

PERSPECTIVAS
Revista de Ciências Sociais



UNESP – Universidade Estadual Paulista

Reitor

Julio Cezar Durigan

Vice-Reitora

Marilza Vieira Cunha Rudge

Pró-Reitora de Pesquisa

Maria José Soares Mendes Giannini

Pró-Reitor de Pós-Graduação

Eduardo Kokobun

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA

PERSPECTIVAS
Revista de Ciências Sociais

ISSN 0101-3459
PRSVDY

Perspectivas	São Paulo	v. 45	p. 1-164	jan./jun. 2015
--------------	-----------	-------	----------	----------------

A correspondência e os artigos para publicação deverão ser encaminhados a:
Correspondence and articles for publication should be addressed to:

PERSPECTIVAS: Revista de Ciências Sociais
Bibliotecária responsável: Ana Paula Meneses Alves
Faculdade de Ciências e Letras
Caixa Postal 174
Rodovia Araraquara-Jaú, km 1
14800-901 – SP – Brasil

Comissão Editorial

Dagoberto José Fonseca, Francisco Luiz Corsi, Luis Fernando Ayerbe, Marco Aurélio Nogueira, Marcos Cordeiro Pires, Marcos Tadeu Del Roio.

Conselho Consultivo

Álvaro de Vita, Anita Simis, Bárbara Freitag Rouanet, Brasília Sallum Jr., Charles Pessanha, Edgard de Assis Carvalho, Elide Rugai Bastos, Fernanda Peixoto, Gabriel Cohn, Giovani Alves, Gláucia Vilas Boas, Helena Carvalho de Lorenzo, Ilse Scherer, Lúcia Helena Vitalli Rangel, José Antonio Segatto, Lucília Neves, Luiz Eduardo Soares, Luiz Werneck Vianna, Marcelo S. P. Ridenti, Marcia Teixeira de Souza, Marcos Nobre, Maria Aparecida de Moraes Silva, Maria Arminda do Nascimento Arruda, Maria Helena Oliva, Maria José de Rezende, Maria Orlanda Pinassi, Maria Teresa Miceli Kerbauy, Raimundo Santos, Renato de Andrade Lessa, Rubem Barbosa Filho, Vera Lúcia Botta Ferrante, Tullo Vigevani, Walquíria Domingues Leão Rêgo.

Diretor da Revista
Milton Lahuerta

Assessoria Técnica

Diagramação: Eron Pedroso Januskevictz
Normalização: Giovanna Isis Castro Alves de Lima
Publicação Semestral/Biannual publication
Revisão técnica: Milton Lahuerta / Ana Paula Silva /
Gabriel Henrique Burnatelli de Antonio
Solicita-se permuta/Exchange desired

Perspectivas: revista de Ciências Sociais / Universidade Estadual
Paulista. – Vol.1 (1976)–. – São Paulo: UNESP, 1976-

Semestral
Interrompida, 1978,1979, 2004 e 2014.
ISSN 0101-3459

Os artigos publicados em PERSPECTIVAS são indexados por:

The articles published in PERSPECTIVAS are indexed by:

Abstracts in Anthropology; Bibliographie Latino-américaine D'Articles; Bulletin Signalétique; Clase-Cich-Unam; Sociological Abstracts; IBZ-International Bibliography of Periodical Literature, IBZ-CD-ROM; GeoDados: Indexador de Geografia e Ciências Sociais; International Political Science Abstracts.

SUMÁRIO/CONTENTS

DOSSIÊ: RELAÇÕES INTERNACIONAIS E OS DILEMAS DA ECONOMIA MUNDO

- As relações econômicas entre América Latina e China: uma perspectiva sistêmica
The economic relations between Latin America and China: a systemic perspective
Helton Ricardo Ouriques 9

- O Fórum Macau e a CPLP nas estratégias de cooperação SUL-SUL da China e do Brasil na África
The Macau Forum and the CPLP strategies for south-south cooperation of China and Brazil in Africa
Isabel Veloso 41

- Geopolítica dos recursos naturais estratégicos na América do Sul
Geopolitics of strategic natural resources in South America
Bernardo Salgado Rodrigues 63

- Asimetrías en la integración regional: de la ALALC al MERCOSUR
Asymmetries in regional integration: from ALALC to MERCOSUL
Leonardo Granato e Daniela Perrotta 89

- Negociación colectiva y conflicto laboral en países emergentes: el caso de Argentina
Collective bargaining and labor conflict in emerging countries: the case of Argentina
Marcelo Delfini, Ana Drolas e Juan Montes Cató..... 113

- As “Três Guerras”: êxitos e fracassos da guerra às drogas e o caso mexicano
The “Three Wars”: achievements and failures of the war on drugs and the mexican case
Danillo Avellar Bragança..... 139

■ ÍNDICE DE ASSUNTOS	155
■ <i>SUBJECT INDEX</i>	157
■ ÍNDICE DE AUTORES / <i>AUTHORS INDEX</i>	159

**DOSSIÊ: RELAÇÕES
INTERNACIONAIS E OS DILEMAS
DA ECONOMIA MUNDO**

AS RELAÇÕES ECONÔMICAS ENTRE AMÉRICA LATINA E CHINA: UMA PERSPECTIVA SISTÊMICA

Helton Ricardo OURIQUES¹

■ **RESUMO:** Este artigo pretende discutir as relações econômicas entre China e América Latina a partir dos anos 2000, com base em informações e dados estatísticos, que evidenciam a crescente importância chinesa para os países da região. Também pretende, dentro da perspectiva sistêmica, apresentar uma contribuição ao assunto, para além do debate existente na literatura acerca dos riscos e oportunidades do aprofundamento dessa relação econômica para os países da região.

