ISSN:2178-8839

Conjuntura Austral

Revista do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais
Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais/UFRGS

Volume 4 | Número 19 | Agosto – Setembro 2013

O GOVERNO DE DILMA ROUSSEFF E AS NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS MULTILATERAIS: RETRAÇÃO SEM DESISTÊNCIA

DOMINACIÓN, CONFRONTACIÓN Y ACUERDO. LA INTERVENCIÓN DEL FMI EN LA CRISIS ARGENTINA DURANTE 2002

A ÍNDIA NA ESTRATÉGIA DE PODER DOS ESTADOS UNIDOS PARA A ÁSIA

COLÔMBIA, MIGRAÇÃO INTERNACIONAL E POLÍTICA PÚBLICA: O CASO DO PROGRAMA COLOMBIA NOS UNE

RESENHA DO LIVRO "DO IMPÉRIO AO ESTADO – MORFORLOGIAS DO SISTEMA INTERNACIONAL"

RESENHA DO LIVRO "GENDER, SEX AND THE POSTNATIONAL DEFENSE: MILITARISM AND PEACEKEEPING"

NERINT

UFRGS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Conjuntura Austral

Conjuntura Austral

FOCO E ESCOPO

CONJUNTURA AUSTRAL é uma publicação Bimestral, em formato digital, do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais da UFRGS (NERINT), que publica trabalhos de relações internacionais com foco nos países que integram o Hemisfério Sul. Nesse sentido, tem como área geográfica de abrangência as relações internacionais da África, Ásia e América Latina, na perspectiva dos grandes temas da agenda de segurança, diplomacia e desenvolvimento.

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

Missão

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

FOCUS AND SCOPE

CONJUNTURA AUSTRAL is a bimonthly publication of NERINT (Center for International Relations and Strategic Studies), in digital format, that publishes international relations papers focusing on the countries that integrate the Southern Hemisphere. In that sense, its geographic coverage area comprises Africa, Asia and Latin America, in the perspective of great subjects of the security, diplomacy and development agendas.

The journal publishes contributions in the form of conjuncture analyses, articles and book reviews, about themes that lie in the vast area of Strategy and International Relations, with special interest in issues related to countries situated in the political South and their security and development strategies.

Mission

Promoting consideration and academic debate on the international conjuncture, with emphasis on processes of immediate interest in the developing countries.

CONSELHO EDITORIAL/ *Editorial Board*

Adam Habib (University of Johannesburg, África do Sul)

Amado Luiz Cervo (Universidade de Brasília, Brasil)

Antonio Jorge Ramalho (Universidade de Brasília, Brasil)

Bertrand Badie (Sciences Po, França)

Boris F. Martynov (Academia de Ciências da Rússia/ *Russian Academy of Sciences*)

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

Flávio Sombra Saraiva (Universidade de Brasília, Brasil)

Gladys Lechini (Universidad Nacional de Rosário, Argentina)

Immanuel Wallerstein (Yale University, Estados Unidos)

Marcos Costa Lima (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil)

Mehdi Parvizi Amineh (University of Amsterdam, Holanda)

Samuel Pinheiro Guimarães (Alto Representante-Geral do Mercosul/ *High General Representative of the Mercosur*)

Shiguenoli Miyamoto (Universidade Estadual de Campinas, Brasil)

Willians Gonçalves (Universidade Federal Fluminense / Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil)

COMITÊ EDITORIAL/ *Editorial Committee*

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

Paulo Gilberto Fagundes Vizentini (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil) – Editor Adjunto

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

Marco Aurélio Chaves Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil) – Membro do Conselho

Eduardo Ernesto Filippi (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil) – Membro do Conselho

Luiz Augusto Faria (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil) – Membro do Conselho

José Miguel Quedi Martins (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil) – Membro do Conselho

Assistente de Edição / *Edition Assistant*

Roberta Preussler dos Santos (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

CONTATO / *Contact:*

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

Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais

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

Tel: +55 51 3308-3963 ou +55 51 3308-7150 Fax: +55 51 3308-3963

e-mails: ppgeei@ufrgs.br, reisdasilva@hotmail.com, nerint@ufrgs.br ou robertapreussler@gmail.com.

Conjuntura Austral

Volume 4, Número 19 (Ago. Set. 2013)

ANÁLISE DE CONJUNTURA

O governo de Dilma Rousseff e as negociações comerciais multilaterais: retração sem desistência..... 4
Fábio Costa Morosini, João Marcelo Cornetet

ARTIGOS

Dominación, confrontación y acuerdo. La intervención del FMI en la crisis argentina durante 2002..... 11
Pablo Nemiña

A Índia na estratégia de poder dos Estados Unidos para a Ásia…….....…. 35
Diego Pautasso, Fernando Scholz

Colômbia, migração internacional e política pública: o caso do Programa Colombia Nos Une..... 55
Paulo Henrique da Silva

LEITURA

Resenha do livro " Do império ao estado – morforlogias do sistema internacional " de Luís Moita..... 70
Gabriel Fernandes Pimenta

Resenha do livro "Gender, Sex and the Postnational Defense: Militarism and Peacekeeping" de Annica Kronsell…… 74
Katiuscia Moreno Galhera Espósito

NORMAS DE SUBMISSÃO / SUBMISSION..... 78

Conjuntura Austral

O GOVERNO DE DILMA ROUSSEFF E AS NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS MULTILATERAIS: RETRAÇÃO SEM DESISTÊNCIA

Presidency of Dilma Rousseff and multilateral trade negotiations: retraction without abandonment

Fábio Costa Morosini [1]
João Marcelo Cornetet [2]

Em outubro de 2012, após acerto com o Mercosul, o governo brasileiro anunciou o aumento na tarifa de importação de cem produtos, sendo que outros cem teriam suas tarifas aumentadas em breve. A medida, justificada pelos governos do Mercosul por "razões de desequilíbrios comerciais derivados da conjuntura econômica internacional" (CAMEX, 2013), foi considerada por Rubens Ricupero, diplomata e ex-ministro da Fazenda do Brasil, sinal de que o Brasil "tem praticamente abandonado as negociações da Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio", uma vez que refletiriam a opção do governo pelo protecionismo (RICUPERO, 2013, p. 95). Esse artigo sustenta argumento contrário ao apresentado por Ricupero, demonstrando evidências hodiernas de que o atual governo mantém interesse nas negociações comerciais multilaterais.

Algumas ponderações iniciais devem ser feitas acerca da referida medida de aumento de alíquota de importação. Primeiro, a decisão do Conselho Mercado Comum do Mercosul (CMC) n° 39/11, que estabeleceu o mecanismo de elevação temporária da alíquota do Imposto de Importação para até cem produtos, e a nº 25/12, que aumentou a lista para duzentos produtos, originaram-se de proposta da Argentina, país que enfrenta,

[1] Professor do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Pós-doutor pela Organização Mundial do Comércio (OMC) e Ph.D. pela University of Texas at Austin. E-mail: fabio.morosini@gmail.com
[2] Bacharel em Relações Internacionais e mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: jmcornetet@gmail.com

particularmente desde 2001, grande dificuldade para manter o equilíbrio de sua balança de pagamentos. Segundo o próprio Ricupero (2013, p. 95), a Argentina teria exigido que a lista abrangesse 400 produtos, tendo o Brasil negociado solução intermediária. Dessa forma, se a medida em tela é protecionista, as ações do governo brasileiro objetivaram, sensatamente, a moderação dessa característica.

Além de a medida não ter sido de iniciativa do Brasil, é importante ressaltar que houve preocupação constante de parte dos países do Mercosul em respeitar os limites estabelecidos pela Organização Mundial do Comércio. Enquanto as normas dessa organização estabelecem teto para tarifa de importação de 35%, as novas tarifas estabelecidas pelo Brasil a cem produtos orbitavam entre 2% e 25% (RODRIGUES, 2012), o que demonstra que a medida respeita as regras negociadas multilateralmente, não sugerindo desistência do governo brasileiro com relação às negociações da Rodada Doha. Além disso, tendo o governo direito de aumentar tarifa de duzentos produtos, aumentou apenas de cem até o momento (SCHUSTER, 2013), denotando pouca inclinação ao protecionismo. O fato de a lista de produtos com aumento de tarifa ser temporária, por fim, indica que a medida reflete uma reação conjuntural do governo e não uma mudança profunda de abordagem da política comercial externa brasileira.

Ricupero (2013, p. 96) afirma, também, que o aumento tarifário "[abrangeu] grande número de linhas tarifárias sem que se possa discernir entre elas relações racionais convincentes", sugerindo falta de visão estratégica; seu artigo, porém, foi escrito em novembro de 2012, mesmo mês em que a Câmara de Comércio Exterior (Camex) anunciou a redução da tarifa de importação de 232 produtos (CAMEX, 2012), complementando a política fiscal iniciada com o aumento que antecedeu. Dessa forma, não só não sofreram aumento de impostos, como foram desonerados "setores de mineração, petróleo, bens de capital e informática", havendo "redução temporária nas tarifas, saindo de 16% e 14% para 2% ou zero, de bens que não são produzidos no Brasil" (RODRIGUES, 2012), revelando-se a coerência da medida analisada.

Considerando-se aspectos mais estruturais do tema, cabe a análise dos diferentes condicionantes da política externa do governo de Dilma Rousseff e como se refletiram, especificamente, na política comercial. Comparando-o com o governo de Lula da Silva,

se é evidente que os perfis desses mandatários são diversos, uma das principais causas de mudança em suas políticas externas está relacionada a um fator externo: as contingências geradas pela crise econômica. Enquanto, durante a maior parte do governo de Lula da Silva, o cenário externo era favorável a coligações novas e a avanços em negociações comerciais, a partir de 2008, com o agravamento da crise internacional, a maioria dos países tornou-se menos entusiasta da liberalização comercial, o que limitou a margem de ação externa do Brasil. Dessa forma, tendo iniciado no governo anterior e tendo como causa fator externo, a retração da política externa comercial brasileira não pode ser atribuída a opção do governo atual exclusivamente.

O protecionismo no âmbito do Mercosul consiste em resposta à tendência global de fechamento de mercados efetivamente. De 2008 a 2011, em política apelidada pela presidente Dilma Rousseff de "tsunami monetário" (ROUSSEFF, 2012), governos dos Estados Unidos e de outros países realizaram forte expansão na oferta de suas moedas, o que alterou suas taxas de câmbio, desvalorizando suas moedas, promoveu sua competitividade e adulterou valores de taxas de importação. Em outras palavras, a expansão monetária equivaleu a protecionismo fiscal. Na abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas de 2012, a presidente Rousseff afirmou que "os [...] países desenvolvidos persistem em uma política monetária expansionista que desequilibra as taxas de câmbio. Com isso, os países emergentes perdem mercado devido à valorização artificial de suas moedas [...]" (ROUSSEFF, 2012). O aumento tarifário do Mercosul, dessa forma, reagiu a essa conjuntura adversa, não refletindo desistência do Brasil à liberalização do comércio.

Atualmente, verifica-se que tanto o real como o peso argentino seguem sobrevalorizados (CREDIT SUISSE, 2013, p. 3; NEUMANN, 2013), o que reduz as tarifas reais sobre as importações da Argentina e do Brasil, processo explicado por Thorthensen et al (2011). Os países do Mercosul, no entanto, não podem desvalorizar suas moedas por meio de medidas emissionistas, como os Estados Unidos e a China o fazem, pois tem de lidar com problemas de pressão inflacionária. Pelo contrário, países como o Brasil e a Argentina precisam manter altas taxas de juros para moderar o

consumo e para controlar a inflação, o que equivale a uma política monetária contracionista. Dessa forma, o aumento de tarifas de importação, antes de significar protecionismo dos países do Mercosul, consiste em resistência destes ao protecionismo de países com moedas subvalorizadas. Se a solução ideal consistiria na correção dos desalinhamentos cambiais internacionais, tal ação depende de terceiros, sendo o aumento tarifário temporário alternativa viável adotada pelo Mercosul.

Em dezembro deste ano, acontecerá a Conferência Ministerial de Bali da Rodada Doha de negociações multilaterais da Organização Mundial do Comércio. Os países do G-20 Comercial, grupo liderado pelo Brasil e pela Índia, reuniram-se, recentemente, para articular estratégia para essa conferência, o que denota interesse do governo brasileiro nas negociações comerciais multilaterais. Recentemente, o apoio do Brasil à candidatura de Roberto Azevêdo proveu outro exemplo de permanência do foco da política externa comercial brasileira no nível multilateral, sendo a importância da liberalização do comércio mundial reiterada no discurso do diplomata. Segundo Visentini (*apud* Hessel, 2013), a escolha de Azevêdo foi "um reconhecimento da importância que o Brasil tem no cenário internacional". Recorrendo-se à categorização consagrada do diplomata Gelson Fonseca Júnior, o Brasil é, nos dias atuais, um país aberto e “participativo” internacionalmente, não fechado e “distante” como foi outrora. Com a perda de força da crise, deve reforçar seu engajamento nas negociações de liberalização do comércio mundial.

REFERÊNCIAS

CERVO, A. L. **Inserção internacional:** formação dos conceitos brasileiros. 1ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. 297 p. ISBN 850206570x.

CREDIT SUISSE. **Valuation of emerging markets currencies**. Zurique, p. 10. 2013.

HESSEL, R. Novo diretor-geral do OMC promete recuperar o prestígio da entidade. **Correio Braziliense**, Brasília, 9 Maio 2013. Disponivel em: <www.unb.br/noticias/unbagencia/cpmod.php?id=94606>. Acesso em: 7 Junho 2013.

ICTSD - INTERNATIONAL CENTRE FOR TRADE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT. Rodada Doha: chegamos muito perto, mas não chegamos lá. **Pontes**, v. 4, n. 4, p. 1-2, Agosto 2008. ISSN 1813-4378. Disponivel em: <http://ictsd.org/downloads/pontes/pontes4-4.pdf>. Acesso em: 5 Junho 2013.

NEUMANN, D. No comércio, real continua desalinhado, aponta FGV. **Valor Econômico**, São Paulo, 15 Abril 2013. Disponivel em: <www.valor.com.br/brasil/3086120/no-comercio-real-continua-desalinhado-aponta-fgv>. Acesso em: 6 Junho 2013.

OLIVEIRA, I. T. M. Política externa e negociações comerciais no Brasil. **Política Externa**, São Paulo, 21, n. 3, jan/fev/mar 2013. 113-132.

RICUPERO, R. A maior mudança da política externa. **Política Externa**, São Paulo, 21, n. 3, jan/fev/mar 2013. 95-100.

RODRIGUES, A. Camex oficializa redução da tarifa de importação de 232 produtos. **VALOR ECONÔMICO**, Brasília, Novembro 2012. Disponivel em: <http://www.valor.com.br/brasil/2904476/camex-oficializa-reducao-da-tarifa-de-importacao-de-232-produtos>. Acesso em: 5 Junho 2013.

RODRIGUES, A. Publicada medida que sobe tarifa de importação de mais de cem produtos. **Valor Econômico**, São Paulo, 1 Outubro 2012. Disponivel em: <www.valor.com.br/brasil/2850658/publicada-medida-que-sobe-tarifa-de-importacao-de-mais-de-cem-produtos>. Acesso em: 6 Junho 2013.

ROUSSEFF, D. V. Discurso na abertura da 67ª Assembleia Geral das Nações Unidas - Nova Iorque/EUA. **Presidência da República Federativa do Brasil**, Nova Iorque, 2012. Disponivel em: <http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-da-67a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-iorque-eua>. Acesso em: 7 Junho 2013.

ROUSSEFF, D. V. Discurso na cerimônia de assinatura do Compromisso Nacional para Aperfeiçoamento das Condições de Trabalho na Indústria da Construção. **Presidência da República Federativa do Brasil**, 2012. Disponivel em: <http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-cerimonia-de-assinatura-do-compromisso-nacional-para-aperfeicoamento-das-condicoes-de-trabalho-na-industria-da-construcao>. Acesso em: 7 Junho 2013.

THORSTENSEN, V.; MARCAL, E.; FERRAZ, L. Os efeitos do câmbio nas tarifas negociadas na OMC: Brasil, EUA e China. **Política Externa**, São Paulo, v. 20, p. 95-123, 2011. ISSN ISSN 1518-6660.

VISENTINI, P. **A Projeção Internacional do Brasil**. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2013. 176 p. ISBN 8535265538.

Artigo recebido dia 09 de junho de 2013. Aprovado em 08 de agosto de 2013.

RESUMO

Em outubro de 2012, fundamentando-se em decisão do Mercosul, o governo brasileiro aumentou a tarifa de importação de mais de cem produtos. Esse artigo apresenta evidências de que o atual governo mantém interesse nas negociações comerciais multilaterais, em oposição a interpretações de que a recente medida sinalizaria o abandono brasileiro da Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio.

PALAVRAS-CHAVE

Governo de Dilma Rousseff, negociações comerciais multilaterais, Rodada Doha.

ABSTRACT

In October 2012, based on a decision of Mercosur, the Brazilian government raised import duties on more than one hundred products. This article argues that the current Brazilian administration remains interested in multilateral trade negotiations, despite competing interpretations that the recent measure indicates that Brazil abandoned the Doha Development Round of the World Trade Organization.

KEYWORDS

Presidency of Dilma Rousseff, multilateral trade negotiations, Doha Development Round

Conjuntura Austral

DOMINACIÓN, CONFRONTACIÓN Y ACUERDO. LA INTERVENCIÓN DEL FMI EN LA CRISIS ARGENTINA DURANTE 2002

Domination, confrontation and agreement. The intervention of IMF in the Argentine crisis during 2002

Pablo Nemiña [1]

INTRODUCCIÓN

Por su intensidad y duración, la intransigencia mostrada por el Fondo Monetario Internacional (FMI o Fondo) a partir del estallido de la crisis de convertibilidad en Argentina a finales de 2001, constituye un caso testigo del comportamiento confrontativo del organismo frente a un país que solicita su asistencia durante una crisis. ¿Cómo puede comprenderse que el país que había sido expuesto ante el mundo como su "mejor alumno", poco después enfrentara una oposición tan cerrada?

Los análisis que abordaron este interrogante pueden dividirse en dos grupos en función de la hipótesis sostenida. Para los primeros, entre los cuales se encuentran los del propio FMI (IMF, 2003a), la dureza del organismo expresaba su hartazgo frente a los reiterados incumplimientos de las condicionalidades pautadas en los acuerdos. Según esta interpretación la crisis era resultado -en parte- de la excesiva tolerancia mostrada por el Fondo en los años previos al estallido de la crisis, por lo cual al desplegar una posición intransigente buscaba presionar a la Argentina a que implementara los ajustes considerados inevitables para equilibrar su economía y salir de la crisis sin financiamiento externo adicional. Así, la dureza del Fondo no expresaba

[1] Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, con sede en el Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín. Investigador Asociado del Área de Relaciones Internacionales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Argentina. E-mail: pablonemina@yahoo.com.ar

más que un reajuste necesario y demorado de su posición frente al país (Mussa, 2002; Onno de Beaufort Wijnholds, 2003; y Allen ,2003).

Por otra parte, los trabajos del segundo grupo argumentan que fue el resultado del cambio en el paradigma que orientaba la intervención del Fondo en las crisis financieras. Por entonces el FMI enfrentaba críticas tanto de los sectores progresistas, que apuntaban a su excesiva intromisión en el proceso de toma de decisiones local (Stiglitz, 2002), como de los conservadores y varias potencias centrales, entre ellas los EE.UU., quienes consideraban que los paquetes de salvataje financiero, tal como habían sido otorgados en la crisis de México en 1994, y en las de Rusia y el Sudeste Asiático en 1997/8, servían para fomentar el endeudamiento irresponsable de los países y las malas políticas de crédito de los acreedores privados, quienes prestaban en función de las elevadas tasas sin evaluar el alto riesgo de incobrabilidad, aumentando el llamado riesgo moral[2] (Meltzer, 1998). De este modo, el organismo disminuyó y endureció las condicionalidades incluidas en los acuerdos privilegiando las acciones previas (las condiciones más duras en tanto deben cumplirse antes de continuar las negociaciones), al tiempo que alentó la reducción de su financiamiento para promover el "autocontrol" por parte de los países y el sector financiero. Según este enfoque, la dureza del Fondo respondía a un cambio que afectaba su posicionamiento frente a todos países que solicitaban su asistencia (Graham and Masson, 2002; Khor, 2002).

