da América Latina começa com as transformações ocorridas na região durante a grande crise de 1914-1945 e vai até o esgotamento, em fins dos anos de 1960 e começos dos de 1970, do longo período expansivo de pós-guerra da economia mundial. A principal mudança foi a deflagração, em vários países, de um processo de industrialização. Destacaram-se Brasil, Argentina e México, mas outros países de menor dimensão, como Chile, Colômbia e Uruguai, também se industrializaram na época.

Aproveitando-se da crise, particularmente da Grande Depressão, e também procurando se defender dela, os governos de países que já contavam com algum nível de indústria adotaram medidas cujo resultado foi o desenvolvimento de um processo de industrialização que passaria a substituir importações por produção interna. Medidas protecionistas, instalação de indústrias de base pelo Estado, mecanismos de financiamento público e de transferência de renda do setor primário para a indústria, fortalecimento do mercado interno compõem o arsenal de ações adotadas, de uma forma ou outra, por esses governos.

Constituiu-se então, sobretudo em sua primeira fase, um setor industrial basicamente sob controle nacional, numa aliança entre os Estados nacionais e suas respectivas burguesias, fortalecendo a independência econômica desses países. A ideologia nacional-desenvolvimentista inspirou os programas econômicos adotados no período. Os governos dos países que mais avançaram nesse processo procuraram implementar, como caminho para consolidá-lo, uma crescente autonomia em relação às potências econômicas (SOUZA, 2009). Para isso, fomentaram, entre outras coisas, a realização de processos de integração regional. O nacionalismo na periferia ensaja a integração regional.

de denunciar “o convite que os Estados Unidos potentes, repletos de produtos invendáveis, e determinados a estender seus domínios na América, fazem às nações americanas de menos poder” (MARTI, 02.nov.1889: 129-130, apud VILABOY, 2007: 136), propõe a unidade do que designou de “Nossa América”. No começo do século XX, o brasileiro Barão do Rio Branco, ministro das Relações Exteriores de 1902 a 1912, depois de declarar que até então cuidara de deslindar as fronteiras do Brasil com seus vizinhos, afirmou que sua principal tarefa passaria a ser a realização de um acordo com os principais países da América do Sul, a começar por Argentina, Brasil e Chile. O Pacto A.B.C. foi assinado, mas não chegou a implementar-se. O líder revolucionário nicaraguense, o “General de Hombres Libres” Augusto César Sandino, convocou um Congresso Latino-Americano sob o título “Plano de realização do supremo sonho de Bolívar”, para o qual elaborou uma proposta de aliança latino-americana, mas o evento não chegou a realizar-se.

Simultaneamente, o processo de diversificação econômica, resultante da industrialização, também favoreceu a integração regional latino-americana pela via econômica. Com a divisão internacional do trabalho clássica, os países da região, ao se especializarem na produção e exportação de uns poucos produtos primários, se vinculavam principalmente às economias industrializadas do norte do Planeta, ainda que mantivessem algum grau de intercâmbio comercial entre si¹¹. No entanto, com os obstáculos ao comércio mundial provocados pelas duas grandes guerras e a diversificação produtiva resultante da industrialização, incrementou-se fortemente o intercâmbio comercial entre distintos países latino-americanos¹². Interessava, portanto, objetivamente, às nascentes burguesias industriais da região o processo de integração regional, ainda que não necessariamente elas tivessem consciência disso.

A primeira tentativa de integração nessa nova fase ocorreu entre Argentina e Brasil, precisamente os dois países da região que mais haviam avançado no processo de industrialização. Por iniciativa de Raúl Prebisch, então gerente geral do Banco Central argentino e que depois, na qualidade de principal dirigente da Cepal¹³, se tornaria um dos principais teóricos e ideólogos do desenvolvimento e da integração da América Latina, Brasil e Argentina, a partir da Conferência da Bacia do Prata realizada entre 27 de janeiro e 6 de fevereiro de 1941, assinaram vários acordos de integração comercial¹⁴.

O objetivo inicial dos acordos era formar uma área de livre comércio, como passo para a criação de uma união alfandegária, que incluísse, além de Argentina e Brasil, os vizinhos Uruguai, Paraguai, Bolívia e Chile. Segundo um dos biógrafos de Prebisch, Edgar J. Dosman, dada a rivalidade histórica entre os dois países, “a formação de um bloco comercial Brasil-Argentina poderia representar uma revolução diplomática na América do Sul” (DOSMAN, 2011: 155). Além disso, para

11 Segundo Celso Furtado, Argentina, Brasil, Chile e Uruguai realizaram entre si, tradicionalmente, intercâmbio comercial. “O grosso desse intercâmbio se efetivava entre a Argentina e o Brasil, limitando-se, da parte argentina, praticamente ao trigo, e, da parte brasileira, geralmente deficitária, a produtos tropicais – café e cacau – e madeira” (FURTADO, 1986: 260).

12 “Assim, em 1950, o intercâmbio entre os quatro países indicados [Argentina, Brasil, Chile e Uruguai] representava 9,2 por cento de seu comércio exterior total, e em 1953 já alcançava 12,2 por cento” (FURTADO, 1986: 260).

13 Ver mais adiante.

14 Numa reunião preparatória, em 3 de outubro de 1940, com a presença da delegação argentina, incluindo Prebisch, o presidente brasileiro, Getúlio Vargas, “ênfaticou o apoio à construção de um grande mercado regional” (DOSMAN, 2011: 155). Durante a reunião, seu ministro da Fazenda Sousa Costa declarou: “No lugar da chamada Doutrina Monroe, propomos uma nova era para as novas circunstâncias: cooperação econômica continental sem prejudicar o direito de qualquer país das Américas de administrar seus negócios internos de acordo com suas necessidades” (In: LA NACIÓN, 10.out.1940, apud DOSMAN, 2011: 155).

Prebisch, “em vez de a Argentina e o Brasil duplicarem indústrias para atender mercados locais, eles deveriam promover uma especialização setorial para atingir o mercado regional” (DOSMAN, 2011: 154)¹⁵.

O motivo imediato para malograr a iniciativa de integração sul-americana foi precisamente a ação dos Estados Unidos. Depois do ataque japonês a Pearl Harbor, realizou-se no Rio de Janeiro, na segunda quinzena de janeiro de 1942, a Conferência Interamericana de Ministros das Relações Exteriores com o objetivo de unificar o continente americano contra o Eixo nazi-fascista. A Argentina, apesar de toda a pressão, optou pela neutralidade¹⁶. A partir de então, passou a ser considerada “pária”, “traidora” (DOSMAN, 2011: 178) pelo governo dos EUA, o qual passou a usar todos seus instrumentos de pressão (sobretudo financeiros e comerciais) contra aquele país, inclusive criando obstáculos para seus acordos comerciais com o Brasil.

As iniciativas de integração regional latino-americana foram retomadas com a criação da Cepal. A Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) foi criada em 1948 pela ONU para estudar os problemas da América Latina e propor soluções. Liderada pelo economista argentino Raúl Prebisch e integrada por uma série de jovens economistas e cientistas sociais e políticos, dentre eles o brasileiro Celso Furtado, cumpriu um papel decisivo na formulação do pensamento econômico latino-americano. Partindo do diagnóstico de que a dependência externa e as estruturas internas arcaicas da América Latina eram responsáveis pelo subdesenvolvimento, a Cepal propunha que a saída estava na industrialização¹⁷.

Entre os meios para garantir a industrialização e o desenvolvimento econômico da região, a Cepal propugnou a realização de um projeto integracionista. O alargamento do mercado, com a criação de um mercado regional, ensejaria a instalação de plantas industriais maiores e mais eficientes, além de poder avançar

15 Havia ainda, porém, certa ilusão de Prebisch em relação aos Estados Unidos. Segundo Dosman, “O objetivo da missão Prebisch [aos EUA], portanto, era forjar um programa financeiro, econômico e comercial de longo alcance para diminuir a dependência da Argentina em relação à Europa, inclusive com sondagens iniciais sobre uma possível área de livre-comércio do hemisfério Ocidental ou mesmo uma união alfandegária abrangendo as Américas, do Canadá à Patagônia” (DOSMAN, 2011: 157).

16 Essa decisão, aliás, estava respaldada nas relações comerciais da Argentina com a Inglaterra: para esta, que dependia do fornecimento de cereais por parte da Argentina, a neutralidade desse país na guerra garantia esse suprimento, à medida que evitava ataques da Alemanha aos navios cargueiros oriundos da Argentina.

17 Conforme Theotônio dos Santos, “nas décadas de 1940-50, desenvolveu-se o pensamento da CEPAL, que vai dar um fundamento de análise econômica e um embasamento empírico, assim como apoio institucional, à busca de bases autônomas de desenvolvimento. Estas se definiram por intermédio da afirmação da industrialização como elemento aglutinador e articulador do desenvolvimento, progresso, modernidade, civilização e democracia política” (SANTOS, 2000: 74).

para a indústria básica, como as de bens de capital e de bens intermediários. A integração seria, portanto, a condição para o desenvolvimento autônomo e endógeno da região¹⁸.

Assim, para a Cepal os países com mercados de menor dimensão dependiam, para industrializar-se, da integração com outros países. Quanto aos países maiores, poderiam trilhar sozinhos as etapas iniciais do processo de industrialização, consistentes em implantar a indústria leve de bens de consumo, mas, para avançar para etapas mais profundas, destinadas a implantar a indústria pesada, dependiam também do processo de integração.

A primeira experiência na questão da integração, sob inspiração da Cepal, foi com o primeiro tipo de integração. Segundo Furtado, “o atual movimento integracionista tem o seu ponto de partida em uma resolução dos governos dos cinco países [El Salvador, Guatemala, Honduras, Costa Rica e Nicarágua] tomada no quarto período de sessões da CEPAL, que ocorreu na cidade do México em 1951” (FURTADO, 1986: 254) – mesmo ano em que, por meio da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, assentavam-se as bases para a integração europeia. Criava-se, em consequência daquela resolução, ainda em 1951, o Comitê de Cooperação Econômica do Istmo e a Organização dos Estados Centro-Americanos (ODECA), que, depois de várias transformações, passaria a chamar-se Mercado Comum Centro-Americano (MCCA) em 1960 e Sistema de Integração Centro-Americano (SICA) na década de 1990. Em termos de intercâmbio comercial, esse bloco produziu resultados significativos em sua etapa inicial¹⁹.

O malogro posterior dessa experiência costuma ser atribuído à guerra entre El Salvador e Honduras, em julho de 1969, mas, mais uma vez, é possível conjecturar

18 Segundo Celso Furtado, esse pensamento já estava na origem da criação da Cepal: “Esse movimento, se bem que modesto em seus objetivos, foi rapidamente reforçado por uma linha de idéias que se vinha desenvolvendo na CEPAL praticamente desde a sua criação em 1948. Com efeito, no informe de 1949, redigido por Raúl Prebisch, chamava-se a atenção para as limitações intrínsecas de uma industrialização restringida a mercados nacionais latino-americanos isolados uns dos outros. Este problema se colocava na época aos países que já haviam superado as primeiras fases da industrialização. Na medida em que se passava das indústrias leves para as pesadas, das de bens de consumo não duráveis para as de bens duráveis de consumo, e que se dava início à produção de equipamentos, o problema das dimensões do mercado adquiria importância crescente (...). Tais considerações (...) contribuíram para criar o clima psicológico que lavaram à criação de uma zona de livre comércio em 1960” (FURTADO, 1986: 261).

19 “Em 1955 o comércio intra-regional chegava apenas aos 3 milhões de dólares, em 1962 chegou aos 50 milhões e em 1968 alcançou os 200 milhões” (GAITE, 2011:157). A participação do comércio intra-zonal nas exportações totais dos países passou de 7,6% em 1960 para 27,3% em 1970. Isso repercutiu positivamente no desenvolvimento industrial da região: a produção industrial, que crescera a um ritmo de 6% anuais entre 1950 e 1960, subiu para 8,7% entre 1960 e 1970, fazendo o crescimento do PIB elevar-se de 4,5% para 5,6% (FURTADO, 1986: 256-257).

sobre a intervenção dos EUA: “Este último acordo [Tratado sobre o Regime de Indústrias Centro-Americanas de Integração] suscitou fortes reações, particularmente da parte do governo dos Estados Unidos, que a ele atribui o propósito de criação de empresas com apoio estatal e exclusividade do mercado regional” (Ibid.: 255).

Logo depois da criação do bloco regional entre os pequenos países centro-americanos, houve também a tentativa de aproximar os países de maior dimensão e de maior desenvolvimento relativo da América do Sul. Com o retorno de Getúlio Vargas ao governo do Brasil, o presidente argentino, Juan Domingo Perón, propôs, em 1952, ao Brasil e ao Chile, o restabelecimento do Pacto A.B.C., que havia sido assinado no começo do século entre os três países. A proposta contemplava uma abrangência maior, podendo estender-se para o conjunto da América do Sul²⁰.

Perón chegou a declarar na época que “no ano 2000, ou estaremos unidos ou seremos dominados”. O suicídio de Vargas em 1954 e a queda de Perón em 1955, depois de forte campanha contrária à integração, por parte dos setores conservadores da Argentina e do Brasil, podem ser considerados os motivos imediatos do fracasso dessa proposta²¹. Mas, como veremos adiante, a razão de fundo pode ser buscada, mais uma vez, na ação dos Estados Unidos na região.

Apesar da pressão estadunidense, o projeto integracionista, tal como Fênix, sempre renasce das cinzas. O projeto mais ambicioso consistia na retomada da antiga ideia de integração do conjunto da América Latina e que, como vimos, vinha amadurecendo desde a década de 1940 entre os governos do Brasil e da Argentina. Foi assim que, como proposta do Comitê de Comércio da CEPAL, que em 1957 criou o Grupo de Trabalho do Mercado Regional Latino-Americano, assinou-se, em 18 de fevereiro de 1960, em Montevidéu, o tratado que instituiu a Associação Latino-Americana de Livre Comércio – ALALC, integrada por Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai. Os signatários do tratado representavam “mais de 80% do produto bruto e da população da América Latina” (HERRERA, 1966: 149).

20 Segundo Luiz Pinto, “A proposta de Perón, entretanto, era bem mais audaciosa, já que estava baseada na constatação de que, para darem continuidade a seus projetos de industrialização autônoma e inclusão social, seus países deveriam organizar uma comunidade econômica e política que, a partir de uma união aduaneira, deveria adotar políticas conjuntas na arena internacional, formando consórcios que teriam como objetivo controlar o preço mundial de muitas matérias-primas, buscando evitar a deterioração dos termos de intercâmbio” (PINTO, 2008: 111. In: SILVA, 2008).