■ **PALAVRAS-CHAVE:** América Latina – China. Análise dos Sistemas-Mundo. Economia Política Internacional.

Relações econômicas entre China e América Latina no século XXI: um panorama geral

A notável expansão econômica chinesa das últimas décadas, considerada como um ressurgimento depois de um século de humilhações (período 1839 a 1945), acabou se transformando em um dos acontecimentos mais significativos da conjuntura recente da economia-mundo capitalista. E tal ressurgimento vem afetando todas as regiões do planeta. No caso particular aqui em tela, como será mostrado mais adiante através de alguns dados, os países da América Latina vêm sofrendo impactos econômicos diversos por conta dessa situação.

O extraordinário crescimento econômico chinês teve efeitos importantes nos países da América Latina. Por conta do próprio

¹ UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina. Departamento de Economia e Relações Internacionais – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. Membro do GPEPSM/UFSC (Grupo de Pesquisas em Economia Política dos Sistemas-Mundo). Florianópolis – SC – Brasil. 88040-900 – helton.ricardo@ufsc.br

modelo econômico chinês, baseado na instalação e consolidação de um parque industrial, marcado pela presença de empresas estrangeiras e também empresas nacionais (inclusive criadas para atender demandas de empresas estrangeiras, na forma de montagem de partes de cadeias produtivas complexas). Além disso, pelo próprio crescimento e fortalecimento do mercado interno chinês, a América Latina viu-se envolvida e acabou servindo como fornecedora de commodities tanto para o “drive” exportador da China quanto para seu mercado consumidor interno.

Com isso, emergiu na literatura um debate sobre possibilidades e riscos para os países da região, em virtude dessa presença chinesa, notadamente a partir dos anos 2000. A CEPAL, por exemplo, postula o estabelecimento de uma relação estratégica entre a América Latina e o Caribe com a China:

los países de la región deberían redoblar sus esfuerzos por diversificar sus ventas a China – incorporándoles más valor y conocimiento – estimular alianzas empresariales, comerciales y tecnológicas con sus pares en ese país, y promover inversiones latino-americanas en Asia y el Pacífico que faciliten una mayor presencia regional en las cadenas de valor asiáticas, estructuradas en torno a China (CEPAL *apud* ROSALES; KUWAYAMA, 2012).

Ao mesmo tempo, a CEPAL reconhece que falta uma estratégia mais coordenada entre países e grupos de países para criar um vínculo com a China que não só reforce o comércio e os investimentos, mas que favoreça também variadas alianças empresariais e tecnológicas.

Rosales e Kuwayama (2012) destacam que a grande demanda de produtos primários por parte da região da Ásia e Pacífico contribuiu para melhorar os termos de intercâmbio para os países da América do Sul. Em especial, apontam que a China é central para o atual processo de reprimarização do setor exportador da América Latina e Caribe, pois esse país tem sido “un factor determinante para la recuperación del protagonismo de las materias primas en la estructura exportadora regional” (ROSALES; KUWAYAMA, 2012, P. 96). Mesmo assim, os autores concluem o estudo em questão afirmando que a relação entre América Latina e Caribe com a China “está madura para dar un salto de calidad” (*ibidem*, p. 240). Para eles:

La primera década de este siglo mostró un avance impetuoso en las relaciones comerciales de la región con China. En pocos años, China se ha transformado en un socio destacado y relevante en las estrategias de comercio e inserción internacional de nuestros países. Hay condiciones de madurez para dar nuevos pasos, avanzando hacia un vínculo estratégico que proporcione beneficios mutuos. Para ello, los países de América Latina y el Caribe deberían redoblar sus esfuerzos para diversificar sus ventas a China, incorporándoles más valor y conocimientos, y para estimular y promover inversiones latinoamericanas en China, en Asia y en el Pacífico que faciliten una mayor presencia regional en las cadenas de valor asiáticas, estructuradas en torno a China (*ibidem*, p. 240).

Shixue (2003), ao analisar a situação, via de forma positiva as relações econômicas entre China e América Latina. E, mesmo reconhecendo que a complementariedade econômica era então limitada, chamava a atenção para o rápido crescimento chinês, que estava impondo uma necessidade crescente de recursos naturais e matérias-primas. Naquele momento, a América Latina aparecia-lhe como o parceiro mais confiável para a China. Em suas palavras:

Half a century ago the world-renowned Argentine economist Raul Prebisch and others predicted that terms of trade for Latin America and other developing countries would become worse and worse. This argument now appears to be incorrect. On the one hand, China's large imports of resources and raw materials have pushed up prices in the world Market; on the other, due to low labor cost, China exports of manufactured goods are relatively cheap. As a result, Latin America's terms of trade are turning for the better. No wonder the United Nation Economic Commission for Latin America and the Caribbean (CEPAL) concludes that China has contributed to Latin America's high growth rate in recent years (SHIXUE, 2003, p. 10).