Si bien es cierto que la Argentina no tuvo un desempeño excepcional en lo que refiere a las condicionalidades incluidas en los acuerdos previos a la caída del régimen de convertibilidad[3], mostraba un nivel de cumplimiento superior al promedio. En efecto, mientras que el nivel de cumplimiento promedio está muy por debajo del 50% (Dreher, 2009: 249), Argentina había cumplido el 51% y el 77% de las condicionalidades cuantitativas y estructurales respectivamente establecidas entre 1998 y 2001. Más aún,

[2] Basado en la racionalidad instrumental individual, refiere a la idea de que la mera existencia de un seguro aumenta la posibilidad de que ocurra el evento respecto del cual se establece el aseguramiento, ya que se reduce el incentivo para que el asegurado tome las acciones preventivas necesarias.
[3] Por ejemplo, desde 1994 se habían incumplido sistemáticamente las metas fiscales acordadas (Allen, 2003: 135).

durante la gestión de Duhalde el país aumentó la tasa de cumplimiento de las medidas reclamadas por el organismo (Autor, 2011a: 279).

Por otra parte, aunque el Fondo aumentó el número de acciones previas incluidas en sus programas[4], durante 2002 otorgó créditos por casi 35 mil millones de dólares, incluyendo salvatajes a Turquía, Brasil y Uruguay para evitar una cesación de pagos por el contagio de la crisis argentina. Pero en ese mismo año la Argentina no sólo no recibió asistencia del organismo sino que realizó pagos netos por 1.420 millones de dólares, evidenciando que el comportamiento del Fondo frente a nuestro país estuvo lejos de formar parte de un cambio general en sus criterios de manejo de las crisis (Autor, 2011a: 190 y ss.).

Las consideraciones previas ponen de manifiesto que el FMI mostró más dureza, a pesar de que la Argentina mejoró su disposición a cumplir las medidas reclamadas. En este sentido, la disposición colaborativa del Gobierno amplió irónicamente el margen para que el organismo condicionara su ayuda al cumplimiento de diversas medidas ortodoxas que profundizaron el impacto recesivo de la crisis (Ferrer, 2003: 23-29). Así, la conflictividad de la relación entre el FMI y los Gobiernos aparece como el resultado contingente de las estrategias implementadas en las negociaciones, menos que un supuesto dado de antemano (Stiles, 1991; Woods, 2006).

¿Por qué el FMI desplegó una estrategia confrontativa, a pesar que el Gobierno cumplió con gran parte de las medidas exigidas? ¿Por qué la cooperación del Gobierno sólo contribuyó a generar una situación de dominación por parte del organismo? ¿Qué factores permitieron cambiar la lógica de la relación?. Apoyado en la metodología cualitativa, el presente trabajo aborda estos interrogantes a partir de un estudio de caso sobre las negociaciones por la suscripción del acuerdo *Stand-by* entre el FMI y el Gobierno argentino, durante la etapa más intensa de la crisis económica que estalló a finales de 2001. El trabajo se divide en cuatro secciones. En las dos primeras se analizan en detalle las vicisitudes de cada etapa de negociación. Allí se caracterizan las estrategias desplegadas por cada negociador y los factores que las condicionaron. En la

[4] De un promedio de media acción previa por programa durante 1987-90, se pasó a un promedio de más de cinco en el período 1997-2000 (IMF, 2002a: 29).

tercera se estudian las condiciones que hicieron posible alcanzar el acuerdo y dar un cierre a la larga negociación. Se cierra el artículo con un apartado de reflexiones finales.

PRIMERA ETAPA: DOMINACIÓN DEL FMI

A comienzos de 2002 la Argentina estaba sumida en una profunda crisis económica y social. El país ingresaba al cuarto año consecutivo de caída del PBI[5], había declarado la cesación de pagos sobre más de 80 mil millones de dólares de deuda pública, y sufría una profunda desconfianza sobre la estabilidad de la moneda nacional. Por su parte, el desempleo afectaba a casi una quinta parte de la población, y la pobreza y la indigencia ascendían al 40% y al 13% respectivamente (estas cifras llegaron casi al 60% y al 25% a mediados de ese año)[6].

El régimen de convertibilidad con tipo de cambio fijo 1 a 1 vigente durante la década anterior había permitido la libre circulación interna de dólares y el establecimiento de depósitos y préstamos en moneda extranjera, posibilitando la creación secundaria de dólares por parte de los bancos comerciales, sin el necesario respaldo en divisas. La inminente devaluación dispararían un conflicto decisivo entre los actores que pugnaban por obtener la mayor cantidad de dólares físicos por sus activos denominados en dólares, en tanto el Banco Central no disponía (ni podía disponer) de reservas suficientes para satisfacer esa demanda. En efecto, el *stock* de 44 mil millones de dólares de depósitos del sector privado a fines de 2001 triplicaba el total de reservas, que por entonces sumaban 15 mil millones de dólares[7]. La principal disputa se dio entre los ahorristas, quienes tenían congelados sus depósitos en dólares[8], y los bancos, que ostentaban una nómina de préstamos otorgados en esa misma moneda. Si el sector bancario debía recortar sus expectativas sobre la posibilidad de recobrar en divisas esos activos, habida cuenta que -a excepción de los exportadores- sus deudores

[5] Entre 1999 y 2002 el producto tuvo una contracción acumulada del 19.48% (datos del MECON).
[6] Datos del INDEC.
[7] Datos del MECON.
[8] Ante la corrida bancaria por la expectativa de devaluación y el consiguiente descenso de las reservas, a finales de 2001 la gestión anterior de De la Rúa instauró una restricción al retiro de depósitos vulgarmente conocida como “corralito”, con el fin de evitar la quiebra del sistema bancario.

tenían ingresos en pesos devaluados, los ahorristas también deberían afrontar una pérdida de su poder adquisitivo.

Poco después de asumir al frente del Ejecutivo, Duhalde anunció un programa económico orientado a reactivar la producción y evitar la hiperinflación, cuyas principales medidas fueron: a) devaluar la moneda y establecer un mercado de cambios dual, uno comercial a 1.40 pesos por dólar para alentar las exportaciones, y otro libre, pero de flotación administrada, para limitar la especulación financiera; b) establecer controles de cambio para contener la salida de divisas; c) pesificar asimétricamente los depósitos y los créditos bancarios pautados originalmente en dólares, reconociendo 1.40 pesos por cada dólar depositado y un peso por cada dólar recibido de préstamo[9], más la indexación en base a la inflación minorista para ambos; d) posponer por un año la devolución de los depósitos bancarios atrapados[10]; e) implementar una política monetaria y fiscal ortodoxa para contener la inflación, aunque ampliando los planes sociales como herramienta de contención social[11] y f) congelar las tarifas de los servicios públicos[12] (Remes Lenicov, Todesca y Ratti, 2002; Duhalde, 2007).

Junto a esos anuncios el Gobierno resaltó la necesidad de suscribir un acuerdo con el FMI que incluyera financiamiento por entre 15 y 20 mil millones de dólares, con el fin de aumentar la oferta de dólares para contener las expectativas de devaluación y resolver con mayor margen los conflictos derivados de la pesificación asimétrica. Asimismo, era importante en términos políticos porque -siempre según el Gobierno- un conflicto con el FMI era el camino al aislamiento internacional (Amadeo, 2003: 55,

[9] Inicialmente se procuró pesificar a 1.40 pesos por dólar los préstamos superiores a 100 mil dólares, los cuales en su mayoría correspondían a las grandes empresas. Pero la fuerte presión del sector empresario llevó a extender la pesificación 1 a 1 al total de 36.500 millones de dólares de créditos vigentes en el sistema financiero (datos del BCRA). Esto implicó una licuación de pasivos para todos los deudores, en particular para las grandes empresas locales, algunas de las cuales tenían ingresos en divisas o activos en el extranjero.

[10] Los depósitos en cuenta corriente superiores a 10 mil dólares y aquellos en caja de ahorro por encima de 3 mil dólares fueron convertidos a plazo fijo y reprogramados.

[11] Con los recursos derivados del 20% de derechos de exportación a los productos agropecuarios, el Gobierno estableció una ayuda de 150 pesos (por entonces unos 50 dólares) a las jefas y los jefes de hogar desocupados a cambio de una contraprestación laboral. El plan llegó a abarcar a casi dos millones de personas y fue clave para morigerar el deterioro de las condiciones sociales.

[12] También se introdujeron medidas adicionales para proteger el empleo como la doble indemnización por despido.

Duhalde, 2007: 294). La fragilidad del contexto económico junto a los limitados apoyos locales -los sectores productivos y los sindicatos, además del gobernante Partido Justicialista- e internacionales -el Banco Interamericano de Desarrollo y los Gobiernos de Brasil, España y Chile-, motivaron que el Gobierno desplegara una estrategia marcadamente cooperativa en la negociación con el organismo, caracterizada por una alta disposición a aceptar e implementar las demandas del organismo[13].

No obstante, el Gobierno chocó contra una posición marcadamente confrontativa del FMI, caracterizada por una muy baja disposición a otorgar concesiones y el condicionamiento de la entrega de financiamiento a la implementación de un típico ajuste ortodoxo centrado en la obtención de un superávit fiscal y comercial, en línea con los reclamos de los acreedores, las empresas extranjeras concesionarias de los servicios públicos privatizados y el sector bancario. La estrategia confrontativa del Fondo expresaba una posición negociadora muy fuerte, resultante del apoyo de muchos de los actores dominantes del plano internacional. Algunos lo hicieron porque buscaban convertir el manejo de la crisis argentina en un ejemplo para cambiar las expectativas de los inversores financieros sobre los rescates (EE.UU.[14]); otros se hicieron eco de los reclamos de los bonistas e instituciones financieras afectadas por el *default* (Italia y Japón, principalmente); y un tercer grupo promovió la demanda de las empresas concesionarias de servicios públicos privatizados afectadas por la devaluación y el congelamiento de tarifas (Francia y España[15]).

[13] Se entiende por estrategias a las acciones de los negociadores orientadas a modificar la posición del adversario en función de sus objetivos, en el marco del contexto de los medios necesarios para conseguirlos (Crouch, cit en Crow, 1989). La orientación de las estrategias, que puede ser confrontativa o cooperativa, depende del paradigma a partir del cual el Fondo y el Gobierno ajustan su comportamiento, que puede ser de regateo (*bargaining*) o de solución de problemas (*problem solving*). En el primero se concibe a la negociación como un "tironeo" en la cual el beneficio de uno implica la pérdida de otro; en el segundo se buscan consensos a partir de los intereses comunes, alentando la búsqueda de una solución que deje satisfechos a ambos. Así, las negociaciones entre el FMI y el Gobierno pueden ser conflictivas o cordiales dependiendo de si los negociadores implementan estrategias confrontativas o cooperativas respectivamente. Si una parte coopera y otra confronta, tal como sucedió entre la Argentina y el FMI durante gran parte de 2002, se establece una dominación de la segunda sobre la primera. Ver Autor (2011a) para un desarrollo del marco conceptual, o Autor (2011b) para una versión abreviada.

[14] Además debe resaltarse que Argentina representaba sólo el 0.7% del total de las exportaciones de EE.UU., y sólo el 9% de la deuda en *default* estaba en manos de acreedores de ese país (Bruno, 2004).

[15] A fines de los '90, el *ranking* de *stock* de inversión extranjera en empresas privatizadas estaba liderado por EE.UU. y España, seguidos de Chile, Francia, Italia y Gran Bretaña (Kulfas, Porta y Ramos, 2002:

Con todo, el Fondo no podía desentenderse de lo que sucedía en un país cuya política económica había estado bajo su supervisión ininterrumpida durante trece años. Por ello, su inflexibilidad servía, además, al doble propósito de redimirse de sus errores previos, y mostrarse ante la comunidad internacional como una institución que todavía podía ser garante del comportamiento económico "responsable" de los países en desarrollo (Corrales, 2002).

Ante el pedido del Gobierno, el Fondo se limitó a condicionar el inicio de las negociaciones a la implementación de una serie de medidas: a) unificar y liberalizar el régimen cambiario, b) reestructurar el sistema bancario, c) implementar un fuerte ajuste fiscal a nivel nacional y provincial[16] y garantizar una política monetaria restrictiva que mantuviera baja la inflación, y d) subir las tarifas de los servicios públicos (Amadeo, 2003: 77-80, IMF, 2002b, Labaqui, 2011). Asimismo, puso a cargo de las negociaciones a Anoop Singh, un funcionario de confianza de la Gerencia[17] que compartía la confrontatividad hacia el país (Loser, cit. en Tenembaum, 2004: 41-251).

Demostrando su disposición a implementar los compromisos asumidos, en muy poco tiempo el Gobierno cumplió gran parte de las medidas reclamadas. Sin embargo, el Fondo subestimó los logros e incorporó nuevas exigencias: a) suspender la intervención en el mercado de cambios unificado para contener el precio del dólar (que por entonces ya cotizaba a 2.50 pesos), dado que –aseguraba- implicaba dilapidar las exiguas reservas, b) canjear compulsivamente los depósitos atrapados en los bancos por un bono en dólares a diez años, con el doble fin de ayudar a reducir la presión sobre el dólar y eliminar el riesgo de quiebra que pesaba sobre el sistema bancario, c) compensar a los bancos por los efectos sobre los balances de la pesificación asimétrica y el descalce cambiario[18], y d) modificar la ley de quiebras y derogar la ley de subversión

124). No obstante, fueron los países europeos los que ejercieron mayor presión sobre el Gobierno para que otorgara compensaciones a estas compañías (Azpiazu, 2005).

[16] Éste requería, entre otras medidas, despedir 400 mil empleados públicos (La Nación, 11/1/02).

[17] La Gerencia está compuesta por el director gerente y tres vicedirectores. No obstante, en las negociaciones con los países de cierta relevancia participan sólo el director y el primer vicedirector (designado por los EE.UU.).

[18] Durante la crisis de 2002 los bancos fueron afectados por la pesificación asimétrica de los créditos y depósitos en moneda extranjera (la diferencia entre la pesificación de pasivos a 1.40 pesos por cada dólar y de activos a 1 peso por dólar) y el descalce cambiario entre activos pesificados (créditos otorgados

económica (Amadeo, 2003, Labaqui, 2011, Clarín, 18/3/02). El cuadro 1 presenta un detalle de las medidas exigidas por el FMI a lo largo de 2002, y su cumplimiento por parte del Gobierno. El mismo busca reflejar con claridad la manifestación concreta de uno de los principales indicadores de la estrategia confrontativa del organismo.

Cuadro 1: Principales medidas exigidas por el FMI durante la negociación por el acuerdo *Stand-by* en 2002. Detalle por etapa de aparición y cumplimiento.

1ª etapa (enero-abril de 2002)		2ª etapa (mayo-noviembre de 2002)	
Condicionalidades	Cumplimiento	Condicionalidades	Cumplimiento
Unificar y liberalizar el régimen cambiario	Unificado, no liberalizado	Ampliar la autonomía del BCRA	Cumplida: Se modificó la ley de entidades financieras
Reestructurar el sistema bancario: - Canje compulsivo de depósitos por bonos - Compensaciones a bancos por pesificación asimétrica y descalce cambiario - Congelar o compensar a bancos por amparos	- Se realizaron diversos canjes graduales durante 2002 - Se otorgaron compensaciones por pesificación durante 2002 - Se compensaron pérdidas por amparos a largo plazo	Garantizar un superávit primario de 2.5% del PBI para 2003 y 4 a 5% a mediano plazo	- Superávit primario de 2.5% del PBI para 2003 - Se pospuso la definición del superávit a mediano plazo
Superávit del 1% del PBI en Nación y reducir el déficit un 60% en las provincias	Cumplida	Garantizar consenso doméstico	/1

originalmente en dólares) y pasivos mantenidos en dólares (préstamos en divisas tomados en el exterior que no podían pesificarse). El Estado otorgó compensaciones en la forma de títulos públicos por 8.300 millones de dólares por esos conceptos (Cobe, 2009: 107-109).

Revisar los contratos de concesión de las empresas privatizadas y subir las tarifas de los servicios públicos entre 20 y 30%	- Se aumentó la electricidad un 9% y el gas un 7% a finales de 2002, pero fueron congelados por la Justicia. - Se pospuso la revisión de contratos	Garantizar un superávit primario en las provincias para 2003	Cumplida: Se estableció un superávit primario de 0.4% del PBI para las provincias en 2003
Encontrar un régimen de política monetaria que mantenga baja la inflación	Cumplida		
Aprobar el presupuesto 2002	Cumplida		
Eliminar las cuasimonedas (bonos provinciales)	Cumplida		
Eliminar los planes de competitividad (exenciones impositivas a diversos sectores económicos)	Cumplida		
Modificar las leyes de quiebra y subversión económica	Cumplida en 2ª etapa		
Establecer un ancla monetaria y un régimen de metas de inflación	No cumplida		

/1 Debido al carácter vago de la condicionalidad, no es posible determinar su cumplimiento.

Fuente: elaboración propia en base Amadeo (2003), Bembi y Autor (2007), Bonelli (2004), Duhalde (2007), IMF (2003b), Labaqui (2011), Remes Lenicov, Todesca y Ratti (2002), IMF News Briefs y Press Releases, y Diarios Clarín, La Nación y Página 12, todos de 2002.

El entonces Ministro de Economía Remes Lenicov reflejó con una metáfora futbolística la desazón del Gobierno frente al comportamiento del FMI: "*cuando entramos al área para hacer el gol, los del Fondo siempre nos corren el arco y la línea de fondo*" (Clarín, 10/3/02). Por otra parte, la percepción respecto a que la extrema cooperación del Gobierno sólo servía para reforzar la posición confrontativa del Fondo,

llevó a un aumento de los conflictos del Gobierno en el plano doméstico, y también al interior del Ejecutivo.

El equipo económico reclamó avanzar con los pedidos del Fondo, en especial el canje compulsivo de depósitos por bonos (La Nación, 23/3/02, 16/4/02), pero encontró una fuerte oposición por parte del Congreso, los gobernadores oficialistas y el propio presidente. En ese marco el ministro renunció, y luego de un período de fuerte incertidumbre sobre el rumbo económico, fue reemplazado por Lavagna, un economista heterodoxo pero moderado. Éste reflejaba el consenso alcanzado entre la mayoría de los gobernadores y el presidente, tendiente a ratificar el interés por obtener apoyo y financiamiento externo, aunque procurando obtener mayores márgenes de autonomía en la negociación con el Fondo (Amadeo, 2003, Duhalde, 2007).

SEGUNDA ETAPA: ALTA CONFRONTACIÓN

A partir de la asunción de Lavagna, el Gobierno procuró romper el círculo vicioso planteado por el Fondo, caracterizado por el establecimiento de nuevas precondiciones a medida que las anteriores eran cumplidas. Para ello se basó en dos preceptos: primero, establecer preferencias de política económica menos ambiciosas pero con posibilidades reales de ser implementadas; segundo, manifestar –dentro de lo posible- una menor receptividad a las propuestas del Fondo.

En este sentido, el Gobierno avanzó con la modificación a la ley de quiebras y la derogación de la ley de subversión económica[19], a condición de iniciar luego la negociación por el borrador del acuerdo. Para facilitar la consolidación de este escenario, dejó de lado la exigencia de recibir fondos frescos y se limitó a pedir la refinanciación de más de 5 mil millones de dólares de vencimientos hasta el final de

[19] Respondiendo a los reclamos del sector productivo, luego de la devaluación el Congreso modificó la ley de quiebras para establecer una serie de protecciones a los deudores, en especial, la suspensión por un año de las quiebras y la restricción a que el acreedor pudiera quedarse con los activos de los deudores (proceso denominado *crown down*). El FMI exigió eliminar esos cambios, con el fin de favorecer la recuperación de activos por parte del sector financiero (Todesca, 2006). Por su parte, la ley de subversión económica había sido sancionada en la década del ’70 con el fin de controlar el financiamiento a las organizaciones armadas; pero ahora proveía una plataforma para condenar el accionar de algunos banqueros durante el final de la convertibilidad. La preocupación del sector financiero aumentó luego de que la Justicia comenzara a librar citaciones, por lo cual reclamó al FMI que exigiera al Gobierno la derogación de esta ley, de la cual el Fondo no estaba advertido hasta entonces.