21 “A UDN, no Congresso, e a imprensa conservadora, a ela vinculada, formaram um coro e, apresentando os entendimentos de Vargas com Perón como ‘traição nacional’, acusaram os dois de conspirarem ‘contra o ideal do Pan-Americanismo e a realidade da boa vizinhança, tradicionais no hemisfério’, por tentarem fazer o Pacto ABC e resistirem aos EUA” (BANDEIRA, 2003: 261).

A ALALC “tinha por objetivo básico a ampliação do comércio regional, e conseqüentemente dos mercados nacionais, através da eliminação gradual das barreiras ao comércio intrarregional” (FARIA, 1993: XV). O prazo estipulado para o alcance de seus objetivos foi de 12 anos. Ocorreria, portanto, em 1972²².

Havia sido criada uma condição internacional favorável a projetos dessa natureza. Tendo chegado à conclusão de que, em lugar do alinhamento automático com qualquer das duas superpotências (EUA e URSS), deveriam trilhar um caminho de não-alinhamento, os líderes de vários países do Terceiro Mundo²³ decidiram criar o Movimento de Países Não-Alinhados, que começou a congregiar os países que queriam seguir um caminho independente. O crescimento desse movimento fortaleceu a tendência à unidade de países mais pobres.

No entanto, em contraposição, o expansionismo político, econômico, militar e diplomático dos EUA na região seria um grande obstáculo à integração latino-americana. Já no Tratado de Montevideu, limitaram-se, por pressão do FMI (hegemonizado pelos EUA), os objetivos estratégicos iniciais propostos pela CEPAL²⁴.

Assim, os acordos se limitaram a estabelecer a criação de um estágio mais elementar de integração: a área de livre comércio. Mesmo esse estágio não conseguiu concretizar-se. A integração da América Latina ainda teria que enfrentar grandes desafios para concretizar-se. O principal deles provinha dos EUA. Os interesses estratégicos desse país entravam em contradição com a integração latino-americana. Era o velho adágio: “Dividir para reinar”.

Ao final da II Guerra, havia terminado a disputa entre EUA e Inglaterra pela divisão da América Latina. A potência inglesa, depois de duas guerras e da Grande Depressão, havia sucumbido e estava às voltas com seu processo de reconstrução. Enquanto isso, os EUA, que já haviam se tornado a maior economia do Planeta às vésperas da I Guerra, converteram-se na potência hegemônica no mundo capitalista no pós-II Guerra²⁵.

22 “O modelo adotado tinha como referência o GATT. Havia as ‘listas nacionais’ de concessões e uma ‘lista comum de bens’, com cujo desgravamento os signatários se comprometiam, e, por outro lado, havia ‘listas especiais’, em benefício dos países de menor desenvolvimento relativo; estas últimas listas não estavam sujeitas à cláusula de nação mais favorecida” (FARIA, 1993: XV).

23 Destacando-se Nasser no Egito, Nehru na Índia, Sukarno na Indonésia.

24 “Contudo, as pressões do FMI impediram a adoção de dois elementos básicos para assegurar o êxito dessa iniciativa. A definição de suas metas na direção de uma integração mais profunda e a criação de mecanismos de compensação que permitissem um comércio flexível entre os vários países” (SANTOS, 1993: 121).

25 “A base da hegemonia dos EUA era o fato de que emergiram no pós-guerra como a mais poderosa potência ocidental: em 1948, detinham 55,8% da produção industrial e 23,8% das exportações do mundo capitalista, enquanto sua participação no fluxo de inversões diretas no estrangeiro alcançava a elevada cifra de 60%. Soma-se a isso o fato de

Por outro lado, ao final da II Guerra, o mundo estava dividido em dois: de um lado, o sistema socialista, liderado pela União Soviética; de outro, o sistema capitalista, liderado pelos Estados Unidos da América. Estes procuraram consolidar essa hegemonia em todos os terrenos: no econômico, convertendo o dólar em dinheiro mundial, controlando as instituições multilaterais (FMI, BIRD) e promovendo o avanço de suas transnacionais; no militar e geopolítico, mantendo suas tropas na Europa, patrocinando a criação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e tentando evitar o avanço do socialismo na Ásia (guerra contra a Coreia); e, no político-ideológico, erigindo o anti-comunismo a doutrina central da sua propaganda ideológica, deflagrando a chamada Guerra Fria²⁶.

Nos primeiros anos de pós-guerra, os EUA encontraram dificuldade de realizar o avanço econômico, por meio de suas transnacionais, na região latino-americana. Isso porque, como examinamos anteriormente, os países mais importantes vinham realizando um processo de industrialização sob controle nacional, fortalecendo a ideologia nacionalista nesses países. Por isso, concentraram sua ação inicial na criação de mecanismos políticos de aproximação e na propaganda ideológica do anti-comunismo com base na difusão da doutrina da contra-insurgência.

Foi assim que tentaram retomar o pan-americanismo que vinham propugnando desde o final do século XIX. Para isso, promoveram, a partir de 1944, as Conferências Interamericanas, sendo que, na de 1947, aprovou-se a criação do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) – segundo o qual “um ataque armado de qualquer Estado contra um Estado americano seria considerado como um ataque contra todos os Estados do hemisfério” (PINTO, 2008: 107)²⁷ – e, na de 1948, criou-se a Organização dos Estados Americanos (OEA), que substituiu as conferências. A criação desses organismos abria espaço para a hegemonia político-ideológica dos EUA na região (ver declaração anti-comunista constante

que saíram da guerra com o mais poderoso exército do 'bloco ocidental', boa parte do qual permaneceu estacionado na Europa, no Japão e na península coreana. Com base nessas condições e na propaganda de que seriam capazes de defender os interesses capitalistas globais diante do avanço do socialismo, os EUA puderam assumir a hegemonia política no mundo capitalista” (SOUZA, 2009: 41).

26 "Para legitimar essa posição, foi elaborada na Academia Militar de West Point a doutrina da contra-insurgência, que dividia o mundo em dois, o 'comunista', liderado pela URSS, e o 'ocidental-cristão', liderado pelos EUA. Caberia a estes últimos a responsabilidade de defender o hemisfério ocidental de uma suposta 'agressão comunista'. Dentro dessa 'doutrina', qualquer conflito que ocorresse ao interior de cada país da região era interpretado como expressão do 'conflito leste-oeste', os 'contestadores' eram taxados de inimigo interno, isto é, representantes do suposto inimigo externos, e deveriam ser duramente reprimidos pelas forças armadas locais, com o apoio dos EUA" (SOUZA, 2009: 43).

27 É importante registrar que, na primeira vez em que ocorreu esse ataque externo, por ocasião da Guerra das Malvinas, os Estados Unidos ficaram do lado do agressor externo, a Inglaterra.

do artigo 32 da OEA), mas, para essa consolidar-se, dependia ainda da submissão dos governos mais importantes da região, como condição para o avanço econômico das transnacionais estadunidenses.

Depois de terminada a fase dura da reconstrução europeia – com a qual contribuíram os EUA –, bem como a guerra contra a Coreia (em 1953), o governo dos EUA se voltou de maneira mais intensa para a América Latina. Suas corporações transnacionais estavam sedentas de ocupar na região o espaço que antes fora ocupado pelos capitais ingleses ou que começava a ser ocupado por burguesias nacionais.

Além disso, na disputa pelo mercado mundial com as corporações alemãs e japonesas, que reconstruíam seu aparato produtivo com as tecnologias mais modernas²⁸, as transnacionais estadunidenses também teriam que se modernizar. Para isso, teriam que substituir suas máquinas antigas por máquinas modernas.

A estratégia que os Estados Unidos montaram implicava transferir essas fábricas usadas para os países latino-americanos que já haviam começado seu processo de industrialização. Esse intento entrava em contradição direta com essas nações, já que estavam se industrializando, no fundamental, com base no próprio esforço e no controle nacional sobre a economia nacional. Era a época do nacional-desenvolvimentismo.

A política exterior dos EUA, que sempre esteve a serviço de seus interesses econômicos, foi imediatamente posta para operar no sentido de criar as condições para essa expansão de suas empresas. A política externa adotada a partir da presidência de Harry S. Truman, iniciada em 1945, substituiu a política anterior, chamada da “Boa Vizinhança”, de Franklin D. Roosevelt, retomando a política do *Big Stick* do Corolário Roosevelt. As pressões sobre Brasil e Argentina, somadas a fatores internos, terminaram culminando na morte de Getúlio Vargas e na queda de Perón, abrindo um período de grandes tensões na região.

Houve um interregno no governo John F. Kennedy, quando o Departamento de Estado, retomando a tradição legada por Franklin D. Roosevelt, tentou praticar uma política de “boa vizinhança”, principalmente através do programa Aliança para o Progresso²⁹, mas, com a morte de Kennedy, a 22 de novembro de 1963, a

28 A capacidade produtiva desses dois países havia sido praticamente dizimada durante a guerra, enquanto a capacidade dos EUA, que não sofreram guerra em seu território, havia não apenas se mantido intacta, como se expandido.

29 A Aliança para o Progresso foi um programa lançado pelo presidente John F. Kennedy e institucionalizado, entre 5 e 17 de agosto de 1960, durante a reunião do Conselho Interamericano Econômico e Social da OEA, em Punta Del Este (Uruguai). Era um Plano de 10 anos, com recursos orçados de US\$ 500 milhões, oriundos basicamente dos EUA, que prometia combater as desigualdades econômicas e sociais da América Latina. Ao final, limitou-se basicamente a um

agressividade da política externa dos EUA retornou com toda força. Conforme nos indica Toledo Machado: “Com a ascensão presidencial de Lyndon B. Johnson, os ‘falcões’(...) começaram a agir com maior desembaraço, impondo a doutrina da inevitabilidade da terceira guerra mundial e da liderança militar dos EUA” (MACHADO, 2003: 260).

Para essa política, passou a ser de fundamental importância a substituição de governos latino-americanos que não estivessem de acordo com a abertura de suas economias para a entrada de capital estrangeiro. Sucederam-se, a partir daí, os golpes militares na região. Como consequência, os novos governos instalados passaram a alinhar-se automaticamente com a política do Departamento de Estado e a abrir caminho para a invasão econômica por parte das empresas transnacionais. E, como a essa política e a esse avanço econômico não interessava a efetivação da integração latino-americana, os acordos firmados para a criação da ALALC não saíram do papel.

3ª onda: nova crise estrutural abre espaço para nova onda de integração

A terceira onda de integração latino-americana corresponde ao período de declínio da onda larga de pós-guerra, iniciado na virada da década de 1960 para a de 1970. O declínio da onda larga é simultaneamente o declínio relativo prolongado da economia e, por conseguinte, da hegemonia dos EUA. Na raiz desse processo, encontra-se, entre outros fatores, o intenso crescimento da produtividade do trabalho no Japão e na Alemanha, em detrimento dos EUA³⁰.

Esse processo abriu espaço para novas tentativas de integração latino-americana. A primeira delas partiu dos países andinos. Já em 1966, Chile, Venezuela, Peru e Equador haviam firmado a Declaração de Bogotá com o objetivo de criar, no âmbito da ALALC³¹, um acordo sub-regional. Ele viria a se consumir em 1969

plano assistencialista com o fornecimento de alimentos através do programa “Alimentos para a Paz”. Era, na verdade, uma tentativa de amortecer os conflitos sociais na região e melhorar a imagem dos Estados Unidos. Ainda que tenha sido formalmente extinto apenas em 1969 pelo presidente Richard Nixon, na prática deixou de funcionar com a morte de Kennedy e o início do apoio, pelo seu sucessor, aos golpes militares na América Latina (1964) (VALENTE, 27.07.2006).

30 Enquanto no Japão cresceu 289% de 1960 a 1976 e na Alemanha o fez a 145%, nos EUA se expandiu apenas 57% no mesmo período (SOUZA, 2001: 55).

31 Os acordos da ALALC previam a realização de blocos sub-regionais.

através do Acordo de Cartagena, que criou o Pacto Andino. Constituído inicialmente por Bolívia, Chile, Colômbia e Peru, receberia, em 1973, a adesão da Venezuela e, posteriormente, sofreria a defecção do Chile.

O objetivo seria constituir uma União Aduaneira num prazo de 10 anos. Nesse período de transição, o bloco funcionaria como Área de Livre Comércio. No entanto, a transição foi mais prolongada³².

Desde o início, havia o compromisso de uma integração mais profunda, que, partindo das etapas iniciais, culminasse num Mercado Comum. Além disso, “o Acordo de Cartagena tinha pretensões mais ambiciosas do que a ALALC: almejava chegar ao planejamento conjunto de setores econômicos e definiu uma política de restrição ao capital estrangeiro e de desenvolvimento tecnológico regional” (SANTOS, 1993: 22).

Isso foi possível porque, entre o fim dos anos de 1960 e começo dos de 1970, formaram-se nos países andinos governos nacionalistas e progressistas que buscavam enfrentar a dependência externa de suas economias, restringindo a ação do capital estrangeiro³³.

A segunda iniciativa ocorreu em 1975 entre Brasil e México. No Brasil, o setor nacionalista das Forças Armadas assumira a hegemonia no governo, tendo à frente o general Ernesto Geisel. Reagindo à recessão mundial deflagrada em 1974, Geisel implementou no país o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), que procurava combater o subdesenvolvimento e a crise através de medidas que reduzissem a dependência externa (SOUZA, 2008). No México, Luis Echeverría Alvarez, que governou de 1970 a 1976, tinha posicionamento idêntico. Dele nasceu, em 1975, a proposta de criação do Sistema Econômico Latino-Americano (SELA)³⁴.

O SELA não era um bloco econômico regional, mas contribuía para a sua formação na medida em que propiciava ações coordenadas entre os vários governos da região. Ele era reflexo de uma dupla determinação:

32 Bolívia, Colômbia e Venezuela culminaram a abertura de seus mercados para os parceiros em 30 de setembro de 1992. O Equador completou seu processo em 31 de janeiro de 1993 (COMUNIDADE ANDINA, 08.03.2005).

33 Foi assim com Salvador Allende no Chile, o general Velasco Alvarado no Peru, o general Juan José Torres na Bolívia, o Governo Nacionalista Revolucionário, presidido pelo general Guillermo Rodríguez Lara, no Equador e Carlos Andrés Pérez na Venezuela.