Contudo, alguns autores enfatizaram a necessidade de se evitar generalizações, pois os impactos da maior presença chinesa têm sido diferenciados nos países da América Latina, o que não significa que não se possa perceber uma tendência mais geral, que será debatida na última parte deste artigo. Para León-Manríquez (2006, p.28), por exemplo:

Los intercambios comerciales entre China y América Latina crecieron espectacularmente en los últimos años, pero esto no afectó de la misma forma a todos los países. El primer caso es el de Venezuela, que exporta a China petróleo, clave para sostener el despegue industrial. Por otro lado, los productores de materias primas y alimentos – Chile, Brasil, Argentina y Perú – se han beneficiado gracias a los saldos comerciales positivos y el aumento de la inversión directa. Finalmente, México y Centroamérica se han visto perjudicados por las importaciones de productos manufacturados y están siendo desplazados del mercado de Estados Unidos.

Nacht (2013), por sua vez, chama a atenção para duas questões críticas, ligadas a grande demanda de commodities por parte da China. Em primeiro lugar, o modelo “neoextrativista” põe em risco a soberania alimentar e a salvaguarda dos recursos naturais e de suas populações. Segundo o autor, este modelo de exploração que está altamente concentrado em poucos atores econômicos, “(...) la mayoría de ellos transnacionalizados, marca el grado de asociación-dependiente en el que se encuentran los sectores agrícolas y mineros exportadores y los gobiernos, com márgenes de manobra nacionales acotados” (NACHT, 2013, p. 151). A segunda questão diz respeito ao fato de a China ser o principal comprador das commodities exportadas pelo Cone Sul, o que implica que aquele país tem o poder de oligopsônio, definindo portanto limites para o espaço de negociação dos países da região.

Em suas conclusões, Nacht (2013), embora afirme que a transformação da China em um sócio comercial para a América Latina possa contrabalançar o poder econômico dos Estados Unidos e da Europa, ampliando as margens de autonomia dos países da região, destaca que:

[...] esta autonomía tiene un costo que se refleja en una simplificación del tejido industrial que se ve deteriorado y asfixiado ante el avance de las manufacturas chinas, tanto en los mercados locales como en terceros mercados, a lo que se suma la cristalización del modelo neoextractivista y la amenaza de la enfermedad holandesa en aquellas naciones exportadoras de commodities (NACHT, 2013, p. 152).

Barbosa (2011) apresenta uma tipologia² que explicita os distintos padrões de comércio e investimentos estabelecidos entre a China e a América Latina. O autor destaca que, em termos conjunturais e de curto prazo, há países que estão sendo beneficiados e outros que estão sofrendo mais impactos negativos da ascensão chinesa. No primeiro caso, estão aqueles países exportadores de commodities demandadas pela China, como o Chile. No segundo caso, estão países que não foram favorecidos pela loteria das commodities, que possuem um padrão de especialização totalmente estruturado para atender aos Estados Unidos ou que contam com uma produção interna bem diversificada (BARBOSA, 2011, p. 287). Para o autor, o México se destaca nas duas primeiras características desse segundo caso, e o Brasil pela terceira que, segundo ele, não parece ser compensada pelas vantagens obtidas pela primeira e pela segunda características.

Nessa mesma linha de raciocínio, mas apresentando uma leve discordância a respeito de ganhadores e perdedores, Jenkins (2010), depois de mostrar tanto a perspectiva otimista quanto a pessimista³ a respeito da expansão chinesa na América latina, destaca um terceiro ponto de vista:

A third perspective stresses the differential effects of China on the South American economies, on the one hand, and Mexico, Central America and the Caribbean, on the other. This view sees the South American economies which have expanded exports of primary commodities to China as major beneficiaries, while Mexico and Central America and the Caribbean, which face competition from Chinese manufactured goods in the US Market and have not been exporters to China, suffer potential negative impacts in terms of both trade and FDI flows (JENKINS, 2010, p. 819).

² A tipologia, desenvolvida pela RedLat (Rede Latino-Americana em Empresas Multinacionais), é citada por Barbosa (2011).

³ Segundo o autor, “the optimistic view stresses the significance of the growing Chinese Market for exporters in the South and the contribution made by increased Chinese demand for raw materials to the commodity boom after 2002, which benefited many developing countries” (JENKINS, 2010, p. 811). E para a perspectiva pessimista “China represents a threat to the exports of other Southern exporters of manufactures, while imports from China compete with producers on the domestic Market. China’s high level of competitiveness in manufactured goods and its booming demand for primary products is tending to push other developing countries back into specialising in commodities, which do not provide the same dynamics benefits as the manufacturing sector. Chinese investment simply serves to reinforce this specialisation, while at the same time other foreign investors divert their investment from other developing countries to China” (JENKINS, 2010, p. 812).

Ferchen (2011) sintetiza o quadro das relações comerciais da China com a América Latina em três pontos principais:

Primeiro, os laços comerciais e de investimento entre a China e a América Latina cresceram rapidamente desde apenas o início do novo milênio. Segundo, a expansão de laços econômicos entre a China e a América Latina conferiu à China um papel de crescente proeminência como fonte de demanda para as exportações latino-americanas. Finalmente, os laços comerciais e de investimento entre a China e a América Latina são baseados na demanda chinesa por um conjunto relativamente limitado de recursos naturais, de um número relativamente pequeno de países, geralmente, sul-americanos (FERCHEN, 2011, p. 110).