2003. Por otra parte, lanzó un canje voluntario de depósitos congelados por bonos, el cual tuvo una modesta aceptación del 20%[20]. Sin embargo, el Fondo envió una nueva misión que estableció nuevas demandas: suspender la intervención en el mercado de cambios para contener la cotización del peso, implementar el canje compulsivo de depósitos atrapados por un bono, aumentar las tarifas de los servicios públicos, y establecer un ancla monetaria (La Nación, 19/6/02, Labaqui, 2011).

¿Cuál era la lógica política de estas medidas económicas? El Fondo privilegiaba tres objetivos: cuidar las reservas con el fin de favorecer la realización de una oferta más conveniente a los acreedores en la futura reestructuración de deuda, mejorar la rentabilidad de las empresas extranjeras concesionarias de servicios públicos, y transferir al Estado el costo de la resolución del problema de los depósitos congelados, para mejorar la solvencia del sector bancario. De este modo, acreedores, bancos y empresas concesionarias de servicios públicos se verían beneficiados por una transferencia de recursos desde el Estado, a costa de los asalariados y el sector de bienes no transables, que sufrirían por la disminución del salario real y la menor demanda agregada respectivamente.

Pos su parte, el Gobierno rechazaba todas las medidas. Se negaba a suspender la intervención en el mercado cambiario, en tanto le permitía mantener un relativo control sobre la cotización del dólar y, por ende, poner un freno a la inflación. Respecto del sector bancario, mantenía el enfoque de combinar canjes voluntarios en lugar de uno compulsivo, dado que ello implicaría asumir un alto costo político. Finalmente, no estaba dispuesto a convalidar aumentos de tarifas en el corto plazo (Autor, 2011a).

En el marco de una visita a la región a comienzos de agosto, el secretario del Tesoro de EE.UU. se reunió con Duhalde y manifestó su visto bueno a la propuesta de salida gradual del “corralito” mediante canjes sucesivos y la suscripción del acuerdo con el FMI (Amadeo, 2003: 227). Apoyado en este respaldo, el Gobierno dio por concluida

[20] El canje permitió a los tenedores de depósitos reprogramados canjearlos total o parcialmente por títulos de deuda del Estado en pesos o en dólares, a 5 o 10 diez años, dependiendo de la moneda en la que originalmente habían sido pactados.

la fase de negociaciones preliminares y envió al FMI el primer borrador de la carta de intención, afirmando su posición sobre los temas más conflictivos (La Nación, 8/8/02).

Varios elementos contribuyeron a que el Gobierno adoptara una mayor iniciativa. Además del apoyo estadounidense, la posición negociadora se vio reforzada por una mejora en las condiciones económicas locales a partir del segundo semestre. Por entonces, las variables fiscales mostraron una mejora por el efecto combinado del impacto de la inflación sobre la recaudación y la contención del gasto. Asimismo, el crecimiento del sector exportador y las mejores expectativas económicas alentaron una estabilización del sector externo y financiero, reflejada en la caída de la cotización del dólar (de alcanzar casi 4 pesos había disminuido a 3.50) y el freno a la disminución de las reservas.

Por otra parte, el empeoramiento de la crisis en Uruguay y en Brasil[21], que motivó la aprobación de créditos del Fondo por 2.800 y 30.000 millones de dólares respectivamente, reforzó la posición negociadora del Gobierno en el plano internacional, en tanto se hizo evidente que la demora del FMI en suscribir el acuerdo contribuía a deteriorar las condiciones económicas regionales.

Lo anterior pone de manifiesto que la intervención del Fondo en la crisis argentina fue menos el reflejo de un nuevo paradigma para su política de manejo de las crisis financieras, que un caso excepcional por lo inédito de la dureza desplegada. En efecto, durante 2002 el FMI aumentó sus desembolsos respecto del año anterior, destacando los salvatajes otorgados a Turquía, Brasil y Uruguay para evitar una cesación de pagos por el contagio de la crisis argentina (ver cuadro 2). Como es sabido, Turquía era un importante aliado de los EE.UU. en la OTAN; mientras que Brasil, además de representar exportaciones para EE.UU. un 150% mayor que las de Argentina[22], era un país cuya crisis podría tener efectos desestabilizadores sistémicos por su extensión, población y liderazgo en América del Sur (Corrales, 2002: 36).

[21] Entre marzo y julio de 2002 el riesgo financiero en Brasil y Uruguay medido por el EMBI+ y el *Uruguay Bond Index* aumentó 221% y 312% respectivamente (ver Ambitoweb.com).
[22] Datos a 2001 del *Bureau of Economic Analysis*, http://www.bea.gov/

Cuadro 2: Flujo neto de créditos del FMI. Países seleccionados y resto, en millones de dólares, años 2001 – 2002.

	2001	2002
Desembolsos	31.341	34.431
Argentina	10.392	0
Brasil	6.714	15.899
Turquía	11.317	12.861
Uruguay	0	1.635
Resto	2.918	4.036
Reembolsos	(20.684)	(23.712)
Flujo neto	10.656	10.719

Fuente: elaboración propia en base a datos del FMI.

No obstante, la Gerencia se mantuvo firme en su negativa a aprobar el acuerdo, insistiendo en la necesidad de incluir un ancla monetaria para contener la inflación, apurar el otorgamiento de compensaciones a los bancos, y, lo que ahora aparecía como la exigencia más importante, asegurar un consenso político doméstico para garantizar el cumplimiento de las condiciones incluidas en un futuro acuerdo (IMF, 2002c).

Poco después el Gobierno envió un segundo borrador de la carta de intención que parecía haber establecido una agenda de temas sobre los cuales restaban diferencias menores. En la meta de superávit primario, el Gobierno proponía una meta de 2% del PBI para 2003 y 3% para los años sucesivos, mientras que el Fondo exigía 2.5% y 4% a 5% respectivamente. Respecto de las tarifas de servicios públicos, el Gobierno aceptaba un aumento del 10%, pero el FMI pretendía una suba de entre el 20 y el 30%. Por último, el organismo insistía con el canje compulsivo de depósitos y la desintervención del mercado de cambios. El borrador recibió las críticas previsibles de la Gerencia, a las que se sumaron Alemania, Bélgica, Suiza y Reino Unido, pero fue apoyado por EE.UU. y Francia (Labaqui, 2011). Como demostración de la autonomía relativa de la que gozan las instituciones multilaterales de sus países miembros, la intransigencia del FMI generó una división dentro del bloque de potencias europeas, aun cuando éstas compartían el interés por alentar una mejora de las tarifas y reestablecer el crecimiento.

El Gobierno se mostró dispuesto a levantar paulatinamente los controles de cambio y avanzar con el ajuste en las tarifas; sin embargo, el Fondo incluyó una nueva demanda en la agenda referida a garantizar un superávit fiscal en las provincias durante 2003, en lugar de la meta de equilibrio que estaba pautada (Amadeo, 2003: 294). Ante la sorpresa, el Gobierno desplegó por primera vez una estrategia marcadamente confrontativa: argumentando que el nivel de reservas era muy bajo (por entonces alcanzaban poco más de 9 mil millones de dólares), suspendería los pagos de vencimientos con los organismos multilaterales hasta tanto no tuviera certeza de que esos fondos serían compensados. Poco después, no abonó un vencimiento de 800 millones de dólares con el Banco Mundial[23]. Esto marcó un hito en la negociación, dado que alertó a las potencias respecto de los riesgos que conllevaba la intransigencia del FMI para la estabilidad del sistema internacional; en última instancia, una cesación de pagos con el FMI o el Banco Mundial causaría un mayor perjuicio financiero a las potencias centrales, en su carácter de principales aportantes al organismo.

ACUERDO Y FINAL DEL JUEGO

Poco después, el Gobierno retomó su estrategia cooperativa. Primero, atendiendo a los reclamos del Fondo de fomentar el consenso, acordó un documento con veinte de los veinticuatro gobernadores por el cual todos se comprometían a avanzar en algunas de las medidas exigidas por el FMI (La Nación, 18/11/02). Segundo, anunció un aumento del 9% en las tarifas eléctricas y el 7% en las de gas, a cambio de asegurarse el apoyo decisivo de España, Francia, Italia y Alemania, lugar de origen de las casas matrices de las compañías concesionarias de gran parte de los servicios públicos privatizados (La Nación, 20-22/11/02). Tercero, la flexibilización de las restricciones a la operatoria en cuentas bancarias eliminó otro tema conflictivo de la agenda. Finalmente, la asunción de Prat-Gay al frente del Banco Central, un ex

[23] La decisión reflejó cierta voluntad cooperativa, dado que el Gobierno incumplió el pago de 725 millones de dólares correspondientes al capital, pero abonó 79 millones de intereses. Esto evitó declarar un *default* formal con el Banco Mundial, y en cambio abrió un proceso de revisión en ese organismo cuya conclusión podía demorarse hasta seis meses, dejando abierta la puerta para avanzar en la negociación con el FMI (Bonelli, 2004: 278).

funcionario de *JP Morgan* con nutridos contactos en la comunidad financiera internacional, contribuyó a que disminuyeran los reclamos del FMI por otorgarle mayor autonomía a esa institución (Labaqui, 2011).

Durante diciembre hubo varias reuniones en el Directorio para tratar el caso argentino[24]. A pesar de enfrentar la oposición del G7, la Gerencia mantuvo su intransigencia hacia nuestro país, criticando la falta de consenso político que deterioraba el control del Gobierno sobre el programa económico y la adopción de medidas sin consultar previamente al organismo o incluso contra su opinión (como el enfoque gradual adoptado para tratar los depósitos bancarios congelados (IMF, 2002d: 13)). Aunque reconoció algunos logros, insistió sobre las tareas pendientes: establecer un ancla monetaria, ratificar el compromiso sobre el superávit primario consolidado del 2.5% del PBI para 2003 y confirmar aumentos generales de tarifas en los servicios públicos (Íbid.).

El Gobierno rebatió todas las críticas de manera pormenorizada, resaltando que tenía completo control del programa económico y se felicitaba por su contribución a la estabilización de la economía. Frente al reclamo de mejorar la rentabilidad de las compañías concesionarias de los servicios públicos, planteó que no debía olvidarse que estas firmas habían disfrutado de un período extendido de beneficios extraordinarios basados en la estructura monopólica u oligopólica del mercado, y la posibilidad contemplada en los contratos de concesión de ajustar las tarifas por la inflación de los EE.UU. (Ministerio de Economía, 2003, ver también Azpiazu, 2005).

El Directorio rechazó la posición de la Gerencia y requirió continuar las negociaciones. Para facilitar la suscripción del acuerdo, se convino que incluyera algunas medidas estructurales de corto plazo y pautas cuantitativas básicas para asegurar una transición sin cambios bruscos entre la administración Duhalde y la que la siguiera. La discusión sobre las metas cuantitativas y las reformas estructurales de largo

[24] El Directorio está integrado por 24 directores que representan a los 188 países miembros, y el director gerente, quien preside las reuniones y cuenta con voz, pero no con voto. En esta instancia los países centrales ostentan mayor poder de decisión, ya que poseen la mayoría de los votos (EE.UU. posee casi el 17%; lo siguen Japón con el 6%, Alemania con el 5.8% y Francia y el Reino Unido con 4.8% cada uno. Argentina ostenta el 1%).

plazo (entre ellas la reestructuración de la deuda en *default*) quedaría para la negociación por el acuerdo siguiente, que tendría una duración más extensa.

Finalmente, en enero de 2003 el Directorio aprobó un acuerdo *Stand-by* transitorio de ocho meses, poniendo fin a más de un año de intensas negociaciones. Se estableció un esquema de financiamiento "flujo cero", el cual garantizó que el programa no involucrara financiamiento neto positivo del Fondo, sino que sus desembolsos sólo cubrieran los vencimientos de capital, debiendo la Argentina cancelar los intereses. Esto evitó al Gobierno afrontar pagos netos por unos 3 mil millones de dólares que vencían hasta fines de agosto. Las medidas incluidas estaban orientadas a tres objetivos: avanzar en la revisión del marco regulatorio del sistema bancario; asegurar el respeto de los derechos adquiridos de los acreedores externos e internos; y garantizar el cumplimiento de la meta de superávit fiscal consolidado de 2.5% del PBI (2.1% por parte de la Nación y 0.4% por las provincias). La presencia de este último punto, que fue el disparador del *default* temporal del Gobierno con el Banco Mundial, hace suponer que se trató de una concesión inevitable ante los principales accionistas del Fondo para lograr su patrocinio.

Aunque contó con el apoyo del G7, la ratificación del programa enfrentó la oposición del *staff*, la Gerencia y los directores por Suiza, Australia, Holanda, los países nórdicos y Bélgica, cuyos votos combinados totalizaban el 19.6% del total, quienes se abstuvieron en la votación[25]. Los técnicos resaltaron que el programa contenía medidas insuficientes para reestablecer las sostenibilidad en el mediano plazo y, por ende, no proporcionaba una base para evaluar si Argentina tendría la capacidad de pagar sus compromisos con el Fondo o reestructurar la deuda de forma razonable con los acreedores (IMF, 2003b: 9). Además, destacaron la existencia de riesgos tales como un exceso de gastos en las provincias, la aprobación de nuevas iniciativas de gastos por parte del Congreso y las presiones salariales (Ibíd.: 11). Por su parte, Köhler, en representación de la Gerencia, insistió con la importancia de generar consenso político para garantizar el cumplimiento de las medidas incluidas; así, señaló que la recomendación de aprobación del acuerdo debía tomarse como una demostración de

[25] Como es sabido, la abstención es la manera tradicional -y excepcional- de manifestar desacuerdos en el Directorio Ejecutivo del FMI.

buena fe que la comunidad financiera hacía por la Argentina[26] (IMF, 2003e). Por último, los países que se abstuvieron criticaron que seguía pendiente la resolución de las brechas externas y fiscales, que el programa reducía los incentivos para llevar a cabo las reformas estructurales de mediano plazo, y que su elaboración se había hecho bajo la presión de que Argentina podía caer en *default* con el Fondo (Costello, 2003: 4).

Una agenda relativamente limitada de condicionalidades, la continua mejora de los indicadores económicos (ver cuadro 3) y la implementación de una estrategia cooperativa por parte del Gobierno caracterizada por una alta disposición a cumplir los compromisos asumidos, determinaron que las negociaciones sucesivas relativas al acuerdo transitorio atravesaran sin sobresaltos. Por otra parte, ya se vislumbraban los tres pilares sobre los cuales se apoyaba el modelo de la posconvertibilidad: a) tipo de cambio competitivo, para alentar las exportaciones y la producción vía sustitución de importaciones; b) superávit comercial, orientado a recomponer las reservas, reducir la dependencia del endeudamiento externo y limitar la exposición a los *shocks* externos; y c) superávit fiscal, para contribuir a la disminución del endeudamiento como fuente de financiamiento y reducir la presión inflacionaria. A su vez, estos pilares estaban relacionados entre sí. El tipo de cambio competitivo promovía el superávit comercial, el cual facilitaba la obtención de un excedente de divisas; el superávit fiscal, por su parte, proporcionaba recursos genuinos para adquirir esas divisas, lo cual permitía engrosar las reservas y sostener la cotización del peso (Rapetti, 2005, CENDA; 2010).

Cuadro 3: Argentina. Principales indicadores económicos y sociales, 2001-2003. Datos al final del período excepto indicación contraria.

	2001	2002	2003
Variación PBI	-4.41%	-10.89%	8.84%
Inflación (IPC)	-1.5%	40.9%	3.7%
Ar$ por USD	1	3.36	2.93
Reservas[1]	15.318	10.420	13.820
Saldo primario consolidado / PBI	-0.93%	0.67%	3.17%

[26] El director gerente del FMI manifestó que se sintió "obligado" a dar el visto bueno al acuerdo (Loser, cit. en Tenembaum, 2004: 255).

Saldo financiero consolidado / PBI	-5.62%	-1.98%	0.85%
Saldo cta. cte. / PBI	-1.41%	9.43%	6.35%
Saldo cta. capital / PBI	-2.03%	-12.27%	-2.47%
Flujo neto con FMI[1]	8.796	-1.420	-794
Pobreza[2]	38.3%	57.5%	47.8%
Desempleo[2]	17.33%	24.26%	22.4%

[1] en millones de dólares; [2] segundo semestre.
Fuente: elaboración propia en base a datos del BCRA, MECON, INDEC y FMI.

REFLEXIONES FINALES

Pueden identificarse dos grandes períodos en las negociaciones entre el Fondo y el Gobierno argentino durante la gestión de Duhalde. El primero se extiende desde la asunción de Duhalde hasta la renuncia de Remes Lenicov al frente de Economía hacia finales de abril de 2002. Reflejando una débil posición negociadora, el Gobierno desplegó una estrategia cooperativa para convencer al Fondo de la necesidad de recibir apoyo; pero la intransigencia del organismo, motivada por una robusta posición negociadora fundamentada en el apoyo del G7 y los sectores financieros, permitió consolidar una situación de dominación, mediante la cual el Fondo logró imponer gran parte de las medidas exigidas y el Gobierno erosionó progresivamente su débil base de apoyo doméstica.

El reemplazo de Remes por Lavagna en Economía, motivado por las diferencias del primero con el enfoque de negociación propuesto, supuso el inicio de la segunda etapa. Desde entonces, el Ejecutivo y los gobernadores establecieron una serie de puntos comunes para dar certidumbre a la economía y limitar las opciones de política disponibles. Esto se reflejó en una menor receptividad a las demandas del Fondo, la cual, sumada a una recomposición en la posición negociadora alentada por la progresiva mejora de las variables económicas y el apoyo de varias potencias centrales (entre ellas los EE.UU.), motivó que el Gobierno desplegara sucesivamente una estrategia más confrontativa. Dado que el Fondo mantuvo su intransigencia, la negociación mantuvo su alta conflictividad, aunque con algunas diferencias. En especial, el Gobierno se corrió

de su posición meramente defensiva, al tiempo que logró incidir decisivamente sobre la agenda de negociación evitando implementar algunas de las exigencias del Fondo o logrando alcanzar puntos intermedios. Progresivamente, la configuración de la negociación viró de la dominación al enfrentamiento.

Dado que el Fondo no parecía dispuesto a aprobar el acuerdo a pesar de haber cumplido gran parte de las demandas previas, el Gobierno no canceló un pago con el Banco Mundial y advirtió que no pagaría más vencimientos con los organismos multilaterales hasta tanto el FMI no se aviniera a suscribir el programa. Esta decisión alertó a las potencias centrales de los riesgos que implicaba para la estabilidad del sistema multilateral la intransigencia del FMI, por lo cual lo presionaron para que aprobara el acuerdo. Finalmente, el Fondo aprobó un acuerdo transitorio que incluyó condicionalidades de relativamente bajo nivel de exigencia. Sumado a la mejora progresiva de las condiciones económicas, se entiende que durante el período de vigencia este acuerdo la relación entrara en un *impasse*. Pocos meses después, y luego de la asunción de la presidencia por parte de Kirchner, las negociaciones volverían a tomar un cariz profundamente conflictivo, lo cual culminaría en la cancelación anticipada de la deuda con el organismo conjuntamente con Brasil a finales de 2005, para evitar enfrentar sus exigencias.

Como se ha visto, durante la etapa más intensa de la crisis el FMI desplegó frente a la Argentina una dureza excepcional, tanto por las numerosas condicionalidades exigidas, que profundizaron el impacto de la crisis, como porque se mostró mucho más cooperativo frente al resto de las economías emergentes que solicitaron sus créditos en el mismo período. La confrontatividad del Fondo, como una estrategia semejante a la del consultor fracasado, expresó, además de las presiones de las potencias centrales, su interés para desentenderse de su corresponsabilidad en la crisis.

La experiencia muestra que frente a la intransigencia del FMI, la apelación a la cooperación por parte del Gobierno para promover el interés mutuo sólo contribuyó a consolidar una situación de dominación por parte del organismo, que se aprovechó de su ventaja y estableció nuevas condiciones a medidas que las anteriores eran cumplidas. En ausencia de un cambio en la disposición del Fondo, sólo un viraje hacia la

confrontatividad permitió al Gobierno romper la lógica de dominación e influir activamente sobre la agenda de negociación. Se trata de una enseñanza nada desdeñable, en el contexto de la actual crisis financiera que está llevando a diversos países en desarrollo a recurrir a los créditos del FMI, lo cual ha reposicionado al organismo como un actor destacado en el escenario económico global.