34 “Contando com a adesão de muitos países da região, os objetivos desse sistema eram: coordenar posições governamentais nos foros internacionais; estimular a cooperação horizontal entre os países da região; apoiar os processos de integração latino-americanos e propiciar ações coordenadas entre eles. A criação do SELA foi importante para demonstrar a força do projeto ‘integracionista’ latino-americano” (PINTO, 2008: 122-23).

- de um lado, a emergência da crise mundial debilitara a capacidade dos países centrais manterem sua pressão sobre os países em desenvolvimento;
- de outro, aproveitando-se dessa situação, o Movimento de Países Não-Alinhados, depois de aprovar na Conferência de Argel em 1973 que o principal problema da época era a “contradição centro-periferia”, conseguiu, no ano seguinte, que 110 países apresentassem e lograssem aprovar na sexta Sessão Especial da Assembleia da ONU duas resoluções propondo o estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional, baseada na auto-determinação, na cooperação e na igualdade entre os povos (MACHADO, 2000).

A década de 1970 foi a década de fortalecimento dos Não-Alinhados. Nesse contexto, foi retomado o projeto integracionista da América Latina. E assim se celebrou em 1980 um novo Tratado de Montevidéu, que transformou a ALALC na Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Segundo Faria,

muito do conteúdo do novo tratado já estava expresso no documento anterior, e a estrutura orgânica manteve-se essencialmente a mesma. Algumas mudanças significativas foram introduzidas, porém, relativamente aos objetivos e aos mecanismos da Associação. Primeiramente, deixou-se de lado a intenção de instituir uma zona de livre comércio, dando-se prioridade, a despeito do objetivo formal (declarado no Preâmbulo) de se criar um mercado comum, ao estabelecimento de uma zona de preferências tarifárias regionais, o que representa uma abdicação aos objetivos que antecederam a nova Associação. Em segundo lugar, deixou-se maior margem aos Estados-Membros para celebrarem acordos bilaterais de complementação econômica, o que, em si, pode apresentar tanto vantagens quanto riscos para a integração continental (FARIA, 1993: XV-XVI).

Aquilo que foi apresentado como retrocesso na nova associação pode significar, na verdade, a adaptação às condições reais dos vários países a fim de garantir o avanço possível. Assim, ao mesmo tempo em que se estabelecia uma meta mais avançada do que a prevista na ALALC, ao propor a formação de um mercado comum, procurava-se começar pela base, isto é, pela formação de uma Zona de Preferências Comerciais.

Simultaneamente, ampliavam-se as possibilidades de acordos sub-regionais, como forma de incentivar parcerias entre países com maior proximidade. Vere-

mos adiante que foi exatamente esse mecanismo flexível que permitiu o avanço do projeto integracionista a partir da década de 1980.

Iniciativas importantes cimentaram o terreno para esse avanço. Um importante momento desse processo foi a formação do Grupo de Apoio a Contadora, criado em 1983 por Venezuela, México, Colômbia e Panamá, recebendo a adesão, em 1985, do Peru, Brasil, Argentina e Uruguai. O objetivo era contribuir para a pacificação da América Central (que estava em guerra civil) e para o fortalecimento da América Latina.

Em 1986, o Grupo de Contadora ampliou seus objetivos, passando a envolver-se com o conjunto da problemática latino-americana. Receberia então o nome de Grupo do Rio. Mesmo sendo um grupo de natureza eminentemente política, a aproximação entre seus membros haveria de ensejar o aprofundamento do processo de integração econômica.

Em 1984, formava-se uma articulação baseada na esfera econômica. Reuniram-se em Cartagena, Colômbia, os chanceleres e ministros da economia da Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, México, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela para criar uma instância permanente destinada a discutir a problemática da dívida externa. Esse grupo passou a ser conhecido como Consenso de Cartagena. Mesmo não havendo conseguido uma ação conjunta na negociação da dívida, tornou-se mais um exemplo de cooperação entre os países latino-americanos.

Mas o eixo central da integração da América do Sul seria a aproximação entre Brasil e Argentina. O fator decisivo para essa aproximação foi o apoio dado pelo governo brasileiro à Argentina por ocasião da Guerra das Malvinas em 1982, quando a Argentina, ao tentar recuperar um território perdido para a Inglaterra – Ilhas Malvinas –, foi por esta agredida militarmente, com o apoio dos EUA, o qual, ao tomar essa atitude, rasgou o TIAR.

Essa atitude contribuiu para a retomada da cooperação econômica entre os dois países, culminando com a formação do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL.

O antecedente mais imediato da formação desse bloco foi a Ata de Integração Brasil-Argentina firmada em 1986 entre os presidentes José Sarney (Brasil) e Raúl Alfonsín (Argentina). Os dois foram os primeiros presidentes de seus países após o fim dos regimes ditatoriais. Essa Ata, ao criar o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), tinha um largo alcance para a política de integração sul-americana. Quem descreveu muito bem seus objetivos foi Moniz Bandeira:

A determinação com que Alfonsín e Sarney trataram de promover a integração econômica entre os dois países foi tanta que em apenas um ano se encontraram três vezes (duas com a participação do presidente do Uruguai, Julio Maria Sanguinetti). E seus esforços para construir o 'zollverein', a partir de um projeto integrado de produção, comércio e desenvolvimento tecnológico do setor de bens de capital, fornecimento de trigo, complementação do abastecimento alimentar e expansão gradual, sustentada e equilibrada do comércio, com apoio à exportação do país deficitário, visou possibilitar que o Brasil e a Argentina alcançassem maior autonomia e independência em relação ao mercado mundial, mediante crescente unificação de seus espaços econômicos. A própria ênfase dada à integração do setor de bens de capital, coração da indústria pesada e matriz do desenvolvimento tecnológico, mostrou o propósito de aumentar, particularmente, a capacidade de auto-sustentação e auto-transformação de suas economias, estabelecendo o ciclo completo da reprodução ampliada do capital, de forma independente, com a unificação dos dois mercados (BANDEIRA, 2003: 464-65)

O passo seguinte foi a assinatura, em 1988, do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre Brasil e Argentina. O objetivo era criar "um espaço econômico comum, mediante a remoção gradual, em dez anos, de todos os obstáculos tarifários e não-tarifários à circulação de bens e serviços, bem como harmonizar e coordenar suas políticas aduaneira, monetária, fiscal, cambial, agrícola e industrial" (PINTO, 2008: 131).

Foram assinados nessas duas oportunidades 24 protocolos sobre os temas descritos acima. Eles foram consolidados no Acordo de Complementação Econômica nº 14, assinado em dezembro de 1990, no âmbito da ALADI. Esta foi a base para a criação do MERCOSUL.

Contraditoriamente, a proposta lançada em 1989 por George Bush, então presidente dos EUA, conhecida como Iniciativa para as Américas, que visava conformar uma zona de livre comércio do Alasca à Terra do Fogo, terminou acelerando o processo de integração na América do Sul.

Apesar de serem a favor da proposta estadunidense, os governantes sul-americanos da época³⁵, orientados por seu corpo diplomático, preferiram formar

35 Particularmente, Fernando Collor de Mello no Brasil e Carlos Menem na Argentina.

um bloco regional como forma de fortalecer sua posição na negociação com os EUA. E precisamente esse foi um dos critérios estabelecidos no Tratado de Assunção que, em 26 de março de 1991, criou o MERCOSUL para integrar o Brasil, a Argentina, o Uruguai e o Paraguai (CARVALHO & SILVA, 2002).

O objetivo estratégico era constituir um mercado comum, mas os governantes optaram por atingir esse objetivo através de etapas, a começar por uma Área de Livre Comércio, passando depois por uma União Aduaneira.

Assim, da assinatura do Tratado até 31 de dezembro de 1994, dever-se-ia viver a etapa de transição para uma Área de Livre Comércio. O objetivo dessa etapa era remover os obstáculos tarifários e não-tarifários à livre circulação de produtos.

A etapa seguinte seria a de transição para uma União Aduaneira. Em setembro de 1990, os presidentes do Brasil e da Argentina assinaram a Ata de Buenos Aires que estipulava a data de 1º de janeiro de 1995 para a entrada em vigor da União Aduaneira.

Seu instrumento principal seria a tarifa externa comum (TEC). Assim, em agosto de 1994, foi decidida em Buenos Aires a tarifa externa comum para praticamente todo o universo tarifário, inclusive os produtos sensíveis. Seu limite máximo foi estabelecido em 20%. Foi dado o prazo até 2001 para a adaptação de cada país a esse teto, estendendo-se até 2006 no caso dos produtos de informática. O objetivo era que nesse ano, quando terminaria o período de convergência ascendente ou descendente das tarifas nacionais que ainda se encontravam em regime de exceção, a TEC estaria implementada para todo o universo tarifário (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 25.11.2004)³⁶.

Uma decisão importante, adotada no Protocolo de Ouro Preto, foi o reconhecimento da personalidade jurídica de direito internacional do MERCOSUL. Esse reconhecimento atribui ao bloco econômico competência para negociar, em nome próprio, acordos com terceiros países, grupos de países e organismos internacionais.

No momento de sua conformação enquanto União Aduaneira, em 1995, o MERCOSUL já representava um peso importante na economia mundial³⁷. Como

36 Por se tratar de União Aduaneira, o conjunto da região teria que ser protegido de produtos originados de outros países de fora de bloco. Daí a aprovação do Regime Geral de Origem, que estabeleceu regras referentes à origem das mercadorias comercializadas entre os países-membros. A regra básica foi a de que, para receber o tratamento de produto regional, os produtos contemplados por tarifas privilegiadas deveriam possuir percentual mínimo de 60% de valor agregado regional.

37 Com uma população de 201,9 milhões de habitantes e uma área territorial de 11,86 milhões de quilômetros quadrados, o bloco produzia um PIB de US\$ 994,74 bilhões, o que dava um PNB *per capita* de US\$ 4.380,00. O peso da indústria na economia regional era de 35% e o grau de urbanização, de 79% (CARVALHO & SILVA, 2002: 239, quadro 12.4).

agrupamento econômico, o MERCOSUL constituía o quarto maior mercado consumidor do mundo, depois do NAFTA, União Europeia e Japão. Seu setor industrial é um dos mais importantes dentre os países em desenvolvimento.

No entanto, o MERCOSUL começou a ser implementado num período (década de 1990) em que o Consenso de Washington e o neoliberalismo, com seu postulado de livre comércio, começaram a orientar as políticas econômicas da região. Isso alterou em grande medida os objetivos iniciais.

Concebido na década anterior pelos presidentes Sarney e Alfonsín como instrumento de desenvolvimento autônomo da região, com base em parcerias produtivas, particularmente nas áreas de bens de capital e tecnologias avançadas, converteu-se, nas mãos de Fernando Collor de Mello e Carlos Menem, num bloco que passou a priorizar o livre comércio.

Neste caso, “ao lado da redução das tarifas internas, também reduzia-se a chamada tarifa externa comum (TEC) e se valorizavam as moedas locais, em verdadeiro subsídio aos produtos estrangeiros” (SOUZA, 2001: 107)³⁸.

Daí decorreram dois problemas:

- a redução da TEC provocou um violento aumento das importações da região, oriundas sobretudo dos EUA³⁹, gerando déficits nas balanças comerciais e comprometendo seriamente o setor produtivo da região, incapaz de concorrer com produção importada subsidiada, acarretando, como consequência, o aumento do desemprego;
- a redução indiscriminada, sem planejamento estratégico, das tarifas entre os países-membros provocou o sucateamento de setores mais débeis dos países menos desenvolvidos da região; essa situação se agravou depois da desvalorização da moeda brasileira em 1999.

O ministro da Economia da Argentina, Domingo Cavallo, que retornara ao governo durante a crise que afetou o país⁴⁰, tentou utilizar esse fato para adotar medidas que, na prática, comprometiam a existência do MERCOSUL. No entanto, apesar desses problemas, se formos examinar o MERCOSUL do ponto de vista

38 Registre-se que, no momento em que o MERCOSUL se converteu em União Aduaneira, em 1995, estabeleceu-se uma TEC baixíssima para os padrões da época: 12,3% (BANDEIRA, 2004: 80).

39 Conforme o Departamento de Comércio dos EUA, as exportações estadunidenses para o conjunto da América do Sul praticamente duplicaram de 1991 para 1995, passando de US\$ 15,9 bilhões para US\$ 28 bilhões (SOUZA, 2001: 107).

40 Cavallo fora ministro de Menem e reassumiu a função durante o governo de Fernando De La Rúa.

das correntes de comércio intra-regional⁴¹ e das negociações internacionais, o bloco regional tem tido grande sucesso⁴².

No entanto, manifestam-se nesse intercâmbio dois problemas, que podem afetar o processo de integração:

- há uma divisão regional do trabalho em que o Brasil é o principal beneficiário: exporta principalmente produtos industriais e importa preferencialmente produtos primários;
- o Brasil vem sendo crescentemente superavitário: seu superávit comercial em relação aos demais países do MERCOSUL subiu de US\$ 2,5 bilhões em 2004 para US\$ 6,8 bilhões em 2008 (Ibid.).

Assim, além da invasão indiscriminada de produtos oriundos de fora da região, resultante dos processos de abertura comercial da época, os países mais frágeis ainda eram vítimas da invasão de produtos fabricados no Brasil. Esse processo, portanto, beneficiou, sobretudo, às transnacionais, instaladas ou não na região, e aos grandes grupos empresariais brasileiros.

No entanto, no período recente, o bloco regional tem buscado superar a prática inicial que concentrava a integração na esfera comercial. Passou a abarcar áreas como a coordenação de políticas externas, a cooperação em matéria de segurança internacional, de assuntos judiciais e de educação⁴³.

Acrescente-se o Acordo sobre o “Visto MERCOSUL”, que confere tratamento preferencial e privilegiado aos cidadãos do MERCOSUL na legalização da prestação de serviços nos Estados-Partes. Em 2006, o bloco foi fortalecido com o

41 Soma de exportações e importações.

42 As trocas entre o Brasil e os demais membros do MERCOSUL aumentaram de US\$ 3,6 bilhões em 1990 para US\$ 18,5 bilhões em 1997. Houve um revés a partir de então porque combinou-se a crise argentina com a desvalorização do real brasileiro, e assim o comércio intra-regional baixou para US\$ 8,9 bilhões em 2002. Mas, dali em diante, com a retomada do crescimento argentino e a decisão do governo brasileiro de recolocar no centro da sua política exterior a integração regional, o comércio intra-regional voltou a crescer: em 2008, a corrente de comércio entre o Brasil e os outros países do MERCOSUL já havia atingido US\$ 36,7 bilhões (MDIC-SECEX, 06.01.2009). No final dos anos de 1990, o bloco já era o principal mercado para as exportações brasileiras de manufaturados: na faixa de 28% em 1997-98, contra 22,5% para os EUA.