Como se percebe, nessa breve exposição de ideias de alguns autores, o incremento das relações econômicas da China com os países da América Latina não passou despercebido, e vem inclusive ensejando muitas pesquisas recentes a respeito de impactos em países específicos (HEARN, 2012; MONTENEGRO et alli, 2011; OVIEDO, 2013). Apesar das diferentes interpretações, o ponto comum é a percepção de que o crescimento das relações comerciais e mesmo de investimento chinês na América Latina é resultado da dinâmica econômica daquele país. Na próxima seção, serão mostrados alguns dados e relatos empíricos a respeito do incremento dessas relações para subsidiar a fundamentação de uma linha própria de argumentação, a ser apresentada na última parte deste texto.

América Latina e China: análise sobre comércio e investimentos no início do Século XXI

A ampliação das relações comerciais entre a China e os países da América Latina, e mesmo o crescimento dos investimentos externos diretos daquele país na região são o resultado da dinâmica econômica chinesa, que teve uma performance invejável nas duas últimas décadas, com taxa média de crescimento em torno de 9% ao ano. O incremento dos números de comércio (Anexo III) e investimento ampliou-se sobremaneira a partir dos anos 2000, em comparação com a década anterior, na qual a presença chinesa foi bem menor. Com um modelo econômico implantado no processo de reforma e abertura que deu prioridade, num primeiro

momento, às exportações e, paulatinamente, passou para etapas e cadeias produtivas mais complexas (isto é, passou de produtos de baixa tecnologia para produtos de média e alta tecnologia), a China tornou-se o principal importador de recursos naturais e matérias-primas em escala mundial.

Essa demanda chinesa por matérias-primas implicou num aumento significativo das exportações para vários países da América Latina produtores de recursos estratégicos, como destacado pelos autores mencionados na seção anterior. Mas, como apontado por Armony & Strauss (2012), não se pode perder de vista que o maior envolvimento da China com a América Latina e o Caribe é parte da política mais geral denominada “*going out*”, “...and needs to be understood – both analytically and empirically – within a larger context of globalization for China and for the rest of the world” (ARMONY; STRAUSS, 2012, p. 2)⁴. E é por conta dessa estratégia que desde o início da década de 2000 a China passou a ter empresas figurando na lista das maiores corporações oriundas dos países em desenvolvimento, inclusive, com algumas delas situadas entre as maiores de seus respectivos setores em âmbito internacional. (CUNHA, 2011; PROENÇA et alli, 2011).

Para além da temática da cooperação Sul-Sul, que aparece em autores como Shicheng (2003) e Shixue (2003), centrada num enfoque primordialmente econômico, pode-se inferir que o principal objetivo da China na América Latina é a obtenção de recursos estratégicos (matérias-primas) e mercados para seus produtos manufaturados (JENKINS, 2010).

A análise da pauta exportadora e importadora da Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Peru, Venezuela e do México, por tipo de produto e por intensidade tecnológica, desde os anos 2000 (Anexo I), permite constatar que, diferentemente da noção de parceria entre iguais, ou mesmo de um novo padrão de relacionamento econômico, vem se estabelecendo tão somente uma mudança de parceiro econômico preferencial, em alguns casos mais acentuada, em outros ainda incipiente, com a China tomando o lugar até então ocupado pelos Estados Unidos e, em menor medida, pela Europa. Para todos os países analisados

⁴ Segundo os autores, “*going out*” (zou chuqu), “...is the Chinese government’s own slogan for its official encouragement for Chinese enterprises, particularly large state-owned or state-supported enterprises, to “go out” into the world in search of investment opportunities, but more colloquially it also refers to the widening of China’s now global horizons at all levels of analysis from the state as a whole to the entrepreneurial individual and family” (ARMONY; STRAUSS, 2012, p. 2).

(Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela), o movimento é similar, comparando a balança comercial por intensidade tecnológica entre os anos de 2000 e 2012 ou 2013 (conforme o país): exportam-se principalmente produtos classificados como “primários” e “recursos naturais” e importam-se cada vez mais produtos “de média tecnologia” e de “alta tecnologia”, inclusive no caso dos países altamente industrializados, como o Brasil e o México.

A título de exemplo, e tendo como fonte a base de dados da UNCTAD⁵, com a exceção do México, que possui uma pauta exportadora diversificada para a China, todos os países da América do Sul têm uma pauta exportadora considerada concentrada e focada em recursos naturais e energéticos. Do valor das exportações da Argentina em 2012, 54,22% foram de soja; 16,99% de óleo de soja e 11,96% de petróleo bruto. Para a Bolívia, para o mesmo ano, 39,11% foram de minérios e concentrados e metais preciosos; 18,65% de estanho e ligas de estanho e 11,70% de minério de estanho e concentrados. Para o Brasil, em 2013, do valor exportado para a China, 37,25% foram de soja; 33,08% de minério de ferro e 8,76% de petróleo cru. Das exportações chilenas, em 2013, 47,54% foram de cobre e ligas de cobre; 30,17% de minério de cobre e 5,51% de pasta química de madeira. Do valor exportado da Colômbia para a China em 2013, 84,18% foram de petróleo cru e 7,38% de ligas de ferro. Com relação ao Equador, 53,74% do valor exportado foram de petróleo cru e 12,45% de crustáceos e moluscos. Quanto ao Paraguai, 43,70% do valor das exportações em 2013 foram de metais e 34,47% de couros. O Peru teve como dois principais produtos exportados em 2012 os mesmos que o Chile: 44,67% do valor foram de cobre e ligas de cobre e 11,67% de minério de cobre. Quanto às exportações uruguayas, para o ano de 2013, 50,14% do valor exportado foram de soja em grãos e 20,28% de leite e seus derivados. Por fim, para a Venezuela, em 2011, apenas três categorias de classificação de produtos, todas ligadas ao ferro (minério de ferro e seus concentrados, aglomerados de minério de ferro e pó de ferro e aço), foram responsáveis pelo total de 95,93% do valor exportado daquele país para a China. Segundo a mesma fonte, para todos os países a pauta importadora da China é diversificada e baseada em produtos manufaturados, incluindo aqueles considerados de