REFERÊNCIAS

ALLEN, Mark. Some Lessons from the Argentine Crisis: A Fund Staff View. TEUNISSEN, J. and AKKERMAN, A. (eds.): **The crisis that was not prevented. Lessons for Argentina, the IMF, and Globalisation.** The Hague: Fondad, 2003. pp. 120-146.

AMADEO, Eduardo. **La salida del abismo. Memoria política de la negociación entre Duhalde y el FMI**. Argentina: Editorial Planeta, 2003.

AUTOR. La relación entre el FMI y los Gobiernos tomadores de créditos. Los procesos de negociación con la Argentina durante el estallido y la salida de la crisis de la convertibilidad (1998-2006). **Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales**, Universidad de Buenos Aires, mimeo, 2011a.

———. Estrategias de negociación del FMI y la Argentina durante el período 2003-2004. AZPIAZU, Daniel. **Las Privatizadas. Ayer, hoy y mañana**, Buenos Aires: Capital Intelectual, 2005.

BEMBI, Mariela y AUTOR. **Neoliberalismo y desendeudamiento. La relación Argentina-FMI**. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2007.

BONELLI, Marcelo. **Un país en deuda. La Argentina y su imposible relación con el FMI**, Buenos Aires, Planeta, 2004.

BRUNO, Eugenio. **El default y la reestructuración de la deuda**. Buenos Aires: Editorial Nueva Mayoría, 2004.

CENDA. La Macroeconomía después de la convertibilidad. CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO ARGENTINO. **La anatomía del nuevo patrón de**

crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en la post-Convertibilidad (2002-2010), Buenos Aires: CENDA, 2010. pp. 7-46.

COBE, Lorena. **La salida de la convertibilidad. Los bancos y la pesificación**. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2009.

CORRALES, Javier. The Politics of Argentina's Meltdown. **World Policy Journal**, vol. XIX, nº 3, 2002. pp. 29-42.

COSTELLO, Peter. **Australia and the International Financial Institutions 2002-03**. Annual Report to the Parliament, Treasurer, Commonwealth of Australia, 2003. Disponible: <http://www.treasury.gov.au/contentitem.asp?NavId=&ContentID=754>.

CROW, Graham. The use of the concept of 'strategy' in recent sociological literature. **Sociology**, vol. 23, nº 1, 1989. pp. 1-24.

DREHER, Axel. IMF conditionality: theory and evidence. **Public Choice**, vol. 141, nº 1, 2009. pp, 233-267.

DUHALDE, Eduardo. **Memorias del infierno. Los primeros 120 días de mi presidencia**. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 2007.

FERRER, Aldo. Argentina y el Fondo Monetario Internacional. MINSBURG, N. (coord.): **Los guardianes del dinero. Las políticas del FMI en la Argentina**. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma, 2003. pp.23-29.

GRAHAM, Carol and MASSON, Paul. The IMF's Dilemma in Argentina: Time for a New Approach to Lending?. **Policy Brief**, nº 111, The Brookings Institution, 2002.
INTERNATIONAL MONETARY FUND - IMF. **Lessons from the Crisis in Argentina**. Washington: IMF, 2003a.

———. Argentina-Request for Stand-By Arrangement. **IMF Staff Country Report,** 03/101, Washington: IMF, 2003b.

———. **The Modalities of Conditionality – Further Considerations.** Washington: IMF, 2002a.

———. **Transcript of a Press Briefing (Teleconference) on Argentina Anne O. Krueger**, January 11, Washington: IMF, 2002b. Disponible en: www.img.org
———. **Transcript of a Press Conference by IMF Managing Director Horst Köhler**. September 26, Washington: IMF, 2002c. Disponible en: <www.img.org>.

———. Argentina-Staff Report for the 2002 Article IV Consultation. **IMF Staff Country Report,** 03/226, Washington: IMF, 2002d.

———. IMF Managing Director Issues Statement on Transitional Credit Support for Argentina. **Press Release**, 03/06, January 17, Washington: IMF, 2003e.

KHOR, Martin. A critique of the IMF's role & policy conditionality. **Global Economy Series**, nº 4, 2002. Disponible en: <http://www.twnside.org.sg/title/geseries4.htm>.

KULFAS, Matías, PORTA, Fernando y RAMOS, Adrián. Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía argentina. **Serie estudios y perspectivas**, nº 10, CEPAL, Buenos Aires: Naciones Unidas, 2002.

LABAQUI, Ignacio. ¿Negociando sobre la cubierta del Titanic? La Argentina y el FMI durante el gobierno de Eduardo Duhalde. **Anuario del Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos A. Segreti"**, nº 11, 2011, en prensa.

MELTZER, Allan. Asian Problems and the IMF. **Cato Journal**, vol. 17, nº 3, 1998. pp. 267-274.

MINISTERIO DE ECONOMÍA. Assessment by the Government of Argentina of the IMF Staff Reports for the 2002 Article IV Consultation with Argentina. IMF. Argentina-Staff Report for the 2002 Article IV Consultation. **IMF Staff Country Report**, 03/226, Washington: IMF, 2003.

MUSSA, Michael. **Argentina y el FMI. Del triunfo a la tragedia**. Argentina: Editorial Planeta, 2002.

ONNO DE BEAUFORT WIJNHOLDS, J. The Argentine Drama: A View from the IMF Board. TEUNISSEN, J. and AKKERMAN, A. (eds.): **The crisis that was not prevented. Lessons for Argentina, the IMF, and Globalisation.** The Hague: Fondad, 2003. pp. 101-119.

RAPETTI, Martín. La Macroeconomía Argentina durante la Post-convertibilidad: Evolución, Debates y Perspectivas. **Policy Paper Series**, nº 5, Observatorio Argentina, New York University, 2005. Disponible en: <http://www.argentinaobservatory.org/documents/publications/ewg_pp5.pdf>.

REMES LENICOV, Jorge, TODESCA, Jorge y RATTI, Eduardo. **La crisis argentina**. Mimeo, 2002.

STIGLITZ, Joseph. **El malestar en la globalización**. Argentina: Editorial Taurus, 2002.

STILES, Kendall. **Negotiating Debt. The IMF Lending Process**. Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press, 1991.

Temas y Debates, año 15, nº 22, UNR, 2011b. pp. 87-113.

TENEMBAUM, Ernesto. **Enemigos**. Buenos Aires: Norma, 2004.

TODESCA, Jorge. **El mito del país rico**. Buenos Aires: Emecé Editores, 2006.

WOODS, Ngaire. **The Globalizers. The IMF, the World Bank and Their Borrowers**. Ithaca and London: Cornell University Press, 2006.

Artigo recebido dia 14 de janeiro de 2013. Aprovado em 20 de agosto de 2013.

RESUMO

Em 2002 o Governo argentino tentou, sem sucesso, chegar a um acordo com o FMI para moderar o impacto da crise econômica que eclodiu após o fim da conversibilidade. Este artigo analisa a intervenção do FMI durante esse período, especificando os fatores que explicam a sua intransigência e como ela ajudou a criar uma situação de dominação sobre o Governo. Conclui-se que somente quando o Governo virou para uma posição de confronto alterou o curso da negociação e chegou ao acordo.

PALAVRAS-CHAVE

Negociações internacionais, Dominação, FMI, Argentina.

RESUMEN

En 2002 el gobierno argentino intentó sin éxito llegar a un acuerdo con el FMI, para moderar el impacto de la crisis económica que se desató después del fin de la convertibilidad. En este trabajo se analiza la intervención del FMI en ese período, con indicación de los factores que explican su intransigencia y la forma en que ha contribuido a establecer una situación de dominación sobre el gobierno. Llegamos a la conclusión de que sólo cuando el gobierno se convirtió en un lugar de confrontación hizo cambiar el curso de la negociación y llegar a un acuerdo.

PALABRAS CLAVE

Negociaciones internacionales, Dominación, FMI, Argentina.

ABSTRACT

In 2002 the Argentine government tried unsuccessfully to reach an agreement with the IMF, to moderate the impact of the economic crisis that erupted after the end of convertibility. This paper analyzes the IMF intervention during that period, specifying the factors that explain their intransigence and how it contributed to establish a situation of domination over the government. We conclude that only when the government turned into a confrontational position did change the course of negotiation and reached an agreement.

KEYWORDS

International negotiations, Domination, IMF, Argentina

Conjuntura Austral

A ÍNDIA NA ESTRATÉGIA DE PODER DOS ESTADOS UNIDOS PARA A ÁSIA

India in the strategy of power of the United States towards Asia

Diego Pautasso [1]
Fernando Scholz[2]

Introdução

Desde a independência da Índia (1947), este país tem ocupado lugares distintos na estratégia de poder dos Estados Unidos (EUA) para a Ásia. As oscilações no padrão de relacionamento indo-americano devem-se menos à dinâmica doméstica de cada um desses países e mais ao contexto internacional e regional de poder. Em outras palavras, há uma complexa rede de interação (e/ou configuração de forças) em vigor no continente asiático, particularmente perceptível após a Segunda Grande Guerra. Observa-se, além disso, que o conflito geopolítico que tomou forma no continente asiático foi, em grande parte, sustentado pelos EUA e pela estratégia que este país adotou a partir da Guerra Fria.

Na perspectiva dos EUA, a Índia se constituiu desde o período da descolonização como um país de inserção internacional autonomista. O não-alinhamento nehruviano e o posterior padrão de alinhamento na Ásia, próximo à URSS após o Tratado Indo-Soviético de Amizade em 1971, constitui um elemento de distanciamento dos EUA no quadro da Guerra Fria. O colapso da União Soviética (URSS) e o fim da Guerra Fria representou uma profunda reorganização de forças em escala global, sobretudo na Ásia do Leste e Meridional. É nesse contexto que o presente

[1] É doutor e mestre em Ciência Política e graduado em Geografia pela UFRGS. Atualmente é professor de Relações Internacionais e pesquisador do NEPRI na ESPM Sul. E-mail: dgpautasso@gmail.com
[2] É mestrando em Estudos Estratégicos Internacionais pela UFRGS e graduado em Relações Internacionais pela ESPM Sul. E-mail:fscholz@gmail.com.

artigo busca compreender a nuclearização indiana e a posterior aproximação com os EUA.

Dessa forma, para dar conta desse objeto de análise, o artigo foi organizado em três seções. A primeira aborda a inserção internacional da Índia na perspectiva dos Estados Unidos. A segunda seção trata da nuclearização indiana e as respostas emitidas pelos norte-americanos. Por fim, a última seção examina o lugar da Índia na estratégia dos Estados Unidos para a Ásia.

A inserção internacional da Índia na perspectiva dos Estados Unidos

Após a independência (1947), a Índia assumiu um papel de liderança no assim chamado Terceiro Mundo. O indiano Nehru e o chinês Chu En-lai formularam os Cinco Princípios da Coexistência Pacífica (1955), norteadores da criação do movimento neutralista na Conferência Afro-Asiática de Belgrado no mesmo ano. E, por sua vez, criou condições para a construção do Movimento dos Países Não-Alinhados (1961). O neutralismo indiano, associado à progressiva aproximação com a União Soviética, a colocou em campo diplomático oposto ao dos Estados Unidos durante a Guerra Fria.

Ao final, a política neutralista e nacionalista da Índia, inclinada à União Soviética, tornou o país asiático parte do desafio dos Estados Unidos no pós-Guerra. Segundo José Luís Fiori (2007, p. 86), as discussões havidas na Conferência de Yalta e de Postdam foram inconclusivas, de modo que o desenho hierárquico e as posições territoriais de cada um dos ganhadores foram se estabelecendo em cada caso conforme a correlação de forças. As preocupações norte-americanas residiam, baseadas nas teorizações de geopolíticos como Nicholas John Spykman, na contenção do bloco continental euroasiático (COSTA, 2008, p. 172) representado pela União Soviética. O elemento ideológico para sustentar a oposição ao novo bloco socialista assentava-se naquilo que os norte-americanos chamavam de “mundo livre”. Tal concepção é parte da tradição política norte-americana em nível internacional de fundir seus interesses materiais e geopolíticos com a boa-fé missionária e democrática. Cabe notar que essa unidade indissolúvel e irresistível encontra-se ancorada no mito do *Destino Manifesto* e sua concepção darwinista-social baseada no dever de conquistar e civilizar o mundo

inteiro – sem se preocuparem com os eventuais custos humanos que tudo isso implicava (LOSURDO, 2006, p. 33; 152-3).

Na Ásia, a construção da hegemonia dos EUA moldou-se às mudanças de conjunturas. Primeiramente, a China foi alçada à condição de membro permanente no Conselho de Segurança da ONU (1946) como eventual suporte à estratégia dos EUA na região. Depois, com a revolução chinesa de 1949 e a Guerra da Coreia, os norte-americanos passaram a direcionar seus esforços políticos para a construção de aliados no sudeste asiático (LOWE, 2011, p. 345). O presidente Dwight Eisenhower (1953-1961), por exemplo, visualizava o sudeste da Ásia como uma fileira de dominós, em que a derrubada de uma pedra implicaria a queda de todas as demais, comprometendo os interesses norte-americanos no sul da Ásia (BANDEIRA, 2009, p. 192-3). Em razão disso, os EUA decidiram reconstruir e garantir a defesa do Japão, país recém-destruído pelas bombas atômicas. Contudo, ao se aproximar de um país que havia demonstrado um militarismo agressivo (Japão), associado à revolta anticolonial contra o Ocidente e à simpatia diante do êxito econômico da URSS, os EUA também criavam empecilhos à projeção regional de poder, em especial no caso da Índia (VAÏSSE, 2009, p. 57; PECEQUILO, 2003, p. 180).

O cenário tornava-se complexo na década de 1950 em razão da descolonização e da relativa estabilidade formal entre as grandes potências que se seguiu à política soviética da "coexistência pacífica". É nesse quadro que se projetam os países periféricos, primeiro com a Conferência de Bandung/Indonésia (1955) promovida por 29 países afro-asiáticos; e depois com a organização da I Conferência dos Países Não-Alinhados em Belgrado/Iugoslávia (1961), articulando o ativismo – incômodo para as grandes potências – dos países neutralistas em torno de lideranças como Jawaharlal Nehru (Índia), Josip Broz Tito (Iugoslávia) e Gamal Abdel Nasser (Egito) (VAÏSSE, 2009, p. 64-66; KISSINGER, 2007, p. 489).

A inserção internacional da Índia desenvolvia-se a partir de um tumultuado processo de descolonização, marcado pela fragmentação territorial, pela disputa de fronteira, pela rivalidade religiosa – que deu origem ao Paquistão e à Índia – e pelo complexo jogo de alianças e tensões regionais. Enquanto a delimitação das fronteiras

gerava 15 milhões de refugiados e 2 milhões de mortos na guerra civil que se seguiu em 1947 (HOBSBAWM, 2010, p. 58), as disputas regionais assumiam importância crescente. De um lado, o acercamento dos EUA que, através do presidente Eisenhower, criou, em 1954, um programa de ajuda militar maciça ao Paquistão e uma aliança militar com seus vizinhos (Paquistão, Filipinas e Tailândia) por meio da Organização do Tratado do Sudeste Asiático/OTASE (GUIMARÃES, 2008, p. 120). De outro, a Índia entrou em conflito fronteiriço com a China em 1962 e com o Paquistão em 1965, enquanto estes se aproximavam com acordos militares nesse ínterim (1963) e no ano seguinte os chineses davam demonstração de força com sua nuclearização (1964). Este quadro complexo e a suspensão das negociações indo-americanas com as mortes de Kennedy e do primeiro-ministro indiano Nehru inclinaram ainda mais a Índia a buscar apoio na URSS e a acelerar, com o primeiro-ministro Lal Bahadur Shastri (1964-1966), o desenvolvimento de armas nucleares dentro do já existente programa nuclear iniciado em 1946 (BOWLES, 1971, p. 640-1; VAÏSSE, 2009, p.129; 134).

Durante o governo de Indira Gandhi (1966-1977; 1980-1984), a Índia se recusou a apoiar os Estados Unidos na guerra do Vietnã e, durante a guerra com o Paquistão de 1971, fomentou a independência de Bangladesh (Paquistão Oriental), enquanto o governo norte-americano apoiava o governo paquistanês (THORNTON, 1989, 149). Soma-se a isso o fato da Índia ter assinado com a União Soviética o que ficaria conhecido por "Tratado Indo-Soviético de Amizade" (GONSALVES, 2009, p. 19). A aproximação sino-americana nesse período estava voltada também a evitar a aproximação indo-soviética, pois esta dominaria uma vasta área de Aden até o estreito de Málaga (BANDEIRA, 2009; p. 313). Em outras palavras, conformou-se uma espécie de Diplomacia Cruzada (PAUTASSO, 2006, p. 65) em razão da cadeia de alianças formada e retroalimentada pelo medo da formação de uma aliança inimiga.

Na perspectiva de autores ligados ao *staff* norte-americano, a política de não-alinhamento nehruviano e a aproximação com a União Soviética, bem como a prioridade do governo dos Estados Unidos em outras regiões e países, tornavam a aproximação bilateral problemática (BURNS, 2007, p. 133). Além disso, a Índia era

vista como uma economia fraca, protegida e com projeção apenas regional, sobretudo face a outras prioridades na Ásia, como China e Japão (FEIGENBAUM, 2010, p. 76).

A nuclearização indiana e as respostas norte-americanas

Embora o programa nuclear indiano tenha suas origens em 1946, a nuclearização está diretamente relacionada à inflexão em direção à *realpolitik* feita pela diplomacia indiana aos imperativos de segurança e às mudanças políticas ocorridos a partir da década de 1960. Em 1974, a Índia conduziu sua primeira explosão nuclear em Pokhran, além de definir sua nova política militar que consistia na combinação de conceitos como a "dissuasão mínima[3]" e a de "*no-first use*" (NARLIKAR, 2009, p. 110). Apesar das pressões e sanções, a Índia resistiu aos constrangimentos e deu continuidade ao seu processo de nuclearização. Entre as muitas sanções aplicadas por parte da sociedade internacional após a realização dos testes nucleares de 1974 e de 1998, citam-se: restrições ao acesso de tecnologia, combustível e de assistência técnica no campo nuclear (FEIGENBAUM, 2010, p. 77-8); controle mais rígido sobre as exportações; suspensão das relações bilaterais ligadas à defesa; suspensão de programas de cooperação bilateral e cancelamento de ajuda externa. As sanções impostas pelos EUA incluíram também a oposição a empréstimos ou assistência por parte do Banco Mundial e do FMI, além de restrições à obtenção de empréstimos e créditos de bancos comerciais norte-americanos (INDURTHY, 2002 apud GUIMARÃES, 2008, p.24).

O país ainda enfrentou o regime internacional voltado à não-proliferação estruturado por um conjunto de instituições e regramentos: a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), através de suas salvaguardas; o Grupo de Supridores Nucleares (NSG), por meio da regulação do comércio; o Tratado de Não Proliferação (TNP), que é a estrutura criada (e mantida) com o objetivo de impedir a disseminação de artefatos nucleares em âmbito internacional; e os Tratados de Completo Banimento

[3]Os defensores das teorias de dissuasão (*deterrence theories)* partiam do pressuposto de que, ao possuir armas de destruição em massa (armas químicas, biológicas e nucleares), os oponentes não tomariam qualquer medida agressiva pelo medo de que isso pudesse acarretar em uma guerra total. Essa guerra total, por sua vez, estaria atrelada à doutrina do Mutually Assured Destruction (MAD), em que o conflito entre duas nações portadoras de dispositivos nucleares poderia levar à aniquilação mútua (LAWLER, 1982, p. 12).

de Testes Nucleares (CTBT) e de Corte de Material Físsil (FMCT), elementos de grande importância no impedimento da propagação de armamentos (NAYUDU, 2009, p. 158). Em 1997, buscou-se ampliar os poderes do TNP por meio do Protocolo Adicional, que autoriza a AIEA a inspecionar diversos locais não previstos inicialmente pelo regime de não-proliferação, abrangendo desde a pesquisa acadêmica e usinas nucleares até a produção de equipamentos, como ultracentrífugas e reatores (GUIMARÃES, 2010).