43 A integração comercial propiciada pelo Mercosul também favoreceu a implantação de realizações nos mais diferentes setores, como a educação, justiça, cultura, transportes, energia, meio ambiente e agricultura. Neste sentido, vários acordos foram firmados, incluindo desde o reconhecimento de títulos universitários e a revalidação de diplomas até, entre outros, o estabelecimento de protocolos de assistência mútua em assuntos penais e a criação de um ‘selo cultural’ para promover a cooperação, o intercâmbio e a maior facilidade no trânsito aduaneiro de bens culturais (OLIVEIRA, 2005: 25).

pedido de ingresso como membro pleno por parte da Venezuela⁴⁴. Bolívia e Chile já haviam se integrado como membros associados.

Enquanto isso, o Pacto Andino sofreu sério revés. Na fase inicial do bloco, nos anos de 1970, a economia regional fortaleceu-se com a industrialização por substituição de importações, quando “o Estado e a planificação tiveram muita importância” (GAITE, 2010: 177), mas, com o impacto da crise mundial, “a década de oitenta foi tanto para os países andinos como para a integração andina uma década perdida” (Ibid., 177). Foi nesse quadro que, em 1989, sob a pressão e a influência dos programas neoliberais implementados na região, decidiu-se transitar do antigo regionalismo cepalino, baseado em proteção externa, para o regionalismo aberto, também sistematizado pela Cepal.

Foi sob essa onda neoliberal que o bloco andino ingressou na segunda etapa do processo de integração, a União Aduaneira, que teve início em 1995, quando entrou em vigência a tarifa externa comum (TEC)⁴⁵. O Peru não assinou esse acordo. O bloco receberia o nome de Comunidade Andina de Nações (CAN) com a assinatura do Protocolo de Trujillo (Peru) em 1996⁴⁶.

Os principais objetivos definidos foram:

- a) promover um desenvolvimento equilibrado e harmônico entre os países membros em condições de equidade, acelerar o crescimento por meio da integração e da cooperação econômica e social;
- b) impulsionar a participação no processo de integração regional, com vistas à formação gradual de um mercado comum da América Latina, e procurar melhorar as condições de vida de seus habitantes (COMUNIDADE ANDINA, 05.02.2005).

Esses objetivos, no entanto, foram comprometidos pela baixíssima TEC adotada, a qual, ao não garantir a proteção externa da incipiente indústria, aprofundou a desindustrialização das economias da região iniciada na década perdida. O bloco, ao mesmo tempo, começou a fragmentar-se. Depois de 2004, com o fracasso do projeto da ALCA, alguns países da CAN deixaram-se influenciar pela ofensiva

44 Só em 2008, esse ingresso foi aprovado pela Câmara de Deputados do Brasil, sendo posteriormente aprovado pelo Senado.

45 Colômbia, Equador e Venezuela acordaram tarifas de 5, 10, 15 e 20%, a depender do produto; a Bolívia, com tratamento preferencial, passou a praticar dois níveis tarifários: 5 e 10% (COMUNIDADE ANDINA, 08.03.2005).

46 A CAN, à época em que se converteu em União Aduaneira, possuía um PIB de US\$ 273 bilhões e uma população de mais de 117 milhões de habitantes, com PIB *per capita* de US\$ 2.333.

do governo dos EUA na região. Como o projeto da ALCA não prosperou, como veremos adiante, a tática da administração estadunidense passou a ser a de promover acordos bilaterais com os países latino-americanos. O fato do Equador⁴⁷, o Peru e a Colômbia terem assinado esses acordos levou a Venezuela a retirar-se da CAN e a pedir ingresso no MERCOSUL.

Indicamos no começo desta seção que a emergência de nova crise estrutural mundial na virada da década de 1960 para a de 1970, acompanhada do declínio da economia dos EUA, favoreceu a retomada das iniciativas de integração na América Latina. Vale agora registrar que as estratégias adotadas, desde a década de 1980, pelo governo dos Estados Unidos para enfrentar sua própria crise interferiram profundamente o processo de integração e desenvolvimento da América Latina. Mas, desta vez, ao contrário das anteriores, não conseguiram impedir ou mesmo bloquear o processo de integração regional, ainda que tenham contribuído para modificar sua natureza. Conjeturamos que isso se deve ao declínio da economia estadunidense.

Destacam-se nesta seção duas dessas estratégias. A primeira delas é a *Reaganomics*, implementada ao longo da década de 1980. A elevação das taxas de juros praticadas nos EUA e a pressão pela redução dos preços das matérias exportadas pelos países da periferia encontram-se entre as medidas que acarretaram forte impacto nos países subdesenvolvidos e, por conseguinte, na América Latina⁴⁸.

O impacto dessa crise teve um efeito contraditório na América Latina: ao mesmo tempo em que a maioria dos governos da região se submetia ao receituário do FMI, como forma de reunir os recursos para o pagamento dos encargos financeiros da dívida externa e, por conseguinte, concentrava-se na adoção de medidas previstas nesse receituário⁴⁹, realizava-se um processo de aproximação entre os vários países como forma de defender-se da crise, favorecendo a integração regional⁵⁰.

47 O Equador voltou atrás com a mudança de governo em 2007.

48 A combinação da remessa de juros para pagamento da dívida externa com a deterioração dos termos de intercâmbio se manifestou num forte agravamento das contas externas dos países dependentes. Ou seja, o aumento dos juros, dos preços dos produtos importados e das remessas de lucro elevou as despesas em moeda forte, enquanto a queda dos preços dos produtos que exportavam diminuía suas receitas cambiais, ampliando o déficit nas contas externas (SOUZA, 2009: 114).

49 Destacam-se a elevação da taxa de juros e o corte no crédito, no salário real e no gasto público.

50 Assinalamos as ações de 1983 a 1986, que levaram à formação do Grupo de Apoio a Contadora, do Consenso de Cartagena e do Grupo do Rio. Segundo Luiz Pinto, "foi esse Grupo que promoveu, em 1988, no México, a primeira reunião da história entre todos os chefes de Estado latino-americanos sem a presença dos Estados Unidos" (PINTO, 2008: 129).

A segunda estratégia estadunidense para enfrentar a crise foi deflagrada ainda no governo de George Bush, em 1989, com o Consenso de Washington, mas foi implementada, ao longo da década de 1990 e começo da de 2000, pelos governos de Bill Clinton e de George W. Bush. Sob patrocínio do Instituto Internacional de Economia, reuniu-se em Washington “um grupo de acadêmicos e executivos do governo e das empresas transnacionais estadunidenses, bem como do FMI, do Banco Mundial e de grandes grupos financeiros, com o objetivo de analisar o panorama mundial e propor alternativas para as dificuldades econômicas enfrentadas pela economia mundial” (SOUZA, 2009: 123). Dentre outras “recomendações” do “Consenso”, destacam-se a abertura econômica, isto é, o fim das barreiras protecionistas, e a desestatização, ou seja, a privatização de empresas estatais. Era a conversão em programa da ideologia neoliberal, “que prega a retirada do Estado da economia e a regulação econômica por meio do mercado” (Ibid., 124).

O objetivo imediato do governo dos EUA com o Consenso de Washington era, de um lado, encontrar mercados para os produtos e capitais excedentes das transnacionais estadunidenses e, de outro, suprir-se de força de trabalho e de matérias-primas baratas a fim de melhorar sua capacidade de competir no mercado internacional (Ibid., 125).

Sem exigir qualquer contrapartida, os países latino-americanos, sob pressão do FMI, do Banco Mundial e do governo dos EUA, foram aderindo um a um ao ideário do Consenso. Segundo a CEPAL, a tarifa média de importação na região caiu de algo em torno de 40% para menos de 15% (CEPAL, 1996). “Ao mesmo tempo, avançou bastante o processo de privatização de empresas estatais da região, com destaque par os setores de minérios, petróleo, aço, energia e telecomunicações” (SOUZA, 2009: 129). Com a abertura comercial, as exportações dos EUA para a América Latina cresceram, na fase inicial, de 1987 a 1994, de US\$ 35 bilhões para US\$ 92,6 bilhões (Ibid., 128).

Contraditoriamente, foi exatamente nesse período que avançou o processo de integração na América do Sul: enquanto o MERCOSUL, que se formara em 1991 como área de livre comércio, se transformava em união aduaneira em 1995, o Pacto Andino, que em 1996 transformou-se em Comunidade Andina de Nações,

In: SILVA, 2008). Foi nesse contexto que, com a redemocratização de Brasil e Argentina, foram retomadas, com os acordos de 1986 e 1988, as iniciativas integracionistas que culminaram com a criação do MERCOSUL em 1991.

constituía uma união aduaneira em 1995. Mas ambos os blocos retrocederam em relação à concepção original (presente no Pacto Andino quando da sua criação em 1969 e no MERCOSUL na fase dos acordos de 1986 e 1988): em lugar da integração produtiva prevista nos acordos iniciais, privilegiou-se a integração comercial; em lugar da união aduaneira com proteção externa à produção regional, praticou-se o “regionalismo aberto”⁵¹.

Esse processo foi teorizado pela CEPAL. Numa mudança em relação à sua visão histórica, passou, na década de 1990, a defender o “regionalismo abeto”, que definia como

(...) um processo de crescente interdependência no nível regional promovida por acordos preferenciais de integração e por outras políticas, num contexto de liberalização e desregulação capaz de fortalecer a competitividade dos países da região e, na medida do possível, constituir a formação de blocos para uma economia internacional mais aberta e transparente (CEPAL, 1994).

4ª onda: emergência de governos progressistas e fracasso da ALCA abrem nova era na integração latino-americana

A quarta e última onda deflagra-se na virada da década de 1990 para a de 2000 e vigora até os dias de hoje. O ponto de inflexão foi a constituição de governos progressistas na América do Sul. Como assinalamos anteriormente, a ação dos EUA não conseguiu bloquear o processo de integração latino-americano no período anterior, mas o moldou segundo os interesses de suas corporações, ao provocar a ênfase nas relações de comércio e no regionalismo aberto.

Por outro lado, a adoção na região das políticas neoliberais do Consenso de Washington acarretou sérios problemas econômicos e sociais⁵², engendrando um

51 Em consequência, se considerarmos o conjunto da América do Sul, as exportações estadunidenses para a região quase dobraram de 1991 para 1995, passando de US\$ 15,9 bilhões para US\$ 28 bilhões (SOUZA, 2009: 130, nota 22).

52 “Além da desnacionalização e da desindustrialização, o aumento do endividamento externo foi outra consequência desse processo de avanço econômico externo na América Latina na década de 1990” (SOUZA, 2009: 129). “Segundo a Cepal, a dívida externa da região aumentou de US\$ 500 bilhões em 1992 para US\$ 800 bilhões em 2000” (Ibid., 129, nota 20).

movimento de contestação social e política que resultou na mudança de governos em vários países da América do Sul. Assumiram o governo correntes políticas que haviam contestado a onda neoliberal⁵³.

Contraditoriamente, como examinaremos a seguir, a onda neoliberal que, num primeiro momento, contribuiu para enquadrar o processo de integração latino-americana nos marcos do livre comércio e do regionalismo aberto, terminou favorecendo a busca de caminhos mais profundos de integração, ao criar as condições (crises econômicas e sociais recorrentes) que levaram à constituição de governos progressistas na região. O momento decisivo, que abriu um novo processo de integração regional, foi o fracasso do projeto estadunidense de criar a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Tratava-se da terceira grande estratégia do governo dos EUA na busca de superação da crise estrutural.

Dando sequência à proposta de Bush designada de “Iniciativa para as Américas”, o projeto de criação da ALCA foi lançado pelo presidente Bill Clinton em dezembro de 1994, durante a Cúpula das Américas, em Miami, com a presença de representantes de 34 países do continente americano – desde o início, o governo dos EUA exigiu a exclusão de Cuba. Segundo Moniz Bandeira, o projeto da ALCA seria a revivificação, como corolário econômico e comercial, da doutrina Monroe, que propugnava “a América para os Americanos” (BANDEIRA, 2004: 119). A posição dos EUA em relação a esse projeto estava clara desde o início. Segundo Paulo Nogueira Batista Jr,

A agenda de negociações, formulada basicamente pelos Estados Unidos, inclui não só a remoção de obstáculos ao comércio de bens, mas a fixação de regras comuns para temas como serviços, investimentos, compras governamentais, propriedade intelectual, entre outros. Até o final de 2002, essa agenda não sofreu grandes contestações na mesa de negociações (BATISTA JR, 2005: 75).

Como afirma Batista Jr, até 2002 a agenda estadunidense para a ALCA não sofreu grandes contestações por parte dos governos latino-americanos. No

53 O processo deflagrou-se em 1999 com a vitória de Hugo Chaves na Venezuela, que carregava consigo a doutrina integracionista bolivariana; em 2003, assumiu o governo do Brasil o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o qual estabeleceu como prioridade de sua política externa o processo de integração da América do Sul; no mesmo ano, o presidente Néstor Kirchner assumiu o governo da Argentina, depois de uma profunda crise provocada pela combinação entre a abertura comercial e o engessamento do câmbio, o que o levou a optar pelo caminho da integração (SOUZA, 2008: 311. In: SILVA, 2008).

entanto, com a mudança de governo em 2003 na Argentina e no Brasil, somando-se à mudança ocorrida na Venezuela em 1999, a lógica das negociações sofreu forte alteração. A diplomacia brasileira cumpriu papel decisivo nesse processo. Antes disso, estudos do IPEA, da FIESP, de pesquisadores da UNICAMP, da Secretaria da Receita Federal do Brasil e da ALADI indicavam que a implementação da ALCA traria “mais ameaças que oportunidades para o Brasil” (SOUZA, 2008: 284-285. In: SILVA, 2008).