⁵ Os números a seguir dizem respeito a anos diferentes por serem o último ano de informação disponível para cada país.

média e alta tecnologia. Portanto, do ponto de vista das relações comerciais, trata-se da manutenção do conhecido padrão centro-periferia, com os países da América Latina fornecendo principalmente recursos energéticos e demais matérias-primas e importando, cada vez mais, produtos elaborados e com alta densidade tecnológica.

TABELA I – Estoque de investimento externo da China em regiões selecionadas (2003-2012) – (US\$ milhões)

Região	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Mundo	33222	44777	57206	75026	117911	183971	245755	317211	424781	531941
Desenvolvido	1523	2116	2815	3948	8268	10799	18175	29701	46651	73148
Em desenv.	31952	42454	53563	69643	107264	169289	222975	281597	370117	445739
Transição	108	207	827	1434	2378	3883	4604	5912	8013	13053
Am. Lat. & C.	4619	8268	11470	19694	24701	32240	30595	43876	55172	68212
África	491	900	1595	2557	4462	7804	9332	13042	16244	21730
Ásia	26470	33270	40471	47298	77767	128854	182586	224099	297921	354830
AL&C/Mundo	13,90	18,46	20,05	26,25	20,95	17,52	12,45	13,83	12,99	12,82
África/Mundo	1,48	2,01	2,79	3,41	3,78	4,24	3,80	4,11	3,82	4,09
Ásia/Mundo	79,68	74,30	70,75	63,04	65,95	70,04	74,30	70,65	70,14	66,70

Fonte: UNCTAD. Bilateral FDI Statistics 2014. (Elaboração do autor)

Com relação aos investimentos externos diretos oriundos da China, percebe-se realmente um incremento no estoque, em valores absolutos, pois a América Latina e o Caribe receberam US\$ 4.619,00 milhões de IED (Investimento Externo Direto) chinês em 2003 e US\$ 68.212,00 milhões em 2012 (Tabela I). Contudo, em termos relativos, houve uma redução de 13,90% para 12,82%. Mas é necessário, ainda, que se perceba quem foram os receptores desses IED. A Tabela II mostra os percentuais de IED da China nos EUA e nos países da América Latina e Caribe receptores do IED chinês entre 2003 e 2012. A participação dos países da América do Sul, por exemplo, foi muito pequena no período, chegando ao máximo de 1,21% dos IED chineses em 2012. Os investimentos chineses na América Latina e Caribe, na verdade, concentraram-se nas Ilhas Virgens (5,8% do IED em 2012) e Ilhas Cayman (5,65% do IED em 2012), que são notoriamente conhecidos como paraísos fiscais. A tabela evidencia que nenhum país da América do Sul, ao longo de cada ano do período 2003-2012, recebeu individualmente sequer 0,5% dos IED chineses, o que de certa forma minimiza discursos exageradamente otimistas a respeito dos investimentos chineses nos países da região, que surgem tanto na imprensa

quanto nos meios políticos e empresariais. Não estamos dizendo que tais investimentos não possuem importância, mas apenas chamando a atenção para o fato de que a América Latina não parece ser o principal foco da economia política chinesa⁶.

TABELA II – Investimentos Externos da China nos EUA e países selecionados da América Latina e Caribe (2003-2012, em % do total)

Região/País	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Mundo	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Estados Unidos	1,51	1,49	1,44	1,65	1,60	1,30	1,36	1,54	2,12	3,21
América Latina e Caribe	13,90	19,36	20,05	26,25	20,95	17,52	12,45	13,83	12,99	12,82
América do Sul	0,68	0,64	0,53	0,62	0,76	0,58	0,64	0,90	0,79	1,21
Argentina	0,00	0,04	0,01	0,01	0,13	0,09	0,07	0,07	0,10	0,17
Bolívia	0,00	0,00	0,00	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,03
Brasil	0,16	0,18	0,14	0,17	0,16	0,12	0,15	0,29	0,25	0,27
Chile	0,00	0,00	0,01	0,01	0,05	0,03	0,03	0,03	0,02	0,02
Colômbia	0,00	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,07
Equador	0,00	0,00	0,03	0,05	0,04	0,05	0,04	0,04	0,02	0,08
Guiana	0,04	0,03	0,01	0,01	0,06	0,04	0,06	0,06	0,03	0,03
Paraguai	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01
Peru	0,38	0,28	0,23	0,17	0,12	0,11	0,12	0,21	0,19	0,14
Suriname	0,03	0,02	0,02	0,04	0,06	0,04	0,03	0,02	0,02	0,01
Venezuela	0,06	0,06	0,08	0,10	0,12	0,08	0,11	0,13	0,12	0,38
América Central	0,32	0,29	0,32	0,23	0,18	0,13	0,10	0,12	0,14	0,11
México	0,29	0,28	0,25	0,17	0,13	0,09	0,07	0,05	0,06	0,07
Panamá	0,00	0,00	0,06	0,05	0,05	0,04	0,03	0,07	0,08	0,04
Caribe	12,91	17,54	19,20	25,41	20,01	16,81	11,71	12,81	12,06	11,51
Bahamas	0,13	0,18	0,03	0,02	0,05	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ilhas Virgens	1,60	2,43	3,47	6,33	5,62	5,69	6,13	7,33	6,89	5,80
Ilhas Cayman	11,11	14,87	15,62	18,94	14,26	11,05	5,52	5,44	5,11	5,65

Fonte: UNCTAD. Bilateral FDI Statistics 2014. (Elaboração do autor, a partir dos dados primários).