Nesse sentido, o TNP, que em 1968 foi assinado e em 1970 entrou em vigor, previa a não-proliferação nuclear a partir dos Estados possuidores de artefatos (EUA, URSS, Reino Unido, França e China) e, progressivamente, a redução e eliminação dos seus respectivos arsenais. No entanto, se alguma vez houve essa intenção por parte do seleto clube nuclear exposto acima, ela nunca foi levada a sério e, em 1995, acabou sendo anulada com a extensão permanente[4] do tratado (GOLSALVES, 2009, p. 20), de modo que o TNP oligopolizou o poder nuclear e converteu-se numa espécie de "Tratado de Não-Proliferação Adicional" (TALBOTT, 1999, p. 112).

Para a Índia, a percepção de assimetria e seus imperativos de segurança regional impeliram o país a seguir a nuclearização. A liderança de Nehru combinava a convicção de que a energia atômica exerceria papel chave no desenvolvimento da base energética e industrial da Índia e, ao mesmo tempo, assinava o Tratado de Banimento Parcial de Testes (PTBT) em 1963 (MANSINGH, 2009, p. 172). A humilhação sofrida no conflito territorial com a China em 1962, bem como a nuclearização deste vizinho em 1964 e sua aproximação com o Paquistão, país com o qual a Índia vivia uma tensão permanente e (além dos conflitos de 1947 e 1965), levaram os defensores da dissuasão a predominar politicamente no país sobre aqueles identificados com o idealismo diplomático (COHEN; DASGUPTA, 2010, p. 2; 98). Em outras palavras, o governo de Indira Gandhi (1966-77 1980-84) adotou uma política externa mais pragmática e realista

[4]"O Tratado de Não Proliferação embutiu, desde seu surgimento, a característica da temporalidade, ou seja, nele se dispôs que os países devem se reunir em uma Conferência a cada cinco anos para avaliar os avanços e dificuldades em sua implementação. […] Além disso, o Tratado previu em seu artigo X, parágrafo 2, que vinte e cinco anos após sua entrada em vigor (1995), sua vigência em caráter definitivo seria decidida. […] Em 1995, a Conferência votou, por maioria simples, em favor da extensão indefinida do Tratado, cristalizando o *status quo* do regime" (VAZ et al., 2010, p. 139; 142).

(PAUTASSO, 2011, p. 5): rejeitou o TNP (1968); buscou garantias de segurança nuclear frente às grandes potências (MANSINGH, 2009, p. 173); e, em 1974, promoveu o teste nuclear no deserto do Rajastão, conhecido como Pokhran I.

Os Estados Unidos, na verdade, adotaram medidas unilaterais que, posteriormente, foram "legitimadas" (no âmbito doméstico) através do Ato de Não-Proliferação Nuclear de 1978. Em 1978, aprovou-se o Ato de Não Proliferação Nuclear (*Nuclear Non-Proliferation Act* – NNPA*),* com o objetivo de se ter um controle maior sobre as exportações desse material. Entre as restrições impostas por essa lei norte-americana, (pelo menos) três delas se dirigiam (diretamente) à Índia: para que houvesse uma cooperação nuclear com os Estados Unidos, era necessário que todas as instalações nucleares fossem submetidas (autóctone ou não) a salvaguardas da Agência Internacional de Energia Atômica; os países também deveriam se comprometer com a não confecção e/ou aquisição de dispositivos explosivos atômicos; além disso, todos os acordos bilaterais norte-americanos assinados até então precisariam ser revisados (visto que não englobavam os dois primeiros itens) ou, em último caso, rescindidos. Para a Índia, essas exigências representavam uma "invasão de soberania", em que os países subdesenvolvidos eram discriminados pelos desenvolvidos. Com efeito, os indianos estariam apenas dispostos a aceitar salvaguardas da AIEA nas instalações onde se utilizava material importado, mas não nas instalações nucleares nacionais. Para muitos analistas, a não-aceitação das salvaguardas como um todo significava que a Índia, dessa forma, preservava sua opção pelo desenvolvimento autóctone de armas atômicas. O resultado foi que as tensões entre Estados Unidos e Índia se intensificaram. De um lado, o governo norte-americano quebrou o contrato da Usina de Tarapur (amparado pela política do NNPA de *control and denial)*; aproximou-se do Paquistão para conter o avanço soviético no Afeganistão e a Revolução Iraniana; e intensificou o relacionamento com a China (GOHEEN, 1983, p.197-210; COHEN; DASGUPTA, 2010, p. 99).

O fim da Guerra Fria colocou a Índia em grandes dificuldades. No âmbito doméstico, a economia apresentava sérias dificuldades, enquanto o governo enfrentava uma complexa transição política, quando assumiu o governo de Rajiv Gandhi (1984-

1989), filho de Indira Gandhi e neto de Nehru, após o assassinato de Indira Gandhi por separatistas sikhs em 1984. No âmbito internacional, as suspeitas[5] de um Paquistão nuclear aumentaram, tendo como resposta o incremento de investimentos no programa nuclear indiano, além do fortalecimento das capacidades militares do país, como ilustram as compras de submarinos, tanques T-90 e caças MiG-29 soviéticos; caças Mirage 2000 franceses, além de outros itens da Alemanha e da Suécia. Do lado norte-americano, por sua vez, o presidente Clinton determinou que uma das prioridades de seu governo seria a de consolidar o dividendo da paz, buscando, de forma agressiva, uma renovada ênfase na contenção de programas de caráter atômico, em que a Índia (por se opor ao regime de não-proliferação) seria o alvo principal da política norte-americana. O objetivo principal de Washington era limitar, reduzir e eliminar (*cap, reduce and eliminate)* os programas nucleares de Estados não signatários do Tratado de Não Proliferação Nuclear (COHEN; DASGUPTA, 2010, p. 101).

Apesar dos esforços do governo Clinton para evitar a proliferação nuclear, como ilustram as negociações em torno do Tratado para a Proibição Completa dos Testes Nucleares (CTBT)[6], em 1998 a Índia voltou a surpreender o mundo com uma nova série de testes nucleares no deserto do Rajastão e, em seguida, com a declaração do primeiro-ministro indiano Atal Bihari Vajpayee (1998-2004) de que o país passava a fazer parte do grupo das potências nucleares. Em contraste com o idealismo nuclear existente numa primeira fase e de uma posterior ambiguidade, a diplomacia indiana após 1998 passou a ser de uma busca por legitimidade no campo em questão (MANSINGH, 2009, p. 175).

A reação global à nuclearização indiana, por sua vez, foi comandada pelos Estados Unidos. A resposta inicial aos testes nucleares da Índia (11 e 13 de maio de 1998) e, também, aos subsequentes testes paquistaneses (28 de maio) foi estruturada no Ato de Prevenção da Proliferação Nuclear (NPPA) de 1994 (RYDELL, 1999, p. 10).

[5]Relatórios dão conta que não apenas estrategistas indianos puderam (corretamente) concluir que o Paquistão estava próximo de ter a bomba atômica, como também autoridades norte-americanas alertavam, constantemente, Islamabad para não cruzar certas "linhas vermelhas" no desenvolvimento de seu programa nuclear. Além disso, o fato de a China prestar assistência ao programa nuclear paquistanês já era algo amplamente conhecido (COHEN; DASGUPTA, 2009, p. 99).

[6]Ao banir qualquer tipo de explosão nuclear, o CTBT eliminaria de forma confiante a possibilidade de se desenvolver armamentos nucleares, inibindo uma renovada corrida armamentista (TALBOTT, 1999, p. 115).

Por um lado, essa lei clamava pela imposição de sérias penalidades econômicas; por outro, pelo fato de nunca ter sido aplicada antes, os Estados Unidos procuraram ter uma relativa cautela para não minar seus próprios interesses (PERKOVICH, 1999, p. 420). Dentre as sanções previstas, destaca-se a terminação de assistência estrangeira norte-americana (com exceção de programas humanitários) e de exportações militares; proibição de empréstimos ou fornecimento de crédito por parte de agências governamentais estadunidenses como o *U.S. Export-Import Bank* e o *Overseas Private Investment Corporation;* oposição norte-americana a empréstimos e/ou assistência do Banco Mundial e de outras instituições financeiras; proibição de empréstimos ou crédito de bancos norte-americanos (exceção concedida a alimentos e *commodities* agroindustriais); proibição na transferência de tecnologias e dispositivos de uso-dual[7] (FEIGENBAUM, 2010, p, 78; RIEDY, 1998, p. 354; RYDELL, 1999, p. 2; SPECTOR, 2001). No plano internacional, os Estados Unidos lideraram a imposição de sanções[8] impostas por quinze países tanto à Índia quanto ao Paquistão (GANGULY, 2001, p. 136; OLIVEIRA, 2008, p. 143; TALBOTT, 1999, p. 110; 116). Além disso, o Conselho de Segurança, mediante sua resolução 1172, considerou o evento em questão uma grave ameaça ao regime de não-proliferação bem como ao desarmamento internacional; condenou-se os testes e ambos os países foram incitados a aderir ao TNP de forma imediata (CÉSAR, 2008, p. 292).

Apesar das pressões internacionais e da nuclearização indo-paquistanesa, os primeiros anos de nuclearização aberta no subcontinente indiano, ao contrário do que se poderia supor, não impediram, todavia, que novos conflitos (crises) ganhassem forma: primeiro em 1999 com a Guerra de Kargil e depois durante o biênio 2001-2002. Em 1999, o Paquistão lançou uma experiência militar subconvencional contra a Índia que, antes de revidar, teve de levar em conta o arsenal do Paquistão, deixando claro que qualquer guerra no sul da Ásia precisaria ser cuidadosamente limitada. Em 2001 e 2002, tal cenário se repetiu no momento em que a Índia optou por não arriscar um confronto

[7] Tecnologia com fins militares e civis.

[8] Entre as várias sanções, estão as seguintes: controle mais rígido de exportações; suspensão ou, pelo menos, redução das relações bilaterais em âmbito de defesa; finalização de determinados empreendimentos de cooperação bilateral e cancelamento de ajuda externa (TALBOTT, 1999, p. 116).

maior em retaliação a um ataque terrorista supostamente apoiado pelo Paquistão. A estabilidade estratégica esperada no subcontinente não prevaleceu e acabou dando vez às *proxy wars*, ao terrorismo transfronteiriço e ao envolvimento em escaramuças – algo que não poderia ser detido por meio de armamentos nucleares (COHEN; DASGUPTA, 2010, p. 105; 109-10).[9]

O lugar da Índia na estratégia dos Estados Unidos para a Ásia

A leitura dos textos do *staff* norte-americano evidencia as reais motivações que levam os Estados Unidos a buscar uma aproximação com a Índia. Nicholas Burns, Evan Feigenbaum e Strobe Talbott, que serviram o Departamento de Estado e *think tanks*, justificam a aproximação recorrendo ao discurso convencional da adequação da Índia à abertura de mercado e à democracia. Como princípios não coincidem com interesses estratégicos, em especial de uma potência com a trajetória dos Estados Unidos, os mesmos autores não deixam de evidenciar que é prudente o país asiático abandonar o não-alinhamento, considerado uma política ultrapassada (FEIGENBAUM, 2010, p. 79-80; BURNS, 2007, p. 134).

Enquanto discurso, é recorrente o argumento que haveria "potências responsáveis" e outras não; esquece-se, porém, que uma não tem histórico de guerra, salvo as de resistência (Irã e Coreia do Norte) e outras utilizaram tais artefatos sem necessidade militar (Estados Unidos). Uma análise acurada permite retirar do próprio *staff* americano, dessa vez de Henry Kissinger, a explicação que permite diferenciar potências "responsáveis" e *rogue states* (Estados-párias): o problema não é a

[9]Em 2003 foi lançada a Doutrina Nuclear da Índia, com oito pontos: 1) Construir e manter uma força credível de dissuasão; 2) Utilizar armas nucleares apenas para retaliar algum ataque realizado contra a Índia e/ou às forças indianas (*no-first-use)*; 3) A retaliação nuclear para um ataque inicial será massivo e moldado para infligir danos inaceitáveis; 4) Os ataques de retaliação poderão ser autorizados apenas por meio de uma liderança política civil através da Autoridade do Comando Nuclear (*Nuclear Command Authority)*; 5) Não se utilizará armamentos nucleares contra países não-nucleares; 6) No entanto, caso a Índia (ou as forças indianas) seja alvo de um grande ataque biológico ou químico, a Índia manterá a opção de retaliar com armas nucleares; 7) Dar-se-á continuidade a um rígido controle sobre exportações de materiais relacionados à tecnologia nuclear e de mísseis, na participação das negociações sobre um Tratado de Proibição de Materiais Cindíveis (FMCT), e uma continuada observância da moratória de testes nucleares; 8) Haverá um continuado comprometimento com o objetivo de se ter um mundo livre de armamentos nucleares através de um desarmamento global, verificável e não-discriminatório (INDIAN MINISTRY OF EXTERNAL AFFAIRS, 2003).

nuclearização, mas quem se nuclearia; e, nesse caso, Índia, Paquistão e Israel não se constituem num problema, mas aqueles dispostos e "decididos a tumultuar" a correlação de forças na região (KISSINGER, 1998). Claro, segundo os interesses estratégicos norte-americanos e o grau de alinhamento/autonomia diante de seu poder global.

Ou seja, após as sanções que se seguiram ao processo de nuclearização da Índia, a inflexão na política externa dos Estados Unidos começou a ficar nítida. Após a imposição de severas regras por parte do governo Clinton, George W. Bush veio como uma "lufada de ar fresco" para o relacionamento indo-americano, disposto a formar uma parceria estratégica. Uma das medidas tomadas para tornar isso uma realidade foi erguer sanções existentes no campo nuclear há aproximadamente três décadas contra a Índia. Isso se deu por meio de um complexo acordo nuclear cujas negociações se deram entre os anos de 2005 e 2008 (MANSINGH, 2009, p. 177-8).

A resposta do governo norte-americano veio na sequência com um discurso do Secretário de Estado Colin Powell perante o Comitê de Relações Exteriores do Senado. Isso aconteceu no dia 17 de janeiro de 2001, quando Powell (apud GUIMARÃES, 2008, p. 31) falou sobre um "apoio ao fim das sanções impostas à Índia e de que esse país deveria ser tratado como 'alta prioridade' na política externa dos Estados Unidos". No mês de maio, Richard Armitage (2001), assistente do Secretário de Estado norte-americano (2001-2005), visitou a Índia para apresentar ao país um "novo quadro estratégico", isto é, um "novo pensamento" que teria sido impulsionado pela assimilação estadunidense da realidade que estaria por vir no século XXI, pautado, nessa primeira etapa, em quatro elementos: não-proliferação, combate à proliferação, limitada defesa anti-mísseis e a disposição dos Estados Unidos em reduzir seu arsenal nuclear estratégico. Reafirmou-se o desejo de suspender as sanções que estavam em vigor (que, por sua vez, precisaria passar pelo Congresso), além de se estabelecer no século que se iniciava um "robusto relacionamento indo-americano".

Com o governo Bush, a abordagem punitiva ao programa nuclear indiano foi perdendo sentido. Essa política, apesar de ter sido colocada em pauta (e prática) por um governo Republicano, teve aprovação de um Congresso controlado pelo Partido Democrata (FEIGENBAUM, 2010, p. 78-9), dando indícios de que a mudança de

postura não era uma política puramente partidária, mas sim de Estado. Para os norte-americanos, isso demonstrou que: 1) o congelamento da transferência de tecnologia nuclear para a Índia não era mais uma política viável (pelo menos para os indianos); 2) era preciso incluir os Estados Unidos nesse processo de cooperação nuclear (o que por sua vez implicava a alteração da legislação vigente) e, mais importante que tudo isso, 3) a Índia precisaria ser engajada de forma mais proativa, por questões geopolíticas e geoestratégicas. Assim, em janeiro de 2004, o presidente Bush (2001-2009) e o primeiro-ministro Vajpayee (1998-2004) oficializaram um plano, formalmente chamado de "Próximos Passos para [a formação de uma] Parceria Estratégica" (*Next Steps in Strategic Partnership* - NSSP) (JAISHANKAR, 2009, p. 105). Tratava-se de um acordo intencionado a promover melhorias em três áreas específicas (ditas *"trinity areas")*: programa espacial civil, atividades nucleares civis e comércio de produtos de alta tecnologia.

Em 2005 foi firmado o "*New Framework for the US-India Defense Relationship*", um tratado de defesa com duração prevista de 10 anos. Isto era parte da aproximação que culminaria no acordo nuclear indo-americano, finalizado em 2008, que permite o comércio de energia nuclear para fins pacíficos entre os Estados Unidos (país signatário do TNP) e a Índia (um país não signatário), violando (implicitamente) já de início o primeiro artigo do Tratado de Não Proliferação Nuclear que enuncia que "Estados membros do TNP não deveriam de forma alguma assistir, encorajar ou induzir um país não-nuclear a adquirir armas nucleares" (NAYUDU, 2009, p. 157-9). Por ocasião da visita presidencial de George Bush à Índia (março 2006), os dois países, em continuidade com o compromisso firmado na declaração conjunta do ano anterior (18 de julho de 2005), chegaram a um consenso quanto a um "Plano de Separação" (em inglês, "*India's Separation Plan"*) em que 14 dos 22 reatores termais deveriam ser colocados sob salvaguardas da AIEA entre 2006 e 2014 (o que o documento aponta como uma elevação de 19% para 65% da energia termal salvaguardada até 2014). Esta era na verdade uma medida entre outras, como a desativação de um (obsoleto) reator de pesquisa, o CIRUS. Ressalta-se que tanto o Plano de Separação, como a declaração conjunta de 2005, reconhecem a existência dos componentes civil e militar do programa

nuclear. Assim – e isso só viria a se tornar claro na "etapa seguinte", com o Ato Henry Hyde para Cooperação de Energia Atômica Civil EUA-Índia (no original, *"Henry Hyde United States – India Peaceful Atomic Energy Cooperation Act of 2006"*) – o Plano de Separação teve um importante papel para que os norte-americanos contornassem o regime de não-proliferação, de modo especial o TNP, ao procurar isolar as instalações de cunho militar. Ou seja, apesar de não se negar a existência de instalações militares (pelo contrário, aliás), a ideia do Plano de Separação foi, de forma implícita, "fingir que as instalações militares não existissem", configurando uma contradição em si. Pelo menos no que diz respeito ao regime de não-proliferação (INDIA'S SEPARATION PLAN, 2006).

Na sequência, a Índia firmou um "Acordo Especial de Salvaguardas" com a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), concluído em 07 de julho de 2008, além dos EUA terem exercido forte pressão para que o Grupo de Supridores Nucleares (NSG) autorizasse o comércio nuclear com a Índia como uma exceção às regras até então estabelecidas (ser signatário do TNP) (MANSINGH, 2009, p. 178-9). A etapa final para que o acordo nuclear fosse finalizado consistia na aprovação do Acordo 123 pelo Congresso norte-americano, que veio a ocorrer no final do mandato de Bush, em outubro de 2008 (JAISHANKAR, 2009, p. 121; RAJAMARAN, 2009, p. 123). Isso permitiu que não apenas os EUA provessem combustível nuclear para a Índia, como também que se revertesse a recusa de mais de 30 anos em fornecer tecnologia para os indianos (KAZI, 2008, p. 81). É importante ressaltar que os esforços realizados pelos EUA para alterar sua legislação, bem como "regras de conduta internacionais" não apenas beneficiam os norte-americanos, mas todos os países dispostos a cooperarem em âmbito nuclear com a Índia. Ou seja, o acordo nuclear indo-americano não é uma transferência tecnológica unilateral EUA-Índia.

O acordo nuclear firmado entre o presidente George W. Bush (2001-2009) e o primeiro-ministro Manmohan Singh (2004-presente) caracterizou, de maneira evidente, uma parceria estratégica entre os dois países. A explicação, pois, decisiva para esta aproximação e, consequente, legitimação da nuclearização indiana por parte dos Estados Unidos deve-se a dois fatores cruciais. Primeiro, os Estados Unidos calcularam que não

teriam como reverter a nuclearização da Índia e que, portanto, caberia explorá-la da melhor forma possível. Segundo, dada a nuclearização, a relativa fragilidade em razão do colapso soviético e do crescimento chinês, os Estados Unidos poderiam trazer a Índia para os esquemas estratégicos do país diante da alteração da correlação de forças na Ásia e no mundo com o fim da Guerra Fria.