Lula, durante a campanha eleitoral de 2002, havia dito que a ALCA não era uma proposta de integração, “mas uma política de anexação, e nosso país não será anexado” (FOLHA DE SÃO PAULO, 24.09.2002). Apesar disso, o governo Lula não suspendeu as negociações da ALCA, mas decidiu que participaria delas defendendo os interesses nacionais “de maneira objetiva, realista e propositiva” (SILVA, 10.12.2002). A nova orientação indicava que, ao invés de deixar as negociações prosseguirem dentro da agenda dos EUA, dever-se-ia desde o início explicitar e resolver as principais controvérsias. As negociações só continuariam à medida que essas controvérsias fossem sendo resolvidas. Segundo Batista Jr,

A essência da posição que o governo brasileiro passou a adotar pode ser resumida da seguinte maneira. Os Estados Unidos insistem em excluir da ALCA, completa ou quase completamente, temas que o Brasil sempre considerou de importância fundamental, notadamente agricultura e antidumping. Em tese, Washington pretende tratá-los no âmbito multilateral. Se é assim, o Brasil também se sente no direito de transferir para a OMC, no todo ou em parte, questões problemáticas para o país, tais como serviços, investimentos, compras governamentais e propriedade intelectual (BATISTA JR., 2005: 123).

Esse posicionamento brasileiro foi assumido pelo conjunto do MERCOSUL e pela Venezuela já na reunião preparatória de outubro de 2003, em Port-of-Spain, Trinidad & Tobago, quando se esboçou proposta para uma nova agenda da ALCA, a ser discutida na reunião ministerial de novembro daquele ano, em Miami. Nessa reunião, os negociadores dos EUA acusaram o golpe. Reagindo de forma muito dura, acusaram o Brasil e a Argentina de sabotarem a ALCA (SOUZA, 2008: 298. In: SILVA et al., 2008). Na verdade, os governos desses países estavam adotando uma postura autônoma diante da postura estadunidense de impor regras que beneficiavam os interesses de suas corporações – sobretudo nas áreas de serviços,

investimentos, compras governamentais e propriedade intelectual –, mas não admitiam discutir temas propostos pelos governos latino-americanos – como subsídios agrícolas, leis antidumping e direitos compensatórios.

Apesar da reação inicial, os representantes dos EUA aceitaram negociar uma proposta intermediária brasileira, conhecida como “ALCA *light*”, cujo ponto central implicava que os países poderiam assumir diferentes níveis de compromisso em relação aos acordos da ALCA (BATISTA, 2005: 126). Mas foi apenas um recuo tático, pois, na reunião seguinte, realizada em fevereiro de 2004 em Puebla, México, a representação estadunidense, respaldada por representantes de 13 países latino-americanos⁵⁴, recolocou a proposta original de “ALCA abrangente”. Sua proposta básica consistia em dois pontos: a) os países que relutassem em aceitar o formato original da ALCA deveriam receber menos concessões em termos de abertura do mercado de bens; b) eventuais concessões em termos de supressão de barreiras comerciais não-tarifárias nos EUA estariam condicionadas à anuência, por parte do MERCOSUL, com as normas propostas pelos EUA em termos de investimento, serviços, compras governamentais e propriedade intelectual.

O MERCOSUL não aceitou as tentativas de imposição, cristalizando-se o impasse. Segundo Batista Jr, “a própria viabilidade de um acordo começou a ser posta em dúvida” (BATISTA Jr., 2005: 130). A mesma opinião foi manifestada por Moniz Bandeira: “Com efeito, a reunião de Puebla terminou em um fiasco, como a de Cancun e Trinidad & Tobago, e as negociações sobre a ALCA chegaram a um impasse, difícil de superar até 2005, prazo para o seu encerramento” (BANDEIRA, 2004: 353). O presidente Bush ainda tentou discutir o tema na Cúpula das Américas, realizada em 2005 em Mar Del Plata, Argentina, mas os países do MERCOSUL sequer aceitaram colocar o tema na pauta. Foi o enterro da ALCA, como declarou à época o presidente Hugo Chaves. O mesmo MERCOSUL, que fora moldado nos termos do programa neoliberal, foi utilizado, em mãos de governos progressistas, como instrumento para barrar o expansionismo estadunidense, disfarçado de integração continental.

Em oposição ao projeto da ALCA, começara-se a conceber na América Latina dois projetos alternativos de integração da região. Com o fracasso da ALCA, produto do declínio econômico e político dos EUA e dos avanços das lutas dos povos da América Latina, fortaleceram-se ainda mais esses dois novos caminhos

54 Os quais já haviam realizado ou estavam em processo de realização de acordos comerciais bilaterais com os EUA (BATISTA Jr., 2005: 241).

para a integração latino-americana, e acrescentou-se outro, ainda mais abrangente. Referimo-nos à União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), a Aliança Bolivariana dos Povos de Nossa América (ALBA) e a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). Desde a origem, esses projetos procuraram superar as formas tradicionais de integração baseadas apenas no comércio e se colocaram como objetivo a integração produtiva e físico-energética, além da integração social, política e cultural.

A UNASUL, que nasceu como Comunidade Sul-Americana de Nações, inicialmente com a sigla provisória de CSN e depois de Casa, foi lançada pela diplomacia brasileira por ocasião da terceira Reunião de Presidentes da América do Sul, em 2004, na cidade de Cuzco (Peru) (MRE, 08.12.2004)⁵⁵.

Várias vezes foi decidida a criação de uma Área de Livre Comércio entre a CAN e o MERCOSUL, mas essas decisões não saíram do papel. A concretização efetiva da fusão entre os dois blocos foi colocada na prioridade da política externa brasileira a partir do governo Lula, quando o embaixador Celso Amorim reassumiu a frente da diplomacia brasileira.

Assim, em dezembro de 2003, os governos dos países integrantes dos dois blocos assinaram um Acordo de Complementação Econômica com o objetivo de integrá-los num único bloco, incluindo o Chile, a Guiana e o Suriname, que não integravam qualquer dos agrupamentos sub-regionais. Mas os acordos visando à criação do novo bloco regional, a Comunidade Sul-Americana de Nações, só seriam formalizados em dezembro de 2004 em Cuzco (Peru), com seu desenho final sendo aprovado pela I Cúpula da Comunidade Sul-Americana de Nações, realizada nos dias 29 e 30 de setembro de 2005 em Brasília (Brasil). Nessa última reunião, o bloco passaria a se chamar União das Nações Sul-Americanas (UNASUL)⁵⁶. Mas sua criação definitiva só ocorreria a 23 de maio de 2008 em Brasília, mediante tratado assinado por representantes dos 12 países integrantes, o qual ainda neces-

55 Fora idealizada durante o governo Itamar Franco (1992-1994), quando o embaixador Celso Amorim era chanceler, época em que recebera a designação de Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA). Mas, até chegar à concretização efetiva da proposta, percorreu um longo caminho. Entre o fim do governo Itamar e o começo do de Lula, o projeto praticamente não avançou. Durante os oito anos do governo Fernando Henrique, ainda que hajam ocorrido vários eventos sobre o tema, a diplomacia brasileira não deu prioridade à integração sul-americana. Aquele governo utilizava esses eventos apenas como instrumento de barganha no contexto das negociações sobre a ALCA.

56 São 12 os países que passaram a integrar o novo bloco: Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai pelo MERCOSUL; Bolívia, Equador, Colômbia, Peru e Venezuela pela CAN; mais o Chile, Guiana e Suriname. Na época da sua constituição, reuniam 382,43 milhões de habitantes, num território de 17.715.335 km², e geravam um PIB de aproximadamente US\$ 3,9 trilhões.

sita ser ratificado pelos congressos nacionais. Ademais, o presidente equatoriano, Rafael Correa, aproveitou o período de sua presidência temporária da UNASUL, a partir de agosto de 2010, para acelerar o processo de formalização e construção real do bloco. Foi assim que impulsionou a constituição de sua Secretaria Geral, que passou a ser ocupada pelo ex-presidente argentino, Néstor Kirchner.⁵⁷ Declarou, no momento de sua posse, que tentaria converter a UNASUL em organização de estados latino-americanos para a qual o MERCOSUL e a Comunidade Andina de Nações deveriam convergir.

O objetivo não é apenas formar uma Área de Livre Comércio, como se esboçara nas negociações anteriores. Nas discussões, o governo da Venezuela insistiu que a integração meramente pelo comércio poderia significar desintegração, à medida que, na concorrência, os países mais frágeis sairiam perdendo. Por isso, o eixo deveria ser a realização de parcerias produtivas e na área de infraestrutura – particularmente em energia – como forma de desenvolver o conjunto da região e fortalecê-la no cenário internacional. O critério básico seria a cooperação, e não a competição.

No texto de Cuzco que formalizou a criação da Comunidade, fica evidente que o projeto pretende ir além de uma Área de Livre Comércio:

O aprofundamento da convergência entre o Mercosul, a Comunidade Andina e o Chile, através do aprimoramento da zona de livre comércio, apoiando-se, no que for pertinente, na Resolução 59 do XIII Conselho de Ministros da ALADI, de 18 de outubro de 2004, e sua evolução a fases superiores da integração econômica, social e institucional. Os Governos do Suriname e Guiana se associarão a este processo, sem prejuízo de suas obrigações sob o Tratado revisado de Chaguaramas (MRE, 08.12.2004).

O outro bloco em desenvolvimento na região com propostas diferentes das dos blocos tradicionais é a ALBA. Reúne países da América do Sul (Venezuela e Bolívia), da América Central (Nicarágua e Honduras) e Caribe (Cuba, São Vicente e Granadinas, Dominica, Antigua e Barbuda). Proposta originalmente apresentada por iniciativa do governo da Venezuela em 2004, a ALBA surgiu em 2005 em oposição à proposta estadunidense de criação da Área de Livre Comércio das Américas – ALCA. Os acordos iniciais para implementação do bloco foram firma-

57 Kirchner faleceria pouco depois.

dos em Havana, nos dias 27 e 28 de abril de 2005, entre os presidentes Fidel Castro e Hugo Chaves.

Assim, foi formada inicialmente entre Venezuela e Cuba. De um lado, a Venezuela garantia o suprimento de petróleo subsidiado a Cuba; de outro, médicos, educadores e cientistas cubanos ajudavam nos programas de saúde, educação e desenvolvimento tecnológico da Venezuela.

Com a denominação inicial de Alternativa Bolivariana para as Américas, transformou-se em outubro de 2009, por ocasião da VII Cúpula da ALBA, realizada em Cochabamba, Bolívia, em Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América. Ademais, constituiu como um dos seus instrumentos de integração o Tratado de Comércio dos Povos (TCP). O Equador, que estava fora da ALBA, assinou a Declaração de 2009, aderindo a seus princípios (DECLARACIÓN, 17.10.2009).

Há seis princípios fundamentais na formulação da ALBA: complementaridade, cooperação, solidariedade, respeito à soberania dos países, justiça e equidade. Ou seja, o objetivo é promover a integração por meio da cooperação, e não da competição. Por outro lado, o objetivo não é apenas viabilizar o desenvolvimento econômico, mas igualmente o desenvolvimento social, político e cultural (Ibid.).

Na VII Cúpula, aprovou-se um ambicioso programa de integração, que vai desde a instituição de um Sistema Unitário de Compensação Regional de Pagamentos (SUCRE) até a criação de empresas e projetos “grannacionais” nas áreas de energia, ferro, aço, prospecção geológica, mineração, metalurgia, alumínio, processamento de alimentos, turismo, alfabetização, pós-alfabetização, saúde, trabalho, habitação, cultura e esporte (DECLARACIÓN, 17.10.2009).

Ambos os projetos integracionistas – UNASUL e ALBA – se propõem, pela via da cooperação, a corrigir os problemas criados para o desenvolvimento econômico-social pela inserção subordinada da América Latina no mundo e pelo processo de integração regional baseado na competição. O projeto da ALBA tem claramente uma definição anti-imperialista.

Esse novo momento que vive o processo de integração latino-americana culminou na criação da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos – CELAC, durante a “Cúpula da Unidade da América Latina e do Caribe”, realizada em fevereiro de 2010, em Riviera Maya, México. Para essa Cúpula, convergiram dois processos de aproximação dos países da região: a XXI Cúpula do Grupo do Rio, de natureza política, e a II Cúpula da América Latina e Caribe – CALC, que trata de integração e desenvolvimento.

Ao fundir essas duas iniciativas, o conjunto dos Chefes de Estado e de Governo da América Latina e Caribe, por meio da “Declaração da Cúpula da Unidade”, que criou a CELAC, decidiu, por consenso, “constituir um novo mecanismo de concertação política e integração, que abrigará os trinta e três países” da América Latina e Caribe (MRE, 21.11.2011). Assim, “a CELAC assumirá o patrimônio histórico do Grupo do Rio (concertação política), cuja Secretaria de turno é exercida atualmente pelo Chile, e da CALC (desenvolvimento e integração), cuja presidência temporária é venezuelana” (Ibid.). Essa convergência ocorrerá de forma gradual. Assim, o Grupo do Rio e a CALC manterão suas agendas e métodos de trabalho até a conclusão do processo de constituição da CELAC. A reunião decidiu convocar a III CALC para julho de 2011, na Venezuela, com o objetivo de concluir o processo de formação da CELAC⁵⁸.

Esse é um momento estratégico dentro do novo momento que atravessa o processo de integração latino-americana. Em primeiro lugar, porque é a primeira vez, desde que se iniciaram as negociações para criação da ALCA, que se reúnem os 33 Chefes de Estado e de Governo latino-americanos e caribenhos sem a presença dos Estados Unidos e Canadá, e com a presença de Cuba, para discutir o processo de integração regional. Lembre-se de que, durante as negociações da ALCA, o governo dos EUA exigiu a exclusão de Cuba; por sua vez, a OEA – mecanismo político que reúne o conjunto das Américas – havia decidido, por imposição dos Estados Unidos, realizar o bloqueio econômico à Ilha. Segundo, porque, em oposição clara aos interesses do governo e das corporações estadunidenses, que queriam criar a ALCA, decidiu-se criar um bloco regional apenas dos países latino-americanos e caribenhos. Terceiro, é a iniciativa de integração mais abrangente de toda a história da integração latino-americana; a ALALC e a ALADI nunca chegaram a abranger todos os países da região. Por último, a Cúpula inaugurou o retorno do México ao processo de integração latino-americana; esse país, como se sabe, há quase duas décadas, por meio do NAFTA⁵⁹, participa de um processo de integração com Estados Unidos e Canadá. Para marcar esse retorno, de forma simbólica, a Cúpula realizou-se no México.

A criação da CELAC significa, simbolicamente, o distanciamento da América Latina em relação ao pan-americanismo e seu retorno ao latino-americanismo,

58 A reunião não se realizou nessa data porque o anfitrião, presidente Hugo Chaves, foi acometido de um câncer, mas, após tratamento e melhora, a reunião foi realizada, com a presença dos 33 Chefes de Estado e de Governo da região, nos dias 2 e 3 de dezembro de 2011, em Caracas.