Feitas essas ressalvas, é digno de menção que a China, diante de sua própria conjuntura interna (expansão do mercado interno e manutenção do “drive” exportador), tenha direcionado suas atenções para o estreitamento dos laços econômicos com vários países da América Latina desde os anos 2000, o que certamente impactou o crescimento das exportações desses países, que entraram em uma fase, já mencionada na seção anterior, de “boom das commodities”, pois o incremento da demanda chinesa e o próprio aumento dos preços dessa commodities foram também

⁶ Além disso, é necessário qualificar que tipo de investimentos são esses e quais seus impactos nas economias locais. Esse é um assunto que foge, contudo, ao escopo desse artigo.

fatores explicativos da expansão econômica da América Latina a partir do início do Século XXI.

TABELA III – Exportações de regiões selecionadas e total mundial (US\$ milhões)

Região	1980	1990	2000	2005	2010	2012
Mundo	2.049.407	3.495.585	6.448.851	10.499.521	15.283.481	18.402.184
Caribe	22.627	13.317	19.016	26.756	27.239	35.524
Caribe/Mundo em %	1,10	0,38	0,29	0,25	0,18	0,19
América Central	23.271	45.641	182.934	243.204	339.968	424.820
AC/Mundo em %	1,14	1,31	2,84	2,32	2,22	2,31
América do Sul	65.605	86.668	164.502	314.157	522.482	660.162
AS/Mundo em %	3,20	2,48	2,55	2,99	3,42	3,59
Ásia	372.473	589.649	1.536.462	2.903.030	5.016.456	6.447.694
Ásia/Mundo (em %)	18,17	16,87	23,82	27,62	32,82	35,04
China	18.099	62.091	249.203	761.953	1.577.754	2.048.714
China/mundo em %	0,88	1,77	3,86	7,25	10,32	11,13

Fonte: UNCTAD. Yearbook of Statistics (2012). (Obs: Ásia exclui Japão e Israel. América Central inclui México).

Aliás, o crescimento econômico da América Latina pode ser percebido a partir do aumento absoluto no valor das exportações da região (Tabela III). Em termos comparativos com o total da economia mundial, o Caribe experimentou um decréscimo ao longo dos anos 2000. A América Central (que inclui o México) melhorou sua situação relativa entre 1980 e 2000, mas experimentou um decréscimo ao longo da última década. Para a América do Sul, pode-se afirmar que houve uma melhora, mesmo que modesta, na situação relativa, pois a região saltou de 2,55% das exportações mundiais em 2000 para 3,59% em 2012. Muito diferente parece ter sido a trajetória da Ásia como um todo e da China em particular, que aumentaram de forma significativa suas participações no valor exportado em relação ao montante mundial (a Ásia representou 35% do valor das exportações mundiais em 2012; e a China foi responsável por 11,13% no mesmo ano).

De qualquer forma, as estatísticas disponíveis mostram o crescimento dos fluxos comerciais e dos investimentos chineses nos países latino-americanos a partir dos anos 2000. Passa-se agora, portanto, a um breve relato acerca de algumas situações recentes envolvendo a presença chinesa na América Latina. De acordo com *The China Analyst* (2013), em agosto de 2013, o governo da Argentina anunciou um contrato de US\$ 4 bilhões

para a construção de duas usinas hidroelétricas, em um consórcio liderado pela *China Gezhouba Group*. Em julho do mesmo ano, o governo equatoriano anunciou que a *China National Petroleum Corporation (CNPC)* concordou em ajudar a financiar o projeto de construção da refinaria Pacífico. A previsão de produção é de 300.000 barris por dia, e a *Pacífico* é uma joint venture estabelecida entre o Equador e a empresa petrolífera estatal da Venezuela, a PDVSA, que iniciará suas operações em 2017. Em julho de 2013, a empresa chinesa *Chinalco Mining Corporation International* aprovou um projeto de expansão no montante de U\$S 1,32 bilhões destinado ao *Proyecto Toromocho*, um dos maiores projetos da empresa de mineração de cobre no Peru⁷.

No início de abril de 2013, a empresa de petróleo estatal chinesa Sinopec assinou um acordo com a empresa mexicana Pemex. Tal contrato tem como objetivo fortalecer as relações comerciais entre as duas empresas e incentivar o aumento das exportações de petróleo bruto para a China. Em setembro de 2012, as autoridades chinesas e venezuelanas assinaram um acordo para desenvolver em conjunto uma das maiores minas de ouro do mundo. A empresa chinesa *Citic Group* irá fornecer serviços de engenharia, construção e processamento para o desenvolvimento da mina de ouro *Las Cristinas*. No mesmo mês e ano, a *Foxconn Technology Group* anunciou planos de investir U\$S 494 milhões para construir cinco novas fábricas em um parque industrial em Itu, no Estado de São Paulo, que serão encarregadas de fabricar *iPhones* e *iPads* da Apple, entre outros equipamentos eletrônicos. Em dezembro de 2012, a *State Grid Corporation of China*, a maior empresa chinesa operadora de redes elétricas em capacidade e alcance, foi escolhida pelo governo brasileiro para construir um projeto de transmissão de energia da usina de Belo Monte para os Estados do Sul e Sudeste do Brasil. Depois de concluído, a *State Grid* vai operar um total de 9.931 quilômetros de linhas de transmissão no Brasil.