O Pós-Guerra Fria rompeu com os laços até então existentes (URSS-Índia vs. EUA-China), permitindo que as peças do tabuleiro euro-asiático, praticamente imóveis por um período de três décadas, voltassem a entrar em movimento, com a diferença de que as "jogadas" estão sendo realizadas numa velocidade sem precedentes, gerando dúvidas sobre a estratégia de cada jogador. Assim, as "políticas de *hedging*" (medidas de proteção) tornaram-se uma constante e, mais do que isso, um conceito-chave. Segundo Stephen Cohen e Sunil Dasgupta (2010, p. 182-3), "na Ásia todo mundo está adotando políticas de *hedging* contra todos os demais, inclusive contra a hiperpotência norte-americana". Por outro lado, uma maior aproximação por parte dos Estados Unidos ao Paquistão, algo que se tornou realidade no pós-11 de setembro, acaba também "empurrando a Índia para uma maior aproximação com a China, Rússia e o Irã". Assim, o Paquistão se apresenta como "um possível 'fiel da balança' nas relações de poder regionais" (PAUTASSO, 2006, p. 79) em que tanto as políticas adotadas pelos Estados Unidos quanto às adotadas pela China em relação ao Paquistão (lembrando que os três formaram um "triângulo estratégico" no período da Guerra Fria, conforme o conceito da Diplomacia Cruzada) acabam também por afetar o relacionamento com a Índia.

Considerações finais

Não há dúvidas que a Índia é central na estratégia de poder dos EUA nesse século XXI. Do lado norte-americano, é preciso enfrentar primeiro suas vulnerabilidades domésticas, tais como insegurança energética, endividamento (orçamentário e comercial), desindustrialização e perda de competitividade, esgarçamento do tecido social e político. Depois, lidar com um mundo em transição onde fica patente a emergência de novos polos de poder, entre estes os próprios BRICS. Nesse aspecto, torna-se essencial atrair a Índia para sua esfera de influência, se

aproveitando do fato de que não haveria como reverter sua nuclearização, não só porque a China é a principal potência desafiante, mas porque a Ásia Oriental é a região mais dinâmica do sistema mundial. Os EUA não só reconheceram a nuclearização indiana, como interessadamente contrapuseram a Índia como "maior democracia do mundo" ao que chamam de "ditadura chinesa". Ora, não se precisa ir muito fundo na análise da realidade indiana para reconhecer o domínio unipartidário (e até familiar) do sistema político, a fragilidade institucional, a carência de políticas públicas, etc. para concluir que, no mínimo, o maniqueísmo não permite compreender as diferenças entre a trajetória de Índia e China.

Trata-se do excepcionalismo norte-americano capaz de justificar sua atuação internacional, como ilustra Nye ao afirmar que "os EUA precisam vencer porque são a maior democracia do mundo e este é um mundo perigoso" (apud PIETERSE 2009, p. 152). Em suma, são discursos polissêmicos e ideológicos que se apresentam como universais para legitimar a supremacia de determinadas estruturas de poder dos EUA. Por isso, sua política internacional converte-se em 'missão imperial', com contornos morais e religiosos, voltada a impor seus interesses em qualquer canto, num misto de ideologias da guerra e do império da liberdade. Nesse sentido, o 'universalismo' exaltado converte-se facilmente em etnocentrismo, pois há um nexo entre o discurso liberal e as práticas imperialistas (LOSURDO, 2006, p. 61; 78-86).

Do lado indiano, contudo, o país tem explorado o que chamamos de multialinhamento como forma de barganhar as melhores condições de inserção internacional e, ao mesmo tempo, legitimar sua nuclearização, alçando-se a outro patamar nos assuntos internacionais. Não por acaso, a autonomia indiana manifestou-se, por exemplo, no não apoio à invasão do Iraque, na importação de gás natural de inimigos dos Estados Unidos (Mianmar e Irã), na cooperação em projetos energéticos com a China na África, na realização de manobras militares por parte das forças armadas sino-indianas, na oposição a sanções ao Irã, na resistência à presença militar na Ásia Central, no grupo BRICS, entre outros (OLIVEIRA, 2008; 2009 apud PAUTASSO, 2011, p. 186-7). Resta saber, portanto, o saldo da nuclearização e da aproximação indo-americana para a nova ordem mundial em formação.

REFERÊNCIAS

ARMITAGE, Richard. The New Strategic Framework. **U.S. Department of State:** Press Conference Following Meeting with Prime Minister Vajpayee**.** Nova Delhi, maio 2001. Disponível em: <http://2001-2009.state.gov/s/d/former/armitage/remarks/2001/2881.htm>. Acesso em 23 jun. 2012.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Formação do Império Americano:** da guerra contra a Espanha à guerra no Iraque. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

BOWLES, Chester. America and Russia in India**. Foreign Affairs**, New York, v. 49, n. 4, jul. 1971, p. 636-651.

BRZEZINSKI, Zbigniew. **Strategic Vision**: America and the Crisis of Global Power. New York: Basic Books, 2012.

BURNS, Nicholas. America's Strategic Opportunity With India**. Foreign Affairs**, New York, v. 86, n. 6, nov./dez. 2007, p. 131-146.

CÉSAR, Luís Fernando Panelli. Tratado de Não-Proliferação Nuclear – TNP (1968). In MAGNOLI, Demétrio (Org.). **História da paz**: os tratados que desenharam o planeta. São Paulo: Contexto, 2008, p. 385-417.

COHEN, Stephen; DASGUPTA, Sunil. **Arming without aiming:** India's military modernization. Washington: The Brookings Institution, 2010.

COSTA, Wanderley Messias. **Geografia Política e Geopolítica.** São Paulo: Edusp, 2008.

FEIGENBAUM, Evan. India's Rise, America's Interest. **Foreign Affairs**, New York, v. 90, n. 2, mar./abr. 2010, p. 76-91.

FIORI, José Luís. O Poder Global dos Estados Unidos: formação, expansão e limites. In: FIORI, José Luís. **O poder americano.** Petrópolis: Vozes, 2007, p. 67-110.

FLOURNOY, Michèle; DAVIDSON, Janine. Obama's New Global Posture. **Foreign Affairs**, New York, v. 91, n. 4, jul./ago. 2012, p. 54-63.

FRIEDBERG, Aaron. Bucking Beijing. **Foreign Affairs**, New York, v. 91, n. 5, set./out. 2012, p. 48-58.

GANGULY, Sumit. Behind India's Bomb: The Politics and Strategy of Nuclear Deterrence. **Foreign Affairs**, New York, v. 80, n. 5, set./out. 2001, p. 136-142.

GOHEEN, Robert. Problem's of Proliferation. U.S. Policy and the Third World**. World Politics**, Princeton, v. 35, n. 2, jan. 1983.

GONSALVES, Eric. Tarapur: Lessons from the First Episode in the Indo-US Nuclear Engagement. In: CHARI, P. R. (Org.). **Indo-US Nuclear Deal:** Seeking Synergy in Bilateralism. New Delhi: Routledge, 2009, p. 18-31.

GUIMARÃES, Lytton L. Política Externa e Segurança da Índia. Implicações para o Fórum IBAS. In: Ministério Relações Exteriores. **Conferência Índia**. Rio de Janeiro: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008, p. 9-50.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Instrumento desnecessário e humilhante. **Folha de São Paulo**, 10 abr. 2010.

HENRY HYDE ACT. **One Hundred Ninth Congress of the United States of America**. Washington, D.C., jan. 2006. Disponível em: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-109hr5682enr/pdf/BILLS-109hr5682enr.pdf>, Acesso em 23 jun. 2012.

HOBSBAWM, Eric. **Era dos Extremos:** O breve século XX: 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

INDIA'S SEPARATION PLAN. Implementation of the India-United States Joint Statement of 18 July 2005. 2006. **Government of India.** Disponível em: <http://www.dae.gov.in/press/sepplan.pdf>. Acesso em 23 jun. 2012.

INDIAN MINISTRY OF EXTERNAL AFFAIRS. The Cabinet Committee on Security Reviews operationalization of India's Nuclear Doctrine. Jan. 04 2003. **Government of India.** Disponível em: < http://www.mea.gov.in/mystart.php?id=530221#>. Acesso em 02 jul. 2012.

INDIA'S SEPARATION PLAN. Implementation of the India-United States Joint Statement of 18 July 2005. 2006. **Government of India.** Disponível em: <http://www.dae.gov.in/press/sepplan.pdf>. Acesso em 23 jun. 2012.

JAISHANKAR, Dhruva. Chonicle of a Deal Foretold: Washington's Perspective on Negotiating the Indo-US Nuclear Agreement. In: CHARI, P. R. (Org.). **Indo-US Nuclear Deal:** Seeking Synergy in Bilateralism. New Delhi: Routledge, 2009, p. 99-122.

KAZI, Reshmi. The Process of Negotiation of the Nuclear Deal/123 Agreement (India). In: CHARI, P. R. (Org.). **Indo-US Nuclear Deal:** Seeking Synergy in Bilateralism. New Delhi: Routledge, 2009, p. 76-98.

KISSINGER, Henry. **Diplomacia.** 3. ed. Lisboa: Gradiva, 2007.

_____. EUA precisam abandonar política de ameaças. **O Estado de São Paulo**, 25 jun. 1998, p. 2.

LAWLER, Philip F. The Bishops and the Bomb: The Morality of Nuclear Deterrence. **The Heritage Foundation**, Washington, 1982.

LOSURDO, Domenico. **Liberalismo**. Entre civilização e barbárie. São Paulo: Anita Garibaldi, 2006.

LOWE, Norman. **História do Mundo Contemporâneo.** Porto Alegre: Penso, 2011.

MANSINGH, Lalit. The Indo-US Nuclear Deal in the Context of Indian Foreign Policy. In: CHARI, P. R. (Org.). **Indo-US Nuclear Deal:** Seeking Synergy in Bilateralism. New Delhi: Routledge, 2009, p. 171-88.

NARLIKAR, Amrita. Patriotismo peculiar ou cálculo estratégico? Explicando a estratégia de negociação da Índia em ascensão. In: HURRELL, Andrew (Org.). **Os Brics e a Ordem Global**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009, p. 101-124.

NAYUDU, Swapna Kona. The Indo-US Nuclear Deal and the Non-Proliferation Debate. In: CHARI, P. R. (Org.). **Indo-US Nuclear Deal:** Seeking Synergy in Bilateralism. New Delhi: Routledge, 2009, p. 157-70.

NOLTE, Detlef. How to compare regional powers: analytical concepts and research topics. Review of International Studies, Cambridge, v. 36, n. 4, out. 2010, p. 881-901.

OLIVEIRA, Amaury Porto de. Índia: Estratégia e Política Externa. In: Ministério Relações Exteriores. **Conferência Índia**. Rio de Janeiro: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008, p. 139-156.

PAUTASSO, Diego. **A China na Transição do Sistema Mundial**: suas relações com EUA e Índia. Porto Alegre, RS: UFRGS. Originalmente apresentada como dissertação de mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2006.

_____. China e Índia no mundo em transição**:** o sistema sinocêntrico e os desafios indianos. In: LEÃO, Rodrigo Pimentel F.; PINTO, Eduardo C.; ACIOLY, Luciana (Org.). **A China na Nova Configuração Global:** impactos políticos e econômicos. Brasília: Ipea, 2011, p. 165-193.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A política externa dos Estados Unidos:** continuidade ou mudança? Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

PERKOVICH, George. **India's Nuclear Bomb:** The Impact on Global Proliferation. Berkeley: University of California Press, 1999.

PIETERSE, Jan Nederveen. **O Fim do Império Americano?**: Os Estados Unidos depois da crise. São Paulo: Geração Editorial, 2009.

RAJAMARAN, R. Implications of the Indo-US Nuclear Deal for India's Energy and Military Programs. In: CHARI, P. R. (Org.). **Indo-US Nuclear Deal:** Seeking Synergy in Bilateralism. New Delhi: Routledge, 2009, p. 123-142.

RIEDY, Mark J. US Economic Sanctions. **International Business Lawyer**, London, v. 26, 1998, p. 354-357.

RYDELL, Randy J. Giving Nonproliferation norms teeth: sanctions and the NPPA. **Nonproliferation Review**, Washington, v. 6, n. 2, 1999, p. 1-19.

SPECTOR, Leonard. Status of U.S. Sanctions Imposed on India and Pakistan. **James Martin Center for Nonproliferation Studies (CNS)**. 2001. Disponível em: <http://cns.miis.edu/archive/wtc01/pakind.htm>. Acesso em 23 jun. 2012.

TALBOTT, Strobe. Dealing with the Bomb in South Asia. **Foreign Affairs**, New York, v. 78, n. 2, mar./abr. 1999, p. 110-123.

THORNTON, Thomas P. The New Phase in US-Pakistani Relations. **Foreign Affairs**, New York, v. 68, n. 3, 1989, p. 142-159.

VAÏSSE, Maurice. **As Relações Internacionais desde 1945.** Lisboa: Edições 70, 2009.

VIEIRA, Maíra Baé Baladão. **Relações Brasil-Índia (1991-2006).** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

VISENTINI, Paulo; PEREIRA, Analúcia Danilevicz. **História do Mundo Contemporâneo.** Da Pax Britânica do século XVIII ao Choque das Civilizações do século XXI. Petrópolis: Vozes, 2008.

VAZ, Alcides Costa. et al. Não proliferação nuclear: os desafios da construção e da mudança de um regime internacional. In CEPIK, Marco (Org.). **Segurança Internacional:** práticas, tendências e conceitos. São Paulo: Hucitec, 2010, p. 122-152. 1998, p. 354-357.

Artigo recebido dia 21 de março de 2013. Aprovado em 20 de agosto de 2013.

Conjuntura Austral

RESUMO

O objetivo do presente artigo é analisar o lugar da Índia na estratégia de poder dos Estados Unidos, sobretudo para as regiões Leste e Sul da Ásia. Durante a Guerra Fria, principalmente em fins da década de 1960 e início da década de 1970, ambos os países ficaram em extremos opostos no conflito bipolar. Essa situação sofreria mudanças com a dissolução da União Soviética. Particularmente importante é a forma como os norte-americanos interpretaram o programa nuclear indiano que, de algo inaceitável, passou a ser visto como um elemento-chave na busca por uma maior aproximação com os indianos. Tal política se encontra no cerne das diretrizes estratégicas norte-americanas para manter o status de *hegemon* global diante do reordenamento de poder mundial no contexto da reorganização do poder mundial.

PALAVRAS-CHAVE

Estados Unidos; Índia; Nuclearização; Segurança Internacional.

ABSTRACT

The aim of this paper is to analyze the place of India in the strategy of U.S. power, especially for Eastern and Southern Asia. During the Cold War, especially at the end of the 1960s and the beginning of the 1970s, both countries ended up in different extremes in the bipolar conflict. This underwent changes with the dissolution of the Soviet Union. Particularly important is the way in which the North-Americans interpreted the Indian nuclear program, which from something unacceptable began to be seen as a strategic element in the North-American pursuit of a bigger rapprochement with India. This is something that is in the core of the strategic guidelines of the United States for maintaining their status of global hegemon in the context of the reorganization of world power.

KEYWORDS

United States, India; Nuclearization, International Security.

Conjuntura Austral

COLÔMBIA, MIGRAÇÃO INTERNACIONAL E POLÍTICA PÚBLICA: O CASO DO PROGRAMA COLOMBIA NOS UNE

Colombia, international migration and public policy: the case of Colombia Nos Une Program

Paulo Henrique da Silva [1]

INTRODUÇÃO

A mobilidade humana, em termos de números de pessoas que atravessam fronteiras, não é um fenômeno recente. Os deslocamentos populacionais fazem parte da história da humanidade seja pela busca de melhores condições de vida ou de trabalho. A própria história do capitalismo e da globalização tem se caracterizado pela mobilidade espacial da população.

Mas não apenas as migrações internas, mas também as internacionais se constituem peça chave para compreensão da formação das sociedades, das identidades culturais e do desenvolvimento das nações *"... a identidade (...) de muitos países, a sua constituição como nação, foi um produto do movimento internacional de diferentes povos*." (Brito, 1995, p.53).

Como a migração internacional está ligada às questões econômicas, sociais e políticas, elas podem contribuir tanto para o desenvolvimento e melhoria das condições de vida, quanto podem promover estagnação econômica e desigualdades sociais.

A migração internacional é um fenômeno que faz parte da história da região da Colômbia. O fenômeno da migração na Colômbia começou nos anos 60 e 70 com a primeira onda de emigrantes, cujo destino foi a Venezuela. Posteriormente, encontraram

[1] Mestrando em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba. Graduado em Economia pela Universidade Federal da Paraíba. Email: paulo.henriquedasilva@hotmail.com.

os Estados Unidos como um país atrativo devido as reformas na legislação americana para a migração. Nos anos 80, a migração colombiana estava relacionada com o crescimento econômico da Venezuela, impulsionada pelos preços do petróleo. A partir da década de 90, a aceleração nos fluxos migratórios colombianos ao exterior é atribuído principalmente à crise econômica do século. Nos últimos anos a migração colombiana tem crescido muito mais rápido, caracterizado pela heterogeneidade sociais, regionais, economicos e conflitos internos.

Sabe-se então, que o processo migratório na Colômbia é um dos principais problemas socio-econômico e o país ainda enfrenta atualmente o desafio de reorientar suas políticas para a atenção da sua população que vive no exterior, que exigem atenção e respostas eficazes para a inclusão como parte da nação.

Consciente desde desafio, o governo colombiano tem buscado promover iniciativas públicas, legais e ações articuladas entre os diferentes atores, de modo a obter sucesso nos processos de apoio, acompanhamento e atenção aos migrantes colombianos. Um dessas iniciativas é o *Programa Colombia Nos Une*.

O *Programa Colombia Nos Une* do Ministério das Relações Exteriores da Colômbia, busca fortalecer os vínculos com as comunidades colombianas no exterior, de modo a reconocê-las como parte da nação e incluí-las em objetos de políticas públicas. Além disso, busca estabelecer condições para os colombianos que desejem migrar, possam fazer de maneira voluntaria e ordenada, sob a proteção de seus direitos, mantendo seus vínculos com o país.

A partir deste cenário, o presente trabalho tem como propósito proceder a um estudo do perfil migratório da Colômbia e do papel desempenhado pelo *Programa Colombia Nos Une* para a proteção e apoio aos migrantes colombianos.

O artigo está organizado em três seções: No primeiro momento o objetivo será desenvolver brevemente os aspectos teóricos do tema migração internacional, o objetivo é expor em linhas mestras alguns autores e estudiosos analisam a questão da migração internacional. No segundo momento será apresentado o perfil migratório da Colômbia, identificando as principais iniciativas públicas para o apoio e proteção dos migrantes colombianos. E no terceiro momento do artigo, será feito uma apresentação do

Programa Colombia Nos Une, nosso objeto de pesquisa. E por fim, têm-se as considerações finais no sentido de responder os objetivos propostos.

Migração Internacional: aspectos teóricos e históricos

O tema da migração não era uma questão relevante para os estudiosos até o século XIX e inicio do século XX. De acordo com Castles (2005), "na segunda metade do século XX, as migrações internacionais despontaram como um dos principais factores de transformação e desenvolvimento social em todas as regiões do mundo".

De acordo com a definição de Boyle *et al.(*1998) *aput* Castles (2005) o termo migração designa o cruzamento da fronteira de uma unidade política ou administrativa por um certo período mínimo. Percebe-se, que a definição deixa claro que cruzar fronteiras não é migração, migrar é estabelecer residência por um período mínimo.

Existem dois tipos de migração, as internas e as internacionais. As migrações internas são aquelas que o deslocamento ocorre de uma área para outro dentro do mesmo país. E as migrações internacionais implicam no cruzamento de fronteiras, ou seja, entre países diferentes.