59 Sigla em inglês para Tratado de Livre Comércio da América do Norte.

que, em alguns momentos, chegou a ser implementado na região, mas, por razões analisadas neste texto, nunca conseguiu consolidar-se. Isso não significa que, desta vez, esse processo se consolidará, até porque, diante do fracasso da proposta de formação da ALCA, substituída pelos governantes latino-americanos por projetos como os da UNASUL e da ALBA e agora o da CELAC, o governo dos EUA tem procurado dividir o movimento integracionista mediante a oferta de acordos comerciais bilaterais com determinados países da região.

No entanto, as possibilidades de avanço da integração latino-americana agora são maiores do que das vezes anteriores. De um lado, porque, como assinalamos antes, esse período se caracteriza por um longo processo de declínio da supremacia econômica e política estadunidense; de outro, porque os governantes dos principais países da América Latina, desde o começo da década de 2000, vêm demonstrando, cada um a seu modo, compromisso com esse projeto integracionista. É evidente que, nesse processo, ocorrem conflitos⁶⁰, pois, como em qualquer processo de integração, existem contradições a serem superadas. Mas a decisão de levar adiante o projeto tem predominado.

Considerações finais: desafios da integração latino-americana

Da análise feita até agora, pode-se concluir que a integração latino-americana, para consolidar-se enquanto projeto que contribua para o desenvolvimento⁶¹ e a independência econômica da região, terá que enfrentar alguns desafios importantes. Alguns já começaram a ser enfrentados; outros nem tanto.

O primeiro desafio está relacionado com sua abrangência territorial. Existem vários projetos de integração sub-regional em andamento na região. Como vimos anteriormente, destacam-se dois novos projetos: o da UNASUL e o da ALBA. Essas experiências são fundamentais para ir construindo a aproximação entre os países com maior identidade. Mas esse processo pode servir de patamar para ala-

60 Haja vista o conflito entre Argentina e Brasil a propósito dos produtos da linha branca. Na gestão de Néstor Kirchner, quando as mercadorias brasileiras voltaram a inundar o mercado argentino, o governo daquele país elevou as tarifas de importação de vários produtos brasileiros, sobretudo os da linha branca. Esses fatos serviram para acirrar a crítica daqueles que se opunham à constituição de um bloco regional sul-americano e defendiam a formação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

61 Entendido como desenvolvimento econômico, social, política e cultural.

vancar a construção de um projeto que englobe o conjunto da região. Os primeiros passos nesse sentido já foram dados, com a constituição da CELAC.

O segundo desafio diz respeito à ênfase no que poderia chamar-se de visão “comercialista” que caracteriza os processos de integração que vinham sendo desenvolvidos, tais como o MERCOSUL e a CAN. Apesar de haverem aprovado a união aduaneira, têm funcionado basicamente como área de livre comércio dentro do regionalismo aberto. Enquanto tal, privilegia-se a competição, no lugar da cooperação. O resultado é que, na competição, fortalecem-se as empresas mais fortes sediadas nos países mais fortes, em detrimento das empresas mais frágeis dos países mais frágeis. Esse processo pode levar à desintegração, ao invés da integração, à medida que, ao destruir ou debilitar as economias mais débeis, reduz sua capacidade de compra e, conseqüentemente, as possibilidades de intercâmbio intra-regional.

O caminho alternativo seria retomar o ideário que privilegia a integração produtiva e infraestrutural por meio da cooperação em projetos de interesse comum. A ALBA, por sua proposta, acordos e práticas, recolheu de maneira mais profunda esse ideário da cooperação. A UNASUL, apesar de, nas discussões iniciais, ter estado sob a influência da visão “comercialista”, terminou, nos acordos firmados, privilegiando outras formas de integração, tais como a integração infraestrutural (destacando-se a energética), política, social e cultural.

O terceiro desafio está relacionado à situação de dependência externa das economias da região. A situação de dependência econômica tem caracterizado a América Latina desde a independência política, mas foi reforçada quando a divisão internacional do trabalho foi reconstruída à moda do sistema imperialista mundial, que se consolidou a partir do final do século XIX. Analisamos anteriormente que, nos momentos de reforço da dependência externa, prevalece na América Latina a desintegração. Por outro lado, nos momentos em que países da região chegaram a conquistar uma relativa independência econômica⁶², puderam avançar nos projetos de integração. Ao mesmo tempo, a integração é um importante instrumento a favor da conquista da independência econômica.

O quarto desafio tem a ver com o papel do Brasil no processo de integração regional. O processo de integração do MERCOSUL e mesmo do conjunto da América do Sul tem beneficiado, principalmente, às transnacionais e às grandes empresas

62 Destacam-se, entre essas mudanças, a retomada de um maior controle sobre seus recursos naturais, adotada por países andinos, como Venezuela, Equador e Bolívia.

instaladas no Brasil, nacionais ou estrangeiras. Isso se manifesta de três formas: a) nas relações comerciais entre os países do MERCOSUL, o Brasil tem sido sistematicamente superavitário; b) nessas relações, o Brasil tem exportado predominantemente produtos industriais⁶³ e importado produtos primários, reproduzindo, à escala regional, a divisão internacional do trabalho clássica; c) tem havido um importante processo de internacionalização de empresas brasileiras na região, muitas delas apoiadas financeiramente pelo Estado brasileiro, por intermédio do BNDES.

Vale ressaltar que a política recente adotada pelo governo brasileiro, particularmente durante a gestão Lula, tem procurado se contrapor, em muitos aspectos, a essa assimetria. Foi assim durante as negociações sobre a nacionalização dos hidrocarbonetos na Bolívia⁶⁴, os conflitos com a Argentina a propósito das decisões daquele país no sentido de proteger seus produtos da chamada linha branca⁶⁵, a demanda paraguaia de corrigir a defasagem de sua receita oriunda de Itaipu⁶⁶.

O quinto desafio consiste em o processo de integração deixar de ser um projeto apenas dos governos nacionais para ser um projeto dos Estados nacionais e, mais que isso, dos povos latino-americanos. Aliás, para se transformar num projeto estratégico e estrutural dos Estados, independente do governante de turno, é imprescindível que se transforme num projeto dos povos. Para isso, no entanto, é importante que os povos da região sejam partícipes não apenas dos benefícios, mas também das decisões que envolvem o processo. Isso implicaria uma transformação estrutural: em lugar de privilegiar as grandes empresas instaladas ou não na região, priorizar o benefício dos povos.

No fundamental, os processos de integração ainda não beneficiaram os povos da região. Mas avanços sociais já ocorreram. No contexto da ALBA, por exemplo, a partir dos acordos realizados, erradicou-se o analfabetismo na Venezuela, Equador e Bolívia, recorrendo a educadores cubanos, e adotaram-se importantes programas de saúde, também com base nos médicos cubanos⁶⁷.

63 Aliás, os países do MERCOSUL constituem o principal mercado para produtos industriais oriundos do Brasil.

64 Quando o Presidente Lula, depois de reconhecer que a Bolívia tinha direito de defender seus recursos naturais, autorizou a Petrobras a negociar.

65 O governo brasileiro, depois de reconhecer o direito da Argentina de elevar as tarifas de importação para proteger sua indústria, chegou a um acordo com aquele país visando a atualização tecnológica dos setores defasados.

66 Nas negociações, o governo brasileiro concordou em multiplicar por três a receita paraguaia; ainda que insuficiente, é uma situação mais favorável que a anterior.

67 A participação popular no processo decisório é ainda incipiente, mas, em nível de MERCOSUL, existe uma articulação de centrais sindicais da região, a Coordenadora das Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS), que, principalmente por meio do Fórum Consultivo Econômico e Social do bloco, contribui para o processo decisório; pelo lado brasileiro, constituiu-se o MERCOSUL Social e Participativo, integrado pelos movimentos sociais.

Por último, mas não menos importante, a integração latino-americana defronta-se com o desafio de resolver adequadamente a questão cultural. Há muitas identidades culturais entre os povos da região, a começar pelas expressões linguísticas de raiz latina, mas predomina a diversidade cultural. O grande desafio consiste em realizar a integração cultural sem submeter uma cultura a outra ou sem borrar a diferença, mas preservando, como elemento criativo, a rica diversidade de culturas que caracteriza os povos latino-americanos. Para isso, é importante que cada povo ou etnia, ao mesmo tempo que valorize sua cultura, conheça e valorize a cultura do “outro”, que simultaneamente é parte do “nós”.

Referências bibliográficas

- BANDEIRA, L. A. M. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul*. Da Tríplice Aliança ao Mercosul. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- BANDEIRA, L. A. M. *As relações perigosas: Brasil-Estados Unidos* (de Collor a Lula, 1990-2004). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.
- BATISTA Jr. P. N. Os mitos da ‘globalização’. *Estudos Avançados*, v. 12, no. 32, jan.-abr. 1998.
- BATISTA Jr., P. N. *O Brasil e a economia internacional; recuperação e defesa da autonomia nacional*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005
- CARVALHO, M. A de & SILVA, C. R. L. da. *Economia internacional*. 2ª. Ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
- CEPAL. *Tendências econômicas e sociais na América Latina e no Caribe*, 1996.
- CEPAL. *El Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile, 1994.
- COMUNIDADE ANDINA. Disponível em: <http://www.comunidadandina.org>. Acesso em: 08.03.2005.
- COMUNIDADE ANDINA. Disponível em: <http://www.comunidadandina.org>. Acesso em: 05.02.2005.
- CORAZZA, G. “O ‘regionalismo aberto’ da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização”. *Ensaio FEE, Porto Alegre*, v. 27, n. 1, p. 135-152, maio 2006.
- DOBB, M. *A evolução do capitalismo*. 5.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.
- DOSMAN, E. J. *Raúl Presbisch (1901-1986); a construção da América Latina e do Terceiro Mundo*. Tradução Teresa Dias Carneiro, César Benjamin. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 2011.
- FARIA, J. A. E. *O Mercosul: princípios, finalidade e alcance do Tratado de Assunção*. Brasília: MRE/SGIE/NAT, 1993.

FOLHA de S.Paulo, 24.09.2002.

FURTADO, C. *A economia latino-americana; formação histórica e problemas contemporâneos*. 3. Ed. São Paulo: Editora Nacional, 1986.

GAITE, A. S. *Integración; teorías y procesos; Bolívia y la integración*. Santa Cruz (Bolívia): Instituto Boliviano de Comércio Exterior, 2011.

GALEANO, E. *As veias abertas da América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

HERRERA, F. *A integração econômica em marcha*. Rio de Janeiro: APEC, 1966.

HUBERMAN, L. *História da riqueza do homem*. Tradução de Mary Fonseca. 3. Ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.

MACHADO, L.T. *As concepções políticas do Estado e da questão nacional nos séculos 19 e 20*. São Paulo: Mandacaru/CPC-UMES, 2000.

MARTI, J. *Obras completas*. Havana: Editorial Lex, 1946. Tomo II.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Disponível em: <http://www.mre.gov.br>. Acesso em: 25.11.2004.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Assessoria de Imprensa do Gabinete. Textos aprovados por ocasião da III Cúpula de Presidentes da América do Sul. Cuzco, 8 de dezembro de 2004.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO. Secretaria de Comércio Exterior. *Intercâmbio comercial brasileiro; Mercado Comum do Sul – Mercosul*. 06.01.2009. Disponível em: www.mdic.gov.br. Acesso em: 22.02.2009.

MRE. CELAC. Disponível em www.itamaraty.gov.br. Acesso: 21.11.2011.

OLIVEIRA, C.A.B. de. *Processo de industrialização do capitalismo originário ao atrasado*. São Paulo: Unesp/Unicamp, 2003.

OLIVEIRA, R. R. F. de. *Política externa brasileira – formação da Comunidade Sul-Americana de Nações*. Trabalho de Iniciação Científica, Curso de Relações Internacionais, Febsp. São Paulo, 2005.

PINTO, L.F.S. As relações internacionais contemporâneas e a América Latina. In: SILVA, L. M. N. M., PINTO, L. F. S. & SOUZA, N. A. *Relações internacionais do Brasil e integração latino-americana*. Campo Grande: Editora UFMS, 2008.

SANTOS, T. dos. *Economia mundial, integração regional e desenvolvimento sustentável*. As novas tendências da economia mundial e a integração latino-americana. Petrópolis: Vozes, 1993.

SANTOS, T. dos. *A teoria da dependência: balanço e perspectivas*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

SILVA, L. I. L. *Discurso pronunciado no National Press Club, Washington, 10.12.2003*.

SOUZA, N.A. de. *Ascensão e queda do império americano*. São Paulo: CPC-UMES/Mandacaru, 2001.

- SOUZA, N. A. de. O conflito entre duas estratégias de integração econômica regional. In: SILVA, L. M. N. M., PINTO, L. F. S. & SOUZA, N. A. *Relações internacionais do Brasil e integração latino-americana*. Campo Grande: Editora UFMS, 2008.
- SOUZA, N.A. *Economia internacional contemporânea; da depressão de 1929 ao colapso financeiro de 2008*. São Paulo: Atlas, 2009.
- VALENTE, N. Aliança para o Progresso. Disponível em: <http://www.unibes.com.br/index>. Acesso em: 27.07.2006.
- VILABOY, S.G. Principales momentos en lá búsqueda de la integración latinoamericana. In: AYERBE, L. F. (Coord.). *Integração latino-americana e caribenha*. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina; Imprensa Oficial do Estado, 2007.

Em torno ao pensamento econômico de José Martí: premissas ideológicas e horizonte civilizatório de uma utopia latino-americana radical

Around the economic thought of José Martí: ideological assumptions and civilizing horizon of a radical Latin American utopia

FABIO LUIS BARBOSA DOS SANTOS | fabio.santos@unila.edu.br
Doutor em História Econômica. Professor da UNILA (Universidade Federal da Integração Latino-americana). Pesquisador do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). Brasília – DF, Brasil.