Esses exemplos, de ações recentes, mostram que há uma prioridade da China em setores estratégicos. Assim, confirma-se a previsão, de que este país "(...) intenta mejorar su seguridad energética a través de la inversión en exploración y explotación de petróleo y otros recursos, además de requerir materias primas y alimentos" (LE-FORT, 2003, p. 100). Na mesma linha, é possível

⁷ O *Proyecto Toromocho* está localizado no Distrito de Morochocha, na Província de Yauli. Fonte: Minera Chinalco Perú S.A. (Página: www.chinalco.com.pe)

afirmar que “las inversiones ‘productivas’ chinas van dirigidas en su mayor parte a la modernización y ampliación de infraestructura para el traslado y la salida de commodities” (NACHT, 2013, p. 146).

Pode-se dizer, por fim, que é a dinâmica do desenvolvimento econômico chinês que explica o incremento das relações comerciais e do aumento dos investimentos da China nos países da América Latina. O incremento das exportações para aquele país, notadamente nos países dotados de matérias primas e recursos energéticos estratégicos, foi realmente significativo a partir do início deste século. O que não parece estar havendo, e isso já foi mencionado por Akyüz (2005), é a mudança no padrão de desenvolvimento, no sentido mesmo do aprimoramento industrial. Isto é, um incremento da participação desses países nas cadeias produtivas globais, recebendo eles que incorporem maior valor agregado. Em síntese,

[...] as exportações dos países em desenvolvimento ainda se concentram em produtos derivados basicamente da exploração de recursos naturais e do uso da mão-de-obra não-qualificada ou semi-especializada, com limitadas perspectivas de crescimento da produtividade e baixo dinamismo nos mercados mundiais (AKYÜZ, 2005, p. 43).

As relações entre América Latina e China em perspectiva sistêmica

Como observado anteriormente, os dados e relatos disponíveis sugerem que existe efetivamente uma maior presença econômica chinesa nos países da América Latina, com impactos significativos nos fluxos comerciais entre esses países e a China. Os dados indicam um crescimento da conexão econômica de vários países da América Latina com a China, especificamente a partir dos anos 2000, definido pela dinâmica econômica chinesa, que, como já foi mencionado, produziu um “boom das commodities”, favorecendo comercialmente setores exportadores dos países da região. Cabe discutir, minimamente, se essa proeminência chinesa pode significar uma mudança no posicionamento dos Estados latino-americanos na hierarquia da riqueza e do poder mundiais. Em outras palavras, resta saber se o incremento das relações comerciais com a China e a presença

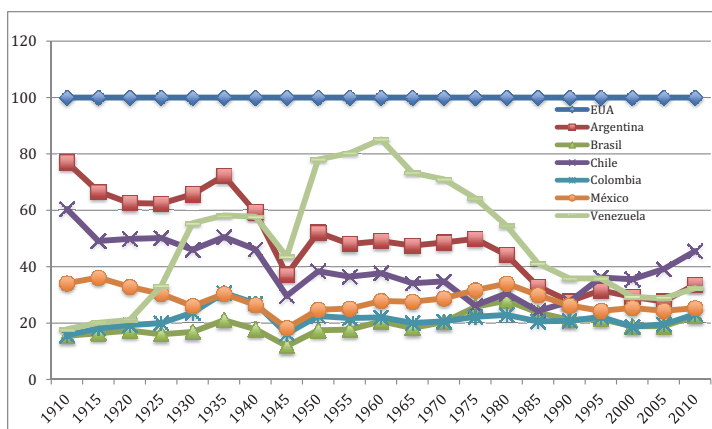
maior de empresas e investimentos chineses na América Latina podem induzir mudanças estruturais na região, que em seu conjunto pertence à periferia da economia-mundo capitalista.

TABELA IV – PIB de Países Selecionados em Relação do PIB dos EUA (em % do PIB dos EUA) – 1950-2012