As migrações são tendencialmente consideradas como algo que deve ser controlado e até mesmo restringido, porque pode produzir problemas irreversíveis para uma nação. Assim, uma das vias para melhorar o controle das migrações é dividi-las em categorias ou classificação tais como: imigrantes laborais, imigrantes altamente classificados, imigrantes irregulares, refugiados, residentes de asilo, migração forçada, membros da família e imigrantes retornados. (CASTLES, 2005. p. 18-20)

Tanto as guerras, a constituição de Estados, o crescimento demográfico, as mudanças climáticas e as necessidades econômicas deram origem às migrações. Mas as causas das migrações internacionais no atual século têm origem bem heterogênea. Pode-se dizer que é parte integrante do processo de globalização (fluxo comercial, financeiro, cultural etc.), das novas tecnologias de informação (internet, comunicação), disparidade econômica e social entre os países (nível de renda, emprego, bem estar etc.) e busca por melhores condições de vida.

Diante deste cenário, pode-se perceber que o estudo das migrações é talvez um dos grandes desafios da sociedade atual. Visto que a migração pode vir ou não a contribuir para o desenvolvimento de um país. Além disso, a migração envolve a transferência de um dos recursos mais valiosos - o capital humano.

O perfil migratório e políticas migratórias da Colômbia

Contexto histórico e causas da migração colombiana

A migração colombiana está ligada a dinâmica da sociedade que tem se transformado no tempo em função do contexto socioeconômico interno e externo. Colômbia é, possivelmente, uma das regiões de maiores índices de mobilidade para os países mais desenvolvidos. De acordo com Guarnizo (2004), o rápido crescimento da migração colombiana está caracterizado pela heterogeneidade regional e extradição social, e pela pluralidade de itinerários e destinos.

O fenômeno migratório na Colômbia se iniciou nas décadas de 60 e 70. Segundo Cárdenas & Mejía (2006) os três grandes fluxos migratório de colombianos foram: a primeira na década de sessenta, a segunda na década de oitenta, e a última ao final do século XX e início XXI.

Na década de sessenta, os principais destinos dos emigrantes colombianos os Estados Unidos. Segundo Guarnizo (2004), a emigração foi resultado de importantes reformas da legislação migratória americana, boa parte da migração aos Estados Unidos estava inicialmente constituída por profissionais universitários, em particular médicos e engenheiros. Pelas boas condições econômicas que este país oferecia aos migrantes colombianos, o fluxo migratório se diversificou e profissionais não qualificados, comerciantes e pequenos empresários começaram a fazer parte deste contingente.

O segundo fluxo migratório se deu na década de 80, agora para a Venezuela, motivado principalmente pelo auge econômico fruto do aumento do preço do petróleo em 1979 e pelas dificuldades econômicas da Colômbia.

Já o terceiro fluxo migratório é caracterizado por um rápido crescimento e diversificação dos países de destino e pela heterogeidade dos emigrantes. Nos anos noventa, propiciou-se uma abertura de distintas alternativas como: Canadá, Espanha,

Inglaterra, Itália, França, Austrália, Alemanha, México, Costa Rica, Argentina, Chile, República Dominicana e Equador.

Um dos principais entraves enfrentados pelos pesquisadores do perfil migratório colombiano ao estudo se encontra na obtenção de dados precisos e concretos, pois se apresentam algumas disparidades na coleta e sistematização das informações. Como bem salienta Medina & Posso (2009) os autores e as fontes apresentam desacordos na relação ao número de colombianos no exterior, e em alguns casos os cálculos não são tão precisos.

Os dados da Colômbia são escassos tanto para o tema de imigração como de emigração, sendo que este último seja o mais analisado no país, devido a grande quantidade de cidadãos colombianos que tem saído do país para radicar-se no exterior. Na Colômbia, os dados sobre imigração e emigração são coletados pelo Departamento Administrativo de Segurança (DAS), uma autoridade migratória. Outros dados adicionais são administrados e distribuídos por diversos organismos do Estado como o Ministério das Relações Exteriores e o DANE. E, atualmente, alguns dados sobre o tema migratório são analisados pelo *Programa Colombia Nos Une* (PCNU) do Ministério de Relações Exteriores.

Atualmente, calcula-se que um de cada dez colombianos vive fora do país, o qual leva a Colômbia ser um dos países de maior migração na América do Sul. (Ministério de Relaciones Exteriores, 2010)

Segundo dados publicados em 2009 pelo Ministério das Relações Exteriores da Colômbia, no ano de 2008 existiam 533.189 registros consulares de colombianos na América do Norte. Na América do Sul, aparece um número de 409.626 registros consulares de colombianos, e para Ásia e Oceania se obtêm 15.993 registros. Na América Central e Caribe existem 24.514 colombianos registrados nos consulados. Finalmente, na Europa tem-se registrados 289.641 colombianos.

A maior quantidade de colombianos na América do Norte se encontra nos Estados Unidos, México e Canadá. Na América do Sul, onde há a maior concentração de emigrantes colombianos são na Venezuela e Equador. A Europa apresenta um

número considerado de colombianos na Espanha. Na Ásia, Oceania, América Central e Caribe, existem uma pequena proporção, em comparação aos outras regiões.

As estimações das fontes indicam que os países onde há uma maior migração por parte dos colombianos são Venezuela, Estados Unidos, Espanha e Equador.

As causas da migração dos colombianos ao exterior são desde as causas econômicas, sociais, familiar, até as situações de segurança e questões políticas. De acordo com Mejía *et al* (2009) o principal motivo pelo qual os colombianos emigram ao exterior é o econômico e a busca de oportunidades de emprego, seguido por razões pessoais, como o casamento ou reunificação familiar. Em terceiro lugar se encontram a formação e educação, e em menor medida está à segurança.

Incluindo neste perfil se inclui ainda a perda de capital humano, ou seja, colombianos de formação qualificada que tem emigrado do país. Medina & Posso (2009) evidencia que as possibilidades de retorno são mínimas para os profissionais altamente qualificados. A probabilidade de retorno só aumenta quando o nível de formação do profissional não é tão avançado ou por questões familiares e não adaptação ao ambiente. Neste sentido vale a pena mencionar a iniciativa do *Programa Colombia Nos Une* e a criação da *RedEsColombia*, uma plataforma tecnológica que busca criar um espaço virtual onde os migrantes colombianos podem conectar-se com suas famílias, sócios de negócios, sociedade civil, governo, entre outros, de modo a fortalecer os laços nacionais e incentivar o retorno ao país.

Tendo em conta os diversos estudos sobre a migração colombiana, pode-se dizer que se trata de uma migração predominantemente econômica, de migrantes em busca de melhores qualidades de vida, emprego e renda. Alguns dos fatores que caracterizam este tipo de migração são: a conjuntura econômica na qual se deu a decisão de migrar, a difusão das redes sociais, o nível de estudo dos migrantes e questões políticas e de segurança.

Iniciativas de políticas publicas migratória

De acordo com Ramirez *et al* (2010) as mudanças a favor dos migrantes na Colômbia se inicia com a Constituição de 1991, na qual se introduzem elementos importantes como: o reconhecimento da nacionalidade para filhos de colombianos

nascidos no exterior; a obrigação de orientar e instruir os colombianos no exterior no exercício e a defensa de seus direitos, assim como a inclusão de um assento no Congresso que representa a os colombianos residentes no exterior e um distrito especial para garantir a sua participação na Câmara dos Deputados.

Também, no ano 2007, o plano de desenvolvimento do governo colombiano contemplou o tema remessa de dividas, isto é, a relação entre remessas e desenvolvimento, e estabeleceu a necessidade de buscar a redução dos custos das remessas e o melhoramento de seu uso. A iniciativa levou a criação de feiras imobiliárias e de projetos para promover o uso produtivo das remessas no país. (Ramirez *et al* 2010).

Um dos projetos que apoiou o governo para canalizar bom uso das remessas e facilitar a compra de moradias aos colombianos que vivem no exterior foi o programa *Mi Casa con Remesas*, por um banco e vários caixas de compensação com recursos financeiros do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. (JARAMILLO & MEJÍA, 2008).

Esta preocupação com os colombianos que vivem fora do país se refletiu no Plano de Desenvolvimento 2002-2006, no qual se incluiu um espaço para o tema migração e a comunidade colombiana no exterior. Em 2004, como estratégia para implementar sua política, o governo colombiano criou através da Resolução 3131 no interior do Ministério das Relações Exteriores, o *Programa Colombia Nos Une*. Foi a primeira vez o pais destinou uma equipe dedicada exclusivamente a execução e desenvolvimento de políticas migratória que fomenta a proteção e bem estar dos colombianos no exterior.

Ainda de acordo com Ramirez *et al* (2010) no cumprimento com a legislação vigente, o *Programa Colombia Nos Une* desenhou várias iniciativas com o propósito de abordar o tema migratório por uma perspectiva integral. Como resultado, desenvolveram-se ações concretas como o Plano Comunidade, o Plano de Retorno Positivo, o Observatório de Migrações e o Portal *RedEsColombia*, entre outras. Mas, essas e outras iniciativas do *Programa Colombia Nos Une* serão discutidas no tópico seguinte.

O Programa *Colombia Nos Une*

Como visto no tópico anterior, a migração internacional colombiana é um fenômeno que ganhou gradualmente ao longo do tempo destaque em vários campos. Além disso o país enfrenta o desafio de reorientar suas políticas para a atenção ao crescente número de colombianos que vivem no exterior e necessitam atenção e respostas eficazes para a inclusão como parte da nação.

Viu-se ainda que, as causas e consequências da migração internacional colombiana estão profundamente ligadas as mudanças no panorama tanto local como global. Sendo assim, as ações e políticas migratórias devem desenvolver-se tanto na Colômbia como no Exterior, fazendo uso de diferentes canais, aproveitando as ferramentas tecnológicas disponíveis, a interação com a sociedade civil organizada e o apoio institucional, governamental e ministerial.

Caracterização e objetivos

Entendendo a importancia que tem os migrantes colombianos para o país, o Governo Colombiano Juan Manuel Santos, incluiu o fenômeno migratório dentro do Capítulo VII do Plano Nacional de Desenvolvimento da Colombia, planteando que se desenvolverão iniciativas que promovam a caracterização da população migrante, a gestão dos fluxos migratórios e a ampliação de serviços sociais para os migrantes. De igual forma, desenvolver estratégias que facilitem e apoie o retorno dos colombianos ao seu país.

Dentro desta dinâmica, em 2004 foi criado pelo Ministério das Relações Exteriores da Colômbia o *Programa Colombia No Une (PCNU)* com o propósito central de:

> "buscar vincular a los colombianos en el exterior y hacerlos sujetos de políticas públicas. Así mismo, busca establecer las condiciones para que los nacionales que deseen migrar lo hagan de manera voluntaria y ordenada, velando por la protección de sus derechos, manteniendo sus vínculos con el país, y brindando acompañamiento ante su eventual retorno." (PCNU, 2012)

O PCNU reconhece que as causas e consequências da migração internacional colombiana estão intimamente ligados à mudança de cenário local e global. Assim, as

ações do programa são desenvolvidos tanto na Colômbia quanto no exterior, utilizando diferentes canais, ferramentas tecnológicas disponíveis, interação com organizações da sociedade civil e do apoio institucional. De modo a facilitar o vínculo entre os colombianos que vivem no exterior com suas famílias e suas regiões de origem.

De acordo com Ministério das Relações Exteriores da Colômbia, o PCNU definiu assim, seus objetivos principais:

- Criar iniciativas, projetos e estratégias, orientadas a estabelecer contatos e promover atividades aos colombianos que vivem fora do país;
- Gerenciar iniciativas institucionais para os colombianos no exterior e suas familias residentes na Colombia, em matéria de segurança social, aquisição de moradias, abertura de conta-poupança em bancos colombianos no exterior, aproveitamento adequado das remessas e facilidades para a homologação e validação de títulos;
- Promover ações orientadas a propiciar um retorno em condições positivas para os colombianos que decidam regressar ao país.

Áreas de trabalho

Segundo Ministério das Relações Exteriores da Colômbia, para que seja alcançados os objetivos do PCNU, o programa está dividido em áreas de trabalho. Onde o objetivo central de cada àrea de trabalho é facilitar a gestão interinstitucional das questões ligadas a cada tema. A seguir, detalharemos cada área de acordo com as informações dos registros migratórios do *Programa Colombia Nos Une*, publicado pelo Ministério das Relações Exteriores da Colômbia em 2009.

a) Tendências populacionais

O objetivo desta área é desenhar estratégias, compilar estudos e promover a investigação que permita identificar e caracterizar as populações colombianas no exterior, sócio e demograficamente. Estes documentos servem como instrumento para analisar as causas e efeitos dos processos de migração internacional colombiana.

Esta base documental permite que o PCNU possa conhecer qualitativa e quantitativamente a população colombiana residente no exterior, bem como os aspectos

relevantes que permitam o desenho de políticas e a promoção de acordos bilaterais em temas específicos como saúde, educação e entre outros.

b) Redes transnacionais

De acordo com o Ministério das Relações Exteriores (2009) a formação de redes transnacionais é a base para o fortalecimento dos laços entre os cidadãos no estrangeiro e seu país. Assim, o objetivo esta área de trabalho é estabelecer canais de comuniação e ligações transnacionais com as comunidades colombianas no exterior.

Dentro desta área de trabalho o PCNU identificou a necessidade de promover o contato direto entre colombianos que vivem no exterior. Assim, foi criado o portal *RedEsColombia* que permitiu, através das redes transnacionais, a criação de espaços de comunicação através do qual promovem a interação direta de indivíduos e grupos colombianos no exterior.

c) Educação

O objetivo desta área de trabalho é proporcionar um espaço de reflexão e pesquisa sobre o tema educação dentro do processo de migração colombiana. O PCNU colaborou com a realização do Fórum de Educação temático para as Migrações, que permitiu uma aproximação com o Ministério da Educação Nacional. Desde então, houve vários cenários de ação conjunta.

De acordo com o Ministério das Relações Exteriores (2009) desde 2005 foi estabelecido um trabalho de parceria com o Ministério da Educação, para tratar de questões relacionadas à educação no exterior, como credenciamento e reconhecimento de títulos e qualificações. O resultado deste trabalho levou uma resolução que regula os títulos novos procedimentos de aprovação.

d) Cultura

O objetivo desta área de trabalho é incentivar a criação de espaços compartilhados que permitam a reflexão sobre o papel da cultura nas diferentes etapas do processo de migração e da reafirmação da identidade nacional.

Segundo o Ministério das Relações Exteriores (2009) foi assinado em 2005 um convênio interinstitucional entre o Ministério dos Negócios Estrangeiros e do Instituto de Cultura e Turismo – IDCT, que visa desenvolver um programa contínuo de

colaboração para apoiar os colombianos que vivem no exterior e promover investimentos turísticos e culturais.

e) Participação econômica

O objetivo desta área de trabalho é gerir a formulação de políticas que permitam a redução dos custos de envio de recursos ao país, a facilitação do envio de remessas familiares e a canalização para poupança e investimento.

Segundo o Ministério das Relações Exteriores (2009), dentro desse objetivo de canalizar remessas para a poupança e investimento, compras de imóveis foram identificadas pelo PCNU como um dos mecanismos mais apropriados para alcançar esse fim. Por este motivo, o PCNU estabeleceu uma relação com os bancos colombianos no exterior para oferecer créditos imobiliários a colombianos que vivem no exterior.

f) Proteção social

O objetivo desta área é promover o desenho de políticas públicas orientadas a reduzir a vulnerabilidade dos colombianos no exterior, nas áreas de trabalho, pensões e saúde.

De acordo com o Ministério das Relações Exteriores (2009) nesta área de trabalho, vale destacar o trabalho conjunto do PCNU com o Instituto de Segurança Social, para o fortalecimento, continuidade e promoção do "Seguro colombiano no Exterior", que permite que os colombianos nos Estados Unidos, façam contribuições previdenciárias por meio uma apropriação direta ao ISS.

g) Assuntos consulares

A criação desta área de trabalho surgiu da necessidade de apoiar a adequação do serviço consular às necessidades dos colombianos no exterior. Nesse sentido, PCNU trabalha em estreita colaboração com o Departamento de Assuntos Consulares.

Segundo o Ministério das Relações Exteriores (2009) desde 2002, a comunidade colombiana residente nos Estados Unidos manifestou interesse em ter uma identificação consular de características semelhantes ao que o Governo do México emite para seus cidadãos nos EUA. E em 2004, foi lançado o Cartão de Registo Consular como uma identidade para todos os colombianos que vivem na jurisdição do Consulado da Colômbia em Washington. Foram emitidos só neste ano 1.114 cartões. O cartão visa a

fornecer aos colombianos um suporte e apoio para comprovar sua identidade às autoridades locais, instituições financeiras, instituições médicas e serviços públicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo realizado propôs-se estudar o processo migratório da Colômbia no século atual, buscando identificar o perfil migratório e as principais políticas públicas para o apoio e proteção dos migrantes colombianos, tendo como objeto de estudo o *Programa Colombia Nos Une* do Ministério das Relações Exteriores da Colômbia.

De acordo com os objetivos propostos e após análise bibliográfica, conclui-se que:

1. No que tange ao tema migração internacional, viu-se que mesmo sendo um evento antigo na história da sociedade, o estudo das migrações é recente e não existe uma teoria universal de migração internacional, visto que é uma área complexa, de origens diversificadas, causas e motivos abrangentes.
2. Em relação ao perfil migratório, identificou-se que o fluxo migratório na Colômbia iniciou-se nas décadas de 60-70, relacionada principalmente por busca de empregos e melhores condições de vida, mas atualmente, o processo migratório colombiano tem um perfil mais heterogêneo, relacionadas a distintas causas tais como: econômicas, sociais, familiar, educação, segurança e questões políticas. E que a população de migrantes colombianos estão localizados principalmente nos Estados Unidos, España, Venezuela, Equador, Panamá, México e Canadá.
3. Referente às políticas migratórias, a Colômbia tem feito esforços, principalmente por meio de instrumentos legais e políticas públicas para proteger sua comunidade de migrantes. Através de introdução de direitos aos migrantes colombianos na Constituição de 1991, da criação da Resolução 3131, no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, onde criou o *Programa Colombia Nos Une*.

4. Relacionado ao *Programa Colombia Nos Une*, pôde-se verificar que o programa refere *à* equipe dedicada à implantação e desenvolvimento da política de imigração. E que através de suas áreas de trabalho, vem desenvolvendo projetos em diversos segmentos tais como: educação, social, econômico, cultural, dentre outros, de modo a apoiar e promover o bem-estar dos colombianos no exterior.

Conclui-se, assim, que o processo migratório na Colômbia é um dos principais problemas socio-econômico do país, mas por outro lado, o governo colombiano tem conseguido promover iniciativas legais e ações articuladas entre os diferentes atores, e que o Programa Colombia Nos Une tem alcançado seus objetivos nos processos de acompanhamento e atenção aos migrantes colombianos.

REFERÊNCIAS

BRITO, Fausto. (1995) **Emigração e imigração internacional no Brasil contemporâneo**. Campinas: FNUAP, 1995.

CÁRDENAS, M., & MEJÍA, C**.** (2006) **Documentos de Trabajo en Migraciones Internacionales en Colombia, ¿qué Sabemos?** Working Paper Series, 30, CEPAL.

CASTLES, Stephen. (2005) **Globalização, transnacionalismo e novos fluxos migratórios. Dos trabalhadores convidados às migrações globais.** Trad. Frederico Ágoas. Lisboa: Fim de século.

.

CASTRO, Alessandra. (2011) **Abordagens teóricas da migração internacional.** Revista Eletrônica da Univar (2011) n.5 p.23-29. Disponível em: http://revista.univar.edu.br/.

GUARNIZO, L. (2004) **Assimilation and transnationalism: determinants of transnational Political Action among contemporany migrants**. Ed. original 2004. Biblioteca virtual del Banco de la República.

JARAMILLO, M. A & MEJÍA, W**.** (2008) **Informe final taller sobre la problemática en la adquisición de vivienda en Colombia desde el exterior**. Red de Universidades Públicas del Eje Cafetero.

MASSEY, Douglas S. *et al.*(2006) **Theories of International Migration: A Review and Appraisal.** In: A. L. Ed. by MESSINA, *The Migration Reader Exploring Politics and Policies.* (pp. 34-62). London:Lynne Rienner,

MEJÍA,W. *et al.* (2009) **Resultados Generales de la Encuesta Nacional de Migraciones Internacionales y Remesas 2008-2009.** Observatorio Distrital de Migraciones, Alcaldía Mayor de Bogotá. Observatorio Colombiano de Migraciones, Fundación Esperanza, Alma Mater. Subdirección Imprenta Distrital, Bogotá.