Recebimento do artigo 01-mar-12 | **Aceite** 14-mai-12

Resumo Neste artigo, tecemos considerações em torno às premissas ideológicas que fundamentam o projeto nacional de José Martí (1853-1895) para Cuba, com a intenção de relacionar a crítica civilizatória subjacente ao ideário de *Nuestra América* à natureza de suas ideias econômicas. Nossa hipótese é que, forjado em um contexto de relativa indiferenciação da esfera econômica, o instrumental analítico martiano permitiu-lhe captar a especificidade da formação histórica latino-americana, projetada no ideário de *Nuestra América*, assim como o dilema apresentado pela expansão estadunidense naquele contexto. Por outro lado, revelou-se insuficiente para apreender as contradições de classe características do capitalismo, e que contribuíram para frustrar a emancipação cubana naquele momento histórico. **Palavras-chave** José Martí; pensamento latino-americano; Nossa América

Abstract In this article, we have made considerations around the ideological assumptions that underpin the National project of Jose Martí (1853-1895) for Cuba, with the intention of linking the civilizational critic underlying the ideals of *Nuestra America* to the nature of his economic ideas. Our hypothesis is that, forged in a context of relative dedifferentiation of the economic sphere, the analytical instruments of Martí allowed him to capture the specificity of the historical formation of Latin America, projected in the ideals of *Nuestra America*, as well as the dilemma presented by the American expansion in that context. On the other hand, it has been insufficient to understand the class contradictions that characterize capitalism, and which have contributed to frustrate the Cuban emancipation at that historical moment. **Keywords** José Martí; Latin American Thought; *Nuestra América*.

Introdução

José Martí (1853-1895) foi o fundador e líder máximo do Partido Revolucionário Cubano, organização responsável por retomar a guerra pela independência de Cuba em 1895, quando a ilha encontrava-se sob dominação espanhola. Preso pela primeira vez aos dezesseis anos sob acusação de inconfiabilidade, Martí teve sua pena comutada pelo exílio graças às gestões de seu pai, militar espanhol que servia ao reino na ilha. Viveu na Espanha, no México, na Guatemala e na Venezuela antes de estabelecer-se em Nova Iorque em 1881, de onde escreveu para diversos jornais do continente, exerceu atribuições diplomáticas para países que não o seu, e conspirou incansavelmente até o lançamento da expedição revolucionária em 1895, na qual perdeu a vida. Morando nos Estados Unidos, Martí adquiriu uma fina percepção do expansionismo que presidia a política deste país, ao tempo em que desenvolveu um rechaço cultural ao capitalismo, lapidando de forma definitiva o ideário que orientou sua militância, consignada em um legado de reputado valor literário que inclui obras poéticas, teatro, cartas e um romance. A tenacidade com que articulou os cubanos para a luta armada; a integridade demonstrada ao longo do processo, culminando em sua morte no campo de batalha; a densidade e originalidade de suas ideias, converteram-no em referência precípua para a militância democrática cubana em anos posteriores (FERNANDÉZ RETAMAR, 2006).

Neste trabalho, tecemos considerações em torno às premissas ideológicas que fundamentam o projeto nacional de José Martí (1853-1895) para Cuba, com a intenção de relacionar a crítica civilizatória subjacente ao ideário de *Nuestra América* à natureza de suas ideias econômicas. Orientado por este propósito, o texto realiza o seguinte movimento: inicialmente, expomos algumas premissas ideológicas que marcam a visão de mundo martiana, orientada por um horizonte civilizatório alternativo à modernidade ocidental, como condição para compreender o seu programa para Cuba emancipada, que delineamos a seguir. Na terceira parte, procedemos a um balanço de suas ideias referido à conjuntura em que militou. Nossa hipótese é que, forjado em um contexto de relativa indiferenciação da esfera econômica, o instrumental analítico martiano permitiu-lhe captar a especificidade da formação histórica latino-americana, projetada no ideário de *Nuestra América*, assim como o dilema apresentado pela expansão estadunidense naquele contexto. Por outro lado, revelou-se insuficiente para apreender as contradições

de classe características do capitalismo, e que contribuíram para frustrar a emancipação cubana naquele momento.

Premissas ideológicas

A visão de progresso martiana cristaliza-se no ideário de *Nuestra América* como um projeto civilizatório próprio, alternativo à modernidade ocidental, produto da conjunção entre a sua visão de homem consubstanciada na noção do *hombre natural*, e a sua visão da história, angulada em torno da noção do *carácter* como chave da interpretação de um povo.

A noção do *hombre natural* tem como premissa uma dimensão transcendente da existência, que deve orientar a organização social em contraste com o materialismo que, na visão do pensador cubano, caracteriza as sociedades industriais. O ponto de partida da sua concepção é uma suposta analogia entre homem e natureza, na qual o universal se expressa no humano e o humano converge para o universal (BALLÓN, 1995). Esta correspondência se estenderia aos diversos campos de busca e expressão do homem, constituindo o substrato da verdadeira religião, da verdadeira ciência e da verdadeira arte. Assim, Martí aborda as formas do conhecimento – de Deus, da natureza e do belo – sob o ângulo original da formação do *hombre natural*. Na sua perspectiva, o sentido do progresso é, em última análise, o redescobrimiento do indivíduo que deve ser reconectado à sua natureza, parte do harmonioso concerto universal: a religião aparece subordinada à liberdade; a ciência, ao espírito; e a arte, à natureza (MARTÍ, 2000, ps. 302-314). Este reenquadramento do problema da realização do homem enseja em Martí um questionamento do padrão civilizatório ocidental, sugerindo formas alternativas de construção, organização e divulgação do conhecimento, que obedeçam a outra racionalidade inclusiva do sentimento, presidida por uma lógica aditiva e não demonstrativa e cujo sentido precípulo é dado pela realização do humano fundada no amor.

A chave desta outra modernidade para o continente americano é a autoctonia, o que significa criar formas políticas, econômicas e culturais próprias, sintonizadas com o *espíritu* – maneira martiana de referir-se à identidade – destes povos. A premissa subjacente é a especificidade histórica da região, que emerge como uma cultura particular dotada de universalidade. A afirmação do estatuto civilizatório de *Nuestra América* está balizada por um duplo movimento da argumentação martiana: de um lado, uma valorização da cultura autóctone, assentada em uma

visão não teleológica da história. De outro, uma crítica ao homem produzido pelo padrão civilizatório ocidental, fundamentada na superação da dicotomia civilização X barbárie. Da relação dialógica entre ambos vetores do pensamento martiano – sua visão de história e sua visão de homem – emerge uma crítica ao padrão civilizatório ocidental e um projeto de modernidade alternativa (SANTOS, 2011).

Portanto, o projeto de *Nuestra América* visualizado por Martí não se reduz a um bastião da soberania latino-americana, mas identifica no continente o potencial civilizatório para a realização da sua visão de homem, explicitada na noção do *hombre natural*. Sua rejeição à modernidade ocidental está fundada no reconhecimento de um padrão de sociabilidade marcado pelo ódio inerente às relações de classe, em contradição com o desígnio amoroso que norteia a sua utopia humanista. Esta crítica está angulada por um viés ético em consonância com a sua visão de mundo, mas se enraíza na história quando aponta para a emancipação continental. Assim, no ideário de *Nuestra América* convergem a autoctonia como proposta política e o *hombre natural* como horizonte humanista.

Esta conjunção articula-se na noção de *carácter* como chave da interpretação martiana para a história de um povo, evidenciada na oposição entre as duas Américas encetada pelo pensador cubano. Ao contrário do que a palavra pode indicar, esta proposição não alude a uma suposta essência, mas remete a um processo de revelação ou não de potencialidades históricas e, neste sentido, está referido às características de uma formação histórica. Partindo de uma diferenciação do legado colonial que marca de modo contrastante as novas repúblicas independentes, Martí conclui que sua evolução posterior gerou povos de *carácter* distinto, o que significa, em última análise, que apontam para padrões civilizatórios diversos.¹

En América hay dos pueblos y no más de dos, de alma muy diversa por los orígenes, antecedentes y costumbres, y sólo semejantes en la identidad fundamental humana. De un lado está nuestra América, y todos sus pueblos son de una naturaleza, y de cuna parecida o igual y de mezcla imperante. De la otra parte está la América que no es nuestra, cuya enemistad no es cuerdo ni viable fomentar, y de la que con el decoro firme y la sagaz independencia no es imposible, y es útil, ser amigo (MARTÍ, 2001, t.8).

1 Em *Nuestra América*, constata: "(...) diferencia de orígenes, metodos y intereses entre los dos factores continentales (...)". Apresentam-se três dimensões da diferenciação: *orígenes*, ou seja, o legado colonial; *metodos*, interpretados como as relações sociais em suas várias expressões políticas, culturais e econômicas, remetidas à autoctonia; *intereses*, sugerindo o próprio sentido da história. MARTÍ, 2000, t. 2, p. 484.

O reverso da diferenciação entre as duas Américas é o diagnóstico de uma semelhança fundamental entre os Estados Unidos e a Europa, que está na raiz do rechaço martiano ao padrão civilizatório ocidental. O cerne da questão é a prevalência do “ódio de classes” como padrão de conflito social, atribuído, segundo a visão do pensador cubano, ao *carácter* destes povos: no caso europeu, remete ao despotismo e à monarquia, enquanto nos Estados Unidos trata-se de uma corrupção, na qual “(...) el afán exclusivo por la riqueza pervierte el carácter” (MARTÍ, 2000, t. 2, p. 80). Em ambos os casos, o ódio de classe não é associado ao padrão de estratificação social, mas é visto como expressão ética de uma construção histórica referenciada a um legado feudal, o que nos Estados Unidos supõe uma espécie de regressão histórica: “(...) crean un nuevo feudalismo” (MARTÍ, 2000, t. 2, p. 76).

Em oposição aos países do capitalismo central, Martí identifica em *Nuestra América* a confluência das condições históricas e das possibilidades éticas favoráveis à construção de uma sociabilidade alternativa. Nesta perspectiva, a autoctonia não é um fim em si, mas uma via de afirmação da natureza humana, obstruída nos países onde prevalece o ódio de classes. Em outras palavras, Martí interpreta a autoctonia como caminho para afirmar o *carácter* do continente, identificado com a realização de um potencial civilizatório singular, mas de alcance universal, condensado no ideal do *hombre natural*.

Enquadrada por este ângulo, a guerra cubana revela-se como uma causa nacional enganchada a um ideário universal, mediada pela realização de *Nuestra América* como uma utopia latinoamericana. Consciente da vulnerabilidade da posição insular, Martí inscreve a luta antilhana sobre o destino do continente, propondo a união urgente dos países latino-americanos como recurso defensivo face ao expansionismo estadunidense. Na ótica martiana, a causa da emancipação nas Antilhas tem relevância geopolítica mundial, na medida em que o seu triunfo servirá como um dique capaz de preservar a soberania dos países do continente, assegurando um equilíbrio nas relações internacionais, sintetizado na noção de *equilibrio del mundo*.²

2 A busca do equilíbrio, assentada no pressuposto de que a essência humana (o *hombre natural*) é harmoniosa como a natureza, é o norte magnético do pensamento martiano em todas as suas dimensões. Do ponto de vista civilizatório, o leva a rechaçar o materialismo característico do capitalismo na Europa e nos Estados Unidos em nome de um projeto de modernidade orientado pela busca do equilíbrio entre as dimensões material e espiritual da existência. Do ponto de vista da estratégia política, propõe para a guerra de independência uma aliança de classes referenciada em um projeto nacional de conteúdo democrático, sintetizado no lema: “con todos y para el bien de todos”. Do ponto de vista filosófico, determina seu rechaço ao positivismo, corrente de ideias dominante na América Latina no seu tempo e dotada, neste contexto, de um conteúdo progressista em muitos casos. Recusa seu materialismo sem abraçar o idealismo que seria sua contraposi-

La guerra de independencia de Cuba, nudo del haz de islas donde se ha de cruzar, en plazo de pocos años, el comercio de los continentes, es suceso de gran alcance humano, y servicio oportuno que el heroísmo juicioso de las Antillas presta a la firmeza y trato justo de las naciones americanas, y al equilibrio aún vacilante del mundo (MARTÍ, 2000, t. 3, p. 517).

A causa da Independência cubana adquire a plenitude do seu significado: o estabelecimento da *república moral* nas Antilhas é o primeiro elo para realizar o projeto de *Nuestra América*, utopia pautada por premissas éticas fundadas no amor, orientada à realização do *hombre natural*, dotada de um conteúdo civilizatório original de alcance universal e governada segundo uma lógica que a afasta da concorrência agressiva da geopolítica mundial. Em consonância com este horizonte utópico, o ideário político que Martí projeta para a Cuba emancipada será pautado pelos valores que referenciam sua visão de mundo: equilíbrio, amor e autoctonía. Ao confrontar-se com os desafios objetivos avançados pela realidade cubana, estes princípios se traduzem em um programa de conciliação de classes em torno a um projeto de nação fundado em um marco cultural próprio.

Projeto Nacional

O alicerce da unidade nacional costurada por Martí à frente do PRC (*Partido Revolucionario Cubano*) é um projeto de conteúdo democrático, capaz de convergir uma oligarquia marcada pela herança ideológica do anexionismo/reformismo (MORENO FRAGINALS, 2005, ps. 141-150) com setores populares de escasso histórico de mobilização popular autônoma, em um contexto em que o legado escravista impõe obstáculos extraordinários à constituição das bases objetivas e subjetivas da nação. O projeto martiano visa criar as condições para uma sociedade mais equilibrada do ponto de vista econômico, com o fim precípua de promover a realização histórica do *hombre natural*, alicerçada na autoctonía. Pequena propriedade rural, democracia e salários justos resumem o seu programa social, assentado na premissa do equilíbrio entre as classes sociais.

ção, mas busca através da proposta de uma *filosofía de relación* embasar um sistema original que estaria no meio termo. Do ponto de vista geopolítico, é conduzido a projetar um papel nodal para as Antilhas no devir histórico contemporâneo através da noção do *equilibrio del mundo*. Ver: ARCE VALENTÍN, 2003; GUADARRAMA GONZALEZ, 2003.

Embora o programa do PRC não detalhe um projeto de governo a ser implementado com o triunfo da revolução, provavelmente em função da preocupação primordial de aglutinar forças em torno da questão nacional, a análise de conjunto dos textos martianos permite vislumbrar os vetores fundamentais de um programa econômico. Segundo a extensa análise de Rafael Almanza, esta proposta está alicerçada em cinco pontos: um projeto de sociedade agrícola baseada em pequenos produtores; uma indústria de bens naturais; o livre-comércio; uma produção diversificada; propaganda dos produtos americanos nos mercados mundiais (ALMANZA ALONSO, 1990).

Em termos gerais, o projeto econômico martiano pode ser visto como a conjugação objetiva da sua visão de homem condensada na noção do *hombre natural*, com a autoctonía como princípio basilar da afirmação nacional, projetados sobre a premissa geopolítica do *equilibrio del mundo*. O ponto de partida desta interpretação é a constatação nos seus escritos de uma empatia com o homem do campo que remete à noção do *hombre natural*, substanciada na compreensão de que a intimidade com a natureza é um meio para aproximar o homem de sua própria essência (MARTÍ, 2001, t. 1, p. 315). Como este contato com a essência humana através do trabalho rural é um movimento do indivíduo, a sua realização supõe um campo para o desenvolvimento da individualidade que será para Martí incompatível com a propriedade coletiva da terra.³ Como observa Almanza: “El principio martiano del valor de la libre actividad creadora del individuo era incompatible con el estatismo y la regulamentación comunitarios” (ALMANZA ALONSO, 1990, p. 264).

Se do ângulo da concepção de homem a pequena propriedade camponesa é uma alternativa econômica adequada, do ponto de vista da autoctonía a condição agrícola da base produtiva do continente não é encarada como um elemento de atraso a ser superado, mas sim sua orientação monoprodutora: a consigna é diversificar produtos.⁴ De modo correspondente, quando enfrenta a questão do comércio exterior Martí defende o livre-comércio, o que na circunstância cubana significa elidir as restrições impostas pela Espanha e abrir-se ao intercâmbio igual com todas as nações: ou seja, diversificar mercados. Assim, o eixo da sua preocupação no que concerne à inserção de Cuba no mercado mundial é a geração de receitas alfande-

3 Este é um dos ângulos da crítica do pensador cubano às idéias socialistas, e ao mesmo tempo, seu ponto de convergência com as propostas políticas de Henry George e de empatia parcial com Herbert Spencer.

4 O projeto econômico de Martí supõe, de maneira análoga ao que verifica-se no plano da cultura, um estatuto universal aos produtos americanos, que devem ser produzidos com recurso preferencial às matérias-primas e tecnologias locais e logo, promovidos e intercambiados em pé de igualdade no mercado mundial.

gárias que viabilizem a sustentação do aparato estatal, típico da América Latina decimonônica: “(...) porque tomar sin derechos lo de los Estados Unidos, que elaboran, en sus talleres cosmopolitas, cuanto conoce y da el mundo, fuera como echar al mar de un puñado la renta principal de las aduanas(...)” (MARTÍ, 2000, t. 2, p. 388).

O cubano tem consciência de que esta abertura significa, nas circunstâncias, colocar-se sob a órbita mercantil estadunidense e utiliza este trunfo programático para angariar a simpatia do vizinho do norte (MARTÍ, 2000, t. 3, p. 583). Isto não significa que Martí fosse alheio aos nexos entre dependência econômica e subordinação política. Sua participação como delegado na Conferência Monetária Internacional, promovida pelos Estados Unidos no começo dos anos 1890 com a intenção de avançar um projeto de unidade monetária no continente, tornou-lhe explícita a natureza dos mecanismos de dominação neocolonial que se enunciavam: “(...)quién dice unión económica, dice unión política. El pueblo que compra, manda. El pueblo que vende, sirve. Hay que equilibrar el comercio para asegurar la libertad” (MARTÍ, 2000, t. 2, p. 501)..

Na chave martiana a soberania econômica aparece projetada para o futuro, vinculada à diversificação da base agrícola, ao estímulo de uma indústria de bens naturais, e à busca da multiplicidade de parceiros comerciais. Na sua ótica, não é um aspecto fundamental e urgente da estratégia independentista, que procura neutralizar politicamente a agressividade estadunidense. Em última análise, o problema da dependência econômica aparece subordinado à emancipação política, enquanto a questão da divisão internacional do trabalho é remetida à noção de *equilibrio del mundo* que fundamenta a inserção geopolítica de *Nuestra América* no concerto mundial.

Balanço: Martí e o capitalismo

A consumação do capitalismo neocolonial a partir da intervenção estrangeira na Guerra de Independência cubana em 1898 explicitou os nexos de classe que uniam o capital estadunidense à classe dominante insular, às expensas da própria nação (ARMAS, 2002). Embora muitos tenham se dedicado sinceramente à causa nacional, o temor à radicalização popular franqueou as condições para um desfecho do conflito favorável àqueles que identificavam-se ideológica, política e economicamente com a tutela estadunidense, contrariando o projeto de Martí (HIDALGO PAZ, 2004). Neste sentido, o desenlace da guerra evidenciou

o alcance e os limites da sua atuação revolucionária, referidas às possibilidades históricas da circunstância em que militou.

Se a chave interpretativa martiana captou o dilema latino-americano em todo o seu alcance, visualizando com clarividência a encruzilhada que se colocava para o continente, por outro lado, o seu referencial analítico revelou-se insuficiente para identificar os nexos entre este movimento da história e a dinâmica do capitalismo (MARINELLO, 2005). Embora sua percepção do imperialismo e a apreciação sobre a sociabilidade moderna apontem para uma crítica ao capitalismo (FERNÁNDEZ RETAMAR, 2004), o ângulo da sua abordagem não consuma esta relação.

Vimos que o cerne da crítica martiana à modernidade ocidental é o rechaço a um padrão de sociabilidade marcado pelo ódio inerente às relações de classe, em oposição à racionalidade amorosa que preside o ideal do *hombre natural*. Martí atribui este ódio ao caráter dos povos, que como vimos, é expressão ética de uma construção histórica: no caso europeu, remete ao despotismo e à monarquia, enquanto nos Estados Unidos, trata-se de uma corrupção. Uma vez que o ponto de partida da sua crítica são os valores que norteiam a sociabilidade entre os homens e não as relações de classe, infere-se que é possível estabelecer relações sociais que não sejam presididas pelo ódio nos marcos deste modo de produção. Em outras palavras, é viável a um povo para o qual convergem condições históricas e possibilidades éticas favoráveis afirmar uma sociabilidade alternativa no capitalismo.⁵ Martí idealiza em *Nuestra América* este potencial civilizatório.

Esta chave interpretativa, alicerçada em uma leitura da história pautada pela autoctonia e em uma visão de homem sintetizada na noção do *hombre natural*, explica a rejeição de Martí ao socialismo como um programa político, bem como aos métodos de luta com ele identificados. Em consonância com a visão prevalente em seu tempo, o líder cubano associa o socialismo com a propriedade coletiva e a presença estatal. Avaliando estas proposições da perspectiva do seu humanismo, Martí rechaça-as como contraditórias com a afirmação da individualidade implí-

5 Martí não estabelece nexos entre as relações de produção capitalistas e a sua sociabilidade em geral. As relações entre a propriedade privada dos meios de produção, a mercantilização do trabalho e as formas de sociabilidade resultantes escapam à problemática martiana: em uma palavra, o problema do fetiche lhe é alheio. O outro ângulo a partir do qual é possível criticar a propriedade privada do ponto de vista do materialismo histórico é como óbice ao desenvolvimento das forças produtivas. Como a visão de progresso martiana não é alinhavada por este eixo, o resultado é que, de um lado, não se produz uma teleologia, e de outro, não encontra-se em sua obra uma crítica à propriedade privada, ou ao capitalismo como modo de produção.

cita na noção do *hombre natural*, revelando que, na sua ótica, a referência principal da mudança social é a formação do indivíduo, que não aparece determinada imediatamente pela condição de classe. O líder do PRC resume sua apreciação sobre o ideário socialista nas seguintes palavras:

De todo eso, por supuesto, sólo se puede considerar el buen deseo, y la verdad de los dolores punzantes que por serlo tanto llevan los planes de reforma a tal exceso. En esos planes falta el espacio preciso para el crecimiento irrepresible de la naturaleza humana, que es la base de todo sistema social posible, porque un conjunto de hombres, sólo por transición y descanso puede ser distinto de como el hombre es: lo innatural, aun cuando sea lo perfecto, no vive largo tiempo (MARTÍ. Apud ALMANZA ALONSO, 1990, p. 255).

Do ponto de vista dos métodos de luta, o líder cubano recusa como violentas as formas de pressão social identificadas com o socialismo, fundamentadas na premissa da luta de classes. Considerando que Martí não era um pacifista por princípio, morrendo em combate em Cuba, este rechaço está referido a uma associação que faz entre as táticas socialistas e o ódio de classes prevalente nas sociedades onde ele se enraíza. Ao vincular a pertinência do socialismo à noção do caráter de um povo, o militante cubano dissocia padrão de luta de classes e relações de produção capitalistas, premissa para encarar o socialismo como uma doutrina estrangeira à realidade cubana. Referindo-se ao socialismo em seu país, escreve em carta um ano antes de morrer:

Dos peligros tiene la idea socialista, como tantas otras: el de las lecturas extranjerizas, confusas e incompletas, y el de la soberbia y rabia disimulada de los ambiciosos, que para ir levantándose en el mundo empiezan por fingirse, para tener hombros en que alzarse, frenéticos defensores de los desamparados (...) (MARTÍ, Apud ALMANZA ALONSO, 1990, p. 379).

A crítica martiana à modernidade ocidental e ao socialismo evidencia que a chave para a resolução do conflito social é, na sua visão, antes ética do que econômica. Ao focalizar o homem produzido pela sociabilidade capitalista e não as relações de produção que o engendram, revela-se uma analogia entre o seu pensamento econômico, restrito à esfera da circulação, e a sua crítica à modernidade

ocidental, que não penetra no modo de produção. Nesta ótica, as contradições entre as classes sociais no capitalismo e os dinamismos econômicos subjacentes ao imperialismo são relevadas a um segundo plano, expressão de uma subordinação da economia à ética que informa o seu humanismo. O ideário condensado em *Nuestra América*, inovador como horizonte de modernidade embora reformista como modo de produção, emerge assentado em uma visão da história em que a dinâmica da luta de classes está subordinada à noção do *equilibrio del mundo*; as relações de produção capitalistas estão subordinadas ao caráter de um povo; o desenvolvimento das forças produtivas está subordinado à autoctonia; e o movimento da história está subordinado ao ideal do *hombre natural*.

Alicerçado na percepção de afinidades culturais que remetem a um passado colonial comum, o instrumental que fundamenta a análise martiana revelou-se fecundo para apreender a ameaça imperialista e o dilema histórico que o continente enfrentava em toda a sua extensão. Captou a especificidade de *Nuestra América* no contraste com o Ocidente e projetou-lhe um devir alternativo, associando de modo pioneiro a soberania do continente à afirmação de um padrão civilizatório original.⁶ Além de um pensador revolucionário de densidade singular, Martí revelou-se um notável organizador político e um destemido patriota, e esta rara reunião entre profundidade intelectual e integridade militante o converteram em referência fundamental para os movimentos revolucionários subsequentes na ilha.

Não obstante a aguda leitura histórica que realizou apontando para a singularidade latinoamericana, o instrumental martiano revelou-se insuficiente para diagnosticar as semelhanças entre esta formação socioeconômica original e o Ocidente, radicada na generalização de relações de produção capitalistas. Para isso, seria necessário um repertório de economia política que não coadunava com o ângulo da abordagem histórica martiana, e possivelmente não encontrava lastro na realidade cubana, onde a difusão incipiente do assalariamento limitava a diferenciação da esfera econômica. Este limite aparece inscrito na própria história e tem consequências decisivas do ponto de vista da apreensão dos nexos entre imperialismo e luta de classes, que se explicitam no desfecho da guerra da independência.

6 A associação entre soberania e um padrão civilizatório original será um tema recorrente no pensamento latino-americano radical, inclusive em autores e contextos que não fazem referência direta a Martí. Por exemplo, a necessidade de superar o mimetismo cultural estabelecendo as bases para um padrão de desenvolvimento referido a uma realidade própria, marca a crítica de Celso Furtado ao subdesenvolvimento, enquanto as recentes constituições da Bolívia (2007) e do Equador (2008) projetam um horizonte civilizatório alternativo assentado na afirmação de valores indígenas antagônicos à sociabilidade capitalista, sintetizados na noção do *Sumak Kawsay*.

Referências Bibliográficas

- ALMANZA ALONSO, Rafael. *En torno al pensamiento economico de José Martí*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales, 1990.
- ARCE VALENTÍN, Reinerio. *Hacia el equilibrio del mundo. Fundamento ético de la espiritualidad u concepción del mundo en Martí*. In: Arce Valentín et al. *Por el equilibrio del mundo*. La Habana: Centro de Estudios Martianos, 2003.
- ARMAS, Ramón de. *La revolución pospuesta*. La Habana: Centro de Estudios Martianos, 2002.
- BALLÓN, José. *Lecturas Norteamericanas de José Martí: Emerson y el socialismo contemporáneo (1880-1887)*. México: UNAM, Centro Cordinador y difusor de Estudios Latinoamericanos (CCYDEL), 1995.
- FERNÁNDEZ RETAMAR, Roberto. *Martí en su (tercer) mundo*. Artigo em CD Rom, curso virtual *América Latina: Reflexiones y autoreflexiones*. Buenos Aires: Clacso, 2004.
- _____. *Introducción a José Martí*. La Habana: Editorial Letras Cubanas, 2006.
- GUADARRAMA GONZÁLEZ, Pablo. *Martí y el positivismo sui generis latinoamericano*. In: Arce Valentín et al. *Por el equilibrio del mundo*. La Habana: Centro de Estudios Martianos, 2003.
- HIDALGO PAZ, Ibrahim. *1895-1898. Contradiciones y disoluciones*. La Habana: Centro de Estudios Martianos, 2004.
- MARINELLO, Juan. Prólogo a: José Martí. *Nuestra América*. 3. ed. con correcciones y adiciones de nuevos textos. Caracas: Fundación Biblioteca Ayacucho, 2005.
- MARTÍ, José. *Obras Escogidas*. 3 tomos. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales, 2000.
- _____. *Obras Completas de José Martí*. La Habana: Centro de Estudios Martianos, Karisma Digital, 2001. 1 CD-ROM.
- _____. Crônica de José Martí publicada no Anuário do Centro de Estudios Martianos, n 3, 1980, pp.36-43. In: ALMADA, Rafael. *En torno al pensamiento económico de José Martí*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales, 1990.
- MORENO FRAGINALS, Manuel. *Cuba-Espanha-Cuba. Uma história comum*. Bauru: Edusc, 2005.
- SANTOS, Fabio Luis Barbosa dos. "Autoctonia como fundamento democrático de Nossa América". Em: *Latinidade. Revista do Núcleo de Estudos das Américas*. Volume 3, Número 1. Rio de Janeiro: Janeiro-Junho 2011, ps. 77 a 86.