País	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2012
China	9,9	11,42	12,7	11,32	12,16	13,36	14,48	19,02	21,53	30,88	31,32	48,46	79,65	90,15
Japão	11,9	14,82	19,73	24,23	34,41	38,75	39,92	40,35	43,07	40,79	34,45	32,49	31,92	30,69
Coréia do Sul	1,11	1,27	1,35	1,44	2,07	2,89	3,38	4,27	5,86	7,56	7,89	8,73	10,18	10,36
Argentina	5	4,66	4,76	4,63	4,83	5,13	4,68	3,61	3,12	3,56	3,29	3,12	3,82	3,95
Bolívia	0,34	0,29	0,25	0,25	0,29	0,33	0,31	0,24	0,23	0,25	0,24	0,25	0,3	0,32
Brasil	5,7	6,11	7,59	7,25	8,81	12,04	14,03	12,69	11,9	12,22	10,93	11,15	13,39	13,35
Chile	1,03	0,99	1,06	1	1,07	0,84	1	0,82	0,97	1,3	1,29	1,43	1,67	1,79
Colômbia	1,41	1,47	1,6	1,58	1,77	2,04	2,2	2,11	2,25	2,48	2,11	2,24	2,7	2,86
Equador	0,39	0,41	0,45	0,46	0,5	0,62	0,7	0,67	0,63	0,63	0,55	0,62	0,72	0,77
México	5,37	5,79	6,9	7,44	8,58	10,32	11,85	11,17	10,33	9,84	10,39	10,14	10,65	11,05
Peru	1,19	1,28	1,42	1,56	1,62	1,84	1,72	1,42	1,1	1,28	1,17	1,28	1,75	1,9
Uruguai	0,52	0,52	0,46	0,38	0,36	0,33	0,34	0,25	0,26	0,28	0,25	0,23	0,3	0,31
Venezuela	1,83	2,13	2,54	2,44	2,66	2,69	2,52	2,09	1,97	2,06	1,74	1,75	2,03	2,15

FONTE: BOLT; VAN ZANDEN 2013 (Maddison Project). (Elaboração do autor, a partir dos dados primários).

FIGURA I – PIB per Capita em Relação ao PIB per Capita dos EUA (em % do PIB dos EUA) – 1910/2010



Fonte: BOLT; VAN ZANDEN 2013 (Maddison Project). (Elaboração do autor).

Ou seja, é necessário separar o que é conjuntural de situações estruturais. A Tabela IV e as Figuras 1 e 2, que dizem respeito, respectivamente, à evolução do PIB total e do PIB per Capita de países selecionados da América Latina e do Leste Asiático em relação ao PIB per Capita dos EUA, fornecem subsídios para uma reflexão mais histórica a respeito do posicionamento desses Estados na economia-mundo capitalista. Com relação aos dados relativos ao PIB total, é notório o espantoso crescimento do PIB chinês em todo o período, e também o crescimento econômico do Japão e da Coreia do Sul, evidenciando a trajetória ascendente do Leste Asiático, enfatizada por Amsden (2010) e Arrighi (1997 e 2008).

No caso dos países da América Latina selecionados, nota-se uma estabilidade ao longo de todo o período, com as três maiores economias (Argentina, Brasil e México) tendo seus indicadores mais altos nos anos de 1975 (Argentina) e 1980 (Brasil e México). Ou seja, mesmo o período de crescimento econômico mais recente (2000-2012), atrelado ao *boom das commodities*, não significou, ainda, uma recuperação no sentido de avanço econômico (avanço em relação ao centro), mas apenas de retorno ao ponto no qual os países se encontravam antes ou no início da década de 1980 (década que, aliás, ficou conhecida como a “década perdida”).

A Figura I diz respeito à trajetória do PIB per capita (um indicador básico de distribuição de renda) da Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México e Venezuela, entre 1910 e 2010 em relação aos EUA, usado aqui como parâmetro por sua condição hegemônica no sistema mundial, estabelecida ao longo do Século XX⁸. Há um caso de visível declínio secular: a Argentina que até meados dos anos 1930 gozava de uma condição invejável entre os Estados periféricos e semiperiféricos, parecendo mesmo que iria alcançar o centro (núcleo orgânico do sistema). É perceptível que todo o esforço de substituição de importações, notadamente em países como Brasil e México, não implicou uma melhoria substantiva da distribuição da riqueza no últimos cem anos.

É nesse sentido que concordamos com o argumento de Arrighi (1997 e 2007) a respeito da “ilusão do desenvolvimento”.

⁸ Arrighi (2007), que inspirou a pesquisa a respeito desses dados, utilizou como parâmetro o PIB per Capita do Primeiro Mundo. Em estudo posterior (ARRIGHI et alli, 2009), os autores mostram uma tabela cujos números específicos para a América Latina são os seguintes: a América Latina representava 19,7% do PIB per capita do primeiro mundo em 1960; 17,6% em 1980; 12,3% em 1990 e 11,2% em 2005. Ou seja, usando tanto o PIB per Capita do Primeiro Mundo quanto o dos EUA como parâmetro, pode-se afirmar que não houve uma melhoria no padrão de vida da América Latina em relação aos países do “centro”.

Na concepção deste autor, a industrialização das periferias e semiperiferias acabou se tornando uma fonte de ilusões, porque embora tenha havido a convergência na industrialização (com o processo de industrialização se deslocando geograficamente, e tornando-se, na verdade, periférico), não ocorreu a convergência da renda entre as regiões do globo. Em outras palavras, a industrialização não alterou o quadro histórico de hierarquização da economia mundial, caracterizado pela existência de Estados centrais, semiperiféricos e periféricos.

TABELA V – PNB per capita de regiões e países selecionados em relação ao PNB Per Capita dos EUA (em % do PNB per capita dos EUA) – 1980/2012

Região ou país	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2012
AL e Caribe (em desenvolvimento)	26,74	21,65	19,84	21,20	19,05	18,76	22,09	22,41
AL e Caribe (total)	27,09	21,89	20,25	21,80	19,70	19,47	23,05	23,48
China	1,99	2,81	3,37	5,22	6,36	9,14	15,28	17,18
Zona do Euro	71,08	66,95	69,32	68,78	65,92	65,17	70,97	70,46
Argentina	38,41	26,65	21,83	27,08	24,15	23,42	0,00	0,00
Antigua