MEDINA, C. & POSSO, M**.** (2009). **Colombian and South American Inmigrants in the United States of America: Education levels, job qualifications, and the decision of go back home**. Borradores de Economía, 572.

MINISTERIO DAS RELACIONES EXTERIORES. (2010). **Migración y salud: colombianos en los Estados Unidos**. Bogotá: Rocca, S.A

MINISTERIO DAS RELACIONES EXTERIORES. (2009) **Registros migratorios del Programa Colombia Nos Une**. Bogotá.

PCNU. **Programa Colombia Nos Une.** http://www.redescolombia.org/colombianosune.> Acesso em: 22 dez. 2012.

RAMIREZ, Clemencia *et al*. (2010). **Perfil migratório de Colombia**. OIM Colombia: Bogotá.

RICHMOND, Anthony H. (1988). **Immigration and ethnic conflict.** London: MacMillan Press.

SASAKI, Elisa & ASSIS, Gláucia. (2000). **Teoria das migrações internacionais.** XII Encontro Nacional da ABED: Caxambu.

Artigo recebido dia 18 de julho de 2013. Aprovado em 23 de agosto de 2013.

RESUMO

O presente artigo discute a importância do tema migração internacional para a sociedade contemporânea e para o desenvolvimento de um país, mais particularmente, para a região da Colômbia. Para tanto, é analisado o perfil migratório da Colômbia e o papel desempenhado pelo *Programa Colombia Nos Une* para a proteção e apoio aos migrantes colombianos.

PALAVRAS-CHAVE

Migração Internacional. Políticas migratórias. Colômbia.

ABSTRACT

This article discusses the importance of international migration theme for contemporary society and the development of a country, more particularly, to the region of Colombia. To do so, we analyze the migration profile of Colombia and the role played by Colombia Nos Une program for the protection and support of Colombian migrants.

KEYWORDS

International Migration. Migration policies. Colombia.

Conjuntura Austral

RESENHA

Bookreview

DO IMPÉRIO AO ESTADO – MORFORLOGIAS DO SISTEMA INTERNACIONAL[1]

Gabriel Fernandes Pimenta [2]

As Relações Internacionais (RI), enquanto campo autônomo de conhecimento, são constantemente questionadas sobre a abrangência do escopo de seus estudos – elas deveriam abranger os relacionamentos entre as mais diferentes formas políticas ao longo do tempo? Os fenômenos que claramente se manifestam em mais de um Estado, mas que passam ao largo da ação de agentes governamentais, são fenômenos que as RI devem estudar? Como solução provisória, convencionou-se, especialmente entre os estudiosos estadunidenses e britânicos, principais centros de produção acadêmica das RI, que o campo deve ater-se aso fenômenos do relacionamento entre as entidades políticas dos Estados-nacionais. Essa perspectiva limita a capacidade heurística do campo, especialmente quando colocada em perspectiva histórica, uma vez que o surgimento dos Estados-nacionais, unidades básicas das RI modernas, não foi um processo rápido ou ocorrido de modo linear. Os três ensaios que compõem *Do império ao estado* buscam apresentar aspectos do processo de construção da modernidade e suas implicações para o estudo atual do campo.

O livro escrutina a longa transição do medievo para a modernidade, apresentando diferentes formas do poder na Europa ao longo do período em tela. Sua

[1] MOITA, Luís (org.) Do império ao Estado – morforlogias do sistema internacional, Lisboa, EDIUAL, 2013, 144 p. ISBN: 978-989-8191-43-4

[2] Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais - PUC-Minas. E-mail: pimenta.gabriel@gmail.com

filiação imediata à subárea da História das Relações Internacionais não impede que sejam expostos questionamentos pertinentes para a teoria e a metateoria do campo. A interposição de versões do desenvolvimento do Estado-nação moderno foge das abordagens mais tradicionais da área, aproximando a obra da linha de teoria e análise crítica.

No primeiro texto, "Visões do Império: religião, ontologia e o internacional no início da Era Moderna", Lucas Grassi (PhD, University of Exeter) analisa as bases ideacionais dos impérios ocidentais sob a ótica da filosofia reformacional. Segundo esta corrente filosófica, fundamentada principalmente pela obra do holandês Herman Dooyeweerd, o pensamento teórico orienta a ação, contudo, suas bases se sustentam em uma dimensão básica pré-teórica, irmanada ao pensamento religioso. É possível, portanto, traçar a história do conhecimento a partir da identificação dos motivos que constituem as abstrações, bases do pensamento teórico. Segundo o autor, por meio desse método é possível afirmar que o pensamento clássico ocidental deriva da antítese entre os motivos da Forma e da Matéria - a partir do período helênico, predomina o motivo da forma, cujo ápice é a ideia platônica da forma metafísica como o verdadeiro ser. Na política, isso se reflete na concepção grega de que as instituições consistem no predomínio da Forma, enquanto a desordem, representada pelo barbarismo, é o predomínio da Matéria. A ascensão do cristianismo traz consigo uma reformulação da dicotomia entre Forma e Matéria, substituídas pela antítese entre Graça e Natureza. Quanto à autoridade, a Graça, que age sobre os temas espirituais, é representada pelo Papado; a Natureza, dos assuntos terrenos, pelo Império.

A Reforma Protestante, ao dividir o centro de poder cristão, substitui a noção de Graça pela de Liberdade - movimento compreensível ao levarmos em conta que a busca dos protagonistas da Reforma era pelo pluralismo dentro da cristandade. Em seguida, as convulsões religiosas do século XVII levam à secularização da ideia de Liberdade, como pode ser entrevisto pela contraposição completamente política proposta por Hobbes entre Natureza e Liberdade. De forma mediada, essas antíteses, cujas origens remontam às origens helênicas do pensamento ocidental, informam os conceitos políticos em vigor no momento inicial da Idade Moderna e, logo, também os

tratamentos iniciais da questão do internacional, como a análise de Pufendorf sobre o Sacro Império Romano Germânico - um Estado aberrante por ser unidade que contém um sistema de Estados, ou seja, ter a questão do uso da violência resolvida e não resolvida sob uma mesma autoridade.

O segundo ensaio, "Uma releitura crítica do consenso em torno do 'sistema vestefaliano'", escrito por Luís Moita (PhD, Universidade Autônoma de Lisboa), aborda os mitos tecidos ao redor dos Acordos de Vestefália de 1648: os tratados teriam sido, ao mesmo tempo, consolidadores da ideia de nacionalidade, responsáveis pela organização política em forma de Estado e inventores da soberania territorial. A análise dos tratados e de suas consequências, contudo, indica o contrário, levando o autor mesmo a propor o abandono da expressão "Estado vestefaliano". O Sacro Império Romano Germânico, entidade política de forma peculiar, tinha sua legitimidade baseada no prolongamento simbólico do Império Romano clássico. A Paz de Vestefália - conjuntos de acordos celebrados nas cidades de Münster e Onasbrück - foi momento de relativa emancipação dos príncipes germânicos face ao imperador, o que garantiu a continuidade dos principados, unidades cujo principal nexo de identificação era religioso, até a dissolução do império. Por garantirem aos principados capacidade legislativa e de cobrança de impostos, assim como capacidade de fazer a guerra, os tratados pareceram consolidar a ideia dos Estados-nacionais modernos, porém, ao reforçar os principados, unidades cujo principal nexo de identificação era o religioso, o efeito foi o de retardar o desenvolvimento dos Estados-nacionais da Europa central até a derrocada do Sacro Império Romano Germânico, já no século XIX. Após arrolar tais argumentos, o autor afirma que o sistema internacional moderno teve sua consolidação no advento quase simultâneo da Revolução Francesa - que cristalizou a ideia de nação - e do capitalismo industrial, argumento que coaduna com o de Osiander (2001).

O texto final do livro, "Um caso de 'estado' nas vésperas do regime liberal: Portugal, século XVIII", é de autoria de José Subtil (PhD, Universidade Autônoma de Lisboa), e consiste em uma tentativa de compreender uma descontinuidade no processo de construção de Portugal como um Estado moderno, na qual o poder disciplinador era exercido pelos braço sanitário e policial da autoridade política. Parte-se do suposto que

as diferentes necessidades da vida em sociedade conformam as formas de poder político ao longo do tempo, o que explica a formação de Estados-nacionais em diferentes momentos e por diferentes caminhos. No século XVII, estavam em voga na Europa as obras que estabeleciam os estados policiais, formas de organização política nas quais os principais poderes eram os de fiscalização da ordem pública baseada no conhecimento científico - o "Traité de la Police" de Nicolas Delamare é o exemplo paradigmático desta corrente. Em Portugal, a corrente é abastecida pelas obras de Pascoal José de Melo Franco, como "O Novo Código do Direito Público de Portugal", e José Pinheiro de Freitas Soares, cujo "Tractado de polícia medica, no qual se comprehendem todas as matérias que podem servir para organisar um regimento de polícia de saúde, para o interior do reino de Portugal" é responsável por separar os ramos da higiene pública e da polícia médica. Como observa o autor, a proliferação das obras fundadoras do estado de polícia em Portugal ocorre já no século XVIII, atrasada portanto em relação aos demais países - a causa disso advém das necessidades conjunturais: o grande terremoto de Lisboa de 1755 e a subsequente ausência de capacidade do regime para lidar com a situação levaram ao preenchimento da esfera política pelo estado de polícia calcado no conhecimento técnico. A disciplinarização da vida, transformada em um objeto político instrumentalizável pela tecnologia disponível, foi o traço central da fundação do Estado moderno em Portugal, diferentemente de outras formas de organização política do período nas quais imperou o Estado supraindividual.

"Do império ao estado" apresenta, mediante profunda pesquisa histórica, três perspectivas sobre a ontologia das Relações Internacionais que fogem das narrativas comuns de constituição do campo. As influências religiosas do moderno pensamento político, o atraso na consolidação dos Estados-nacionais provocado pelos Acordos de Vestefália e o processo alternativo de construção do Estado português são os três aspectos abordados pela obra, e que deixam claro que as morfologias do sistema internacional, ao contrário do que as narrativas centrais do campo sugerem, são muitas.

Resenha recebida dia 10 de julho de 2013. Aprovado em 20 de agosto de 2013.

Conjuntura Austral

RESENHA

Bookreview

GENDER, SEX AND THE POSTNATIONAL DEFENSE: MILITARISM AND PEACEKEEPING[1]

Katiuscia Moreno Galhera Espósito[2]

O Feminismo como teoria das Relações Internacionais (RI) tem obtido um maior espaço em debates e manuais da área apenas contemporaneamente. Seja pela sua marginalização no *malestream*, seja pela sua entrada tardia na área, o fato é que os Feminismos são quase desconhecidos se comparados com outras correntes. Tratamos agora de Feminismos pois, devido a determinantes múltiplos, não se pode afirmar que exista apenas um tipo de Feminismo em RI. De acordo com J. Ann Tickner e Laura Sjoberg, duas de suas maiores expoentes, em um grande guarda-chuva chamado Feminismo convivem: feminismo liberal, feminismo crítico, feminismo construtivista, feminismo pós-estruturalista e feminismo pós-colonial (2007, págs. 188 a 192, tradução livre). Dada essa pluralidade, o que une todas essas feministas?

O *gênero*. O gênero nos permite indicar claramente diferenças culturalmente construídas, derivadas em parte da heteronormatividade, que determinam diferenãs sociais. As construções sociais que deram espaço ao *malestream*serão um dos principais objetos de análise das feministas, embora não sejam os únicos.

[1] KRONSELL, A. Gender, Sex and the Postnational Defense: Militarism and Peacekeeping. Nova York: Oxford University Press, 2012. ISBN: 978-0-19-984606-1

[2] Doutoranda em Ciência Política pela UNICAMP. Mestre em Relações Internacionais (RI) pelo Programa San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP). E-mail: kgalhera@yahoo.com.br.

Ainda de acordo com Tickner e Sjoberg, a agenda de pesquisa feminista em RI pode ser pode ser dividida em duas gerações: a primeira seria amplamente focada na formulação de teorias, e a segunda em "situações empíricas com 'lentes de gênero'" (idem ibidem, p. 188, tradução livre).O "Oxford Studies in Gender and International Relations" éuma série de publicações que fomenta pesquisas feministas junto às acadêmicas de segunda geração, encabeçado pelas próprias Tickner e Sjoberg. Neste espaço nos versaremos sobre um dos livros dessa série: "Gender, Sex and the Post national Defense: Militarism and Peacekeeping"[3], de Annica Kronsell.

Diferentemente dos lançamentos que relacionam o papel das mulheres na arena militar com abusos sexuais relacionados ao seu sexo, a intenção de Annica Kronsell neste livro é "explorar a defesa pós-nacional[4] e suas implicações de gênero" (2012, p. 3, tradução livre). A pergunta central do livro é: "quão extensamente as relações de gênero tem sido transformadas no contexto de segurança e defesa pós-nacional?" (idem, ibidem, p. 5, tradução livre). Mais especificamente, seu estudo de caso é realizado sobre as Forças Armadas da Suécia. O fundo teórico tomado por Kronsell é o feminismo construtivista, pois ela parte do pressuposto que os valores, crenças e outros determinantes da diferenciação de gênero, materializados em práticas institucionalizadas, podem ser modificados pelos agentes, culminando na clássica relação agente-estrutura do Construtivismo em RI.

Kronsellconcorda que gênero é um princípio organizacional das relações sociais, pois esta é uma "categoria variável de análise que investiga dinâmicas de poder e hierarquias de gênero" (TICKNER apud KRONSELL, 2012, p. 7, tradução livre). Nesse sentido, a autora evidenciará como a questão de gênero é presente desde o recrutamento até as políticas de defesa e segurança.Como a perspectiva da autora é construtivista, ela

[3]Os outros livros desta série são: "Enlisting Masculinity: The Construction of Gender in U.S. Military Recruiting Advertising During the All-Volunteer Force", de Melissa Brown; "The Political Economy of Violence Against Women", de Jacqui True; "Intelligent Compassion: The Women's International League for Peace and Freedom and Feminist Peace" de Catia Cecila Confortini; e From Global to Grassroots: The European Union, Transnational Advocacy, and Combating Violence against Women", de Celeste Montoya.

[4] Defesa pós-nacional é aquela que "presta menos atenção na defesa do território e mais nas situações de segurança fora de suas fronteiras" (idem ibidem, p. 3).

parte da premissa que as performances de gênero inseridas no cotidiano podem ser modificadas, inclusive institucionalmente.

No primeiro capítulo, "Mothers, Soldiersand Nation in the 'Neutral' Defense" a autora demonstra como a defesa na Suécia implica largamente uma política de gênero: por exemplo, os homens podem se alistar voluntariamente em numerosas instituições enquanto as mulheres possuem opções limitadas. O capítulo dois, "Gender, Sexuality, and Institutions of Hegemonic Masculinity" conceitualiza o militar como instituição de hegemonia masculina e traz à tona como as normas de masculinidade hegemônica desenham as possibilidades da "woman-in-arms". As normas de gênero aparecem quando as mulheres e os homossexuais se engajam militarmente (quando a subjetividade das soldadas é confrontada com as normas organizacionais de masculinidade).

No capítulo três, "The Postnational Defense and the Cosmopolitan Military" a autora se versa sobre o caminho sueco rumo à defesa pós-nacional e procura responder se as mudanças podem ser entendidas como cosmopolitanas. A autora conclui que há uma clara ambição de desmilitarização com esse fim, mas que encontra bastante resistência internamente, dada a *performance* masculina hegemônica de força e violência nas Forças Armadas. A autora também argumenta e aprofunda no próximo capítulo que esse ambiente se tornou mais amigável, por exemplo, com pessoas LGBT. Em "Postnacional Peacekeeping and the Construction of Sex and Gender" é mostrado um exemplo de como a participação das mulheres pode ser positiva nas operações: essas são cruciais quando do contato com mulheres afegãs, pois estas sofrem retaliações se entram em contato com outros homens.

Por fim, no último capítulo, "Defense and Military Governance in the European Union" a autora conclui que a "European Security and Defense Policy" (ESDP) logrou ser pós-nacional em alguns aspectos, faltando normas de equidade de gênero e aderência ao *mainstream* de gênero.

O livro de Kronsell é um exemplo bastante claro de análise feminista e construtivista empírica de segunda geração. Seu livro é recheado de dados concretos e objetivos que são utilizados para corroborar a existência do *malestream* em instituições,

criticá-lo e propor alternativas baseadas em equidade de gênero e, por esse motivo, mais eficazes e democráticas.

Resenha recebida dia 10 de julho de 2013. Aprovado em 22 de agosto de 2013.

NORMAS DE SUBMISSÃO / Submission Standards

Diretrizes para Autores

1. A revista **CONJUNTURA AUSTRAL** publica artigos científicos e resenhas bibliográficas;

2. A revista está dividida em **três seções**: **Conjuntura**; **Pesquisa** e **Leitura** (resenhas)

3. Os artigos de análise de conjuntura devem conter entre 8 mil e 12 mil caracteres (incluindo espaços) e os artigos de pesquisa devem conter cerca de 25 mil caracteres, as resenhas bibliográficas devem conter cerca de 3 mil caracteres (espaços inclusive);

4. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto;

5. A bibliografia deve ser citada de acordo com o sistema Chicago (Autor, data), referenciando a literatura citada ao final do texto;

6. As contribuições devem ser inéditas e podem ser submetidas em português, inglês ou espanhol;

7. As contribuições devem conter o nome completo do autor, sua titulação e filiação institucional;

8. Admite-se a publicação de estudantes de graduação, desde que em parceria com um professor orientador titulado, que constará como autor principal do trabalho.

9. No caso de resenhas bibliográficas, devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada;

10. As contribuições devem vir acompanhadas de: 3 palavras-chave em português e 3 key words em inglês; Título em inglês; Resumo em português e Abstract em inglês, ambos com até 50 palavras.

11. Todas as submissões devem ser feitas através do site da revista : www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral.

Condições para submissão

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

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

Author Guidelines

1. The journal **CONJUNTURA AUSTRAL** publishes articles and book reviews;

2. The journal is divided in **three sections**: **Conjuncture** *(Conjuntura)*, **Research** *(Pesquisa)* and **Review** (*Leitura*);

3. The conjuncture analysis articles must contain a minimum of 8 thousand and a maximum of 12 thousand characters (spaces included) and the research articles must contain around 25 thousand characters; the book reviews must contain around 3 thousand characters (spaces included);

4. The footnotes should be strictly of a substantive and complementary nature;

5. The bibliography must follow the rules of the Chicago system (Author, date), specifying the used literature at the end of the text;

6. Contributions must be original and can be submitted in Portuguese, English or Spanish;

7. Contributions must contain the full name of the author, their titles and institutional affiliation;

8. Publications of undergraduate students are accepted, as long as in partnership with an advisor professor, which will appear as the main author of the work;

9. Book reviews must contain the complete data and the ISBN of the analyzed work;

10. Contributions must be accompanied of: 3 key-words in Portuguese and 3 key-words in English; Title in English; Abstract in Portuguese, Abstract in English, both with up to 50 words.

11. All the submissions should be made through the website: www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral.

Submission Preparation Checklist

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

1. Contributions must be original, and shall not have been submitted for publication in another journal; otherwise, it must be justified in “Comments to the Editor”.
2. Submitted files must be in Microsoft Word, OpenOffice or RTF (as long as their size is up to 2MB) format.
3. URLs must be informed in the references when necessary.
4. The text must be single-spaced; Times New Roman typeface 12 pt must be used for the body of the text; italic is to be used instead of underline (except in URL addresses); Figures and Tables must be embedded in the text.
5. The text must follow *patterns* of *style* and *bibliographical* requirements described in Authors Guidelines Author Guidelines, in the section “About the Journal”, on the website: www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral.

The identification of authorship of the work must be removed from the file and the Properties option in Word, thus ensuring the confidentiality criteria of the journal, if it is to be subjected to peer review (i.e. articles), accordingly with available instructions in “Ensuring Blind Peer Review”.

INDEXADORES

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

- Latindex
- Google Scholar
- Portal de Periódicos UFRGS
- Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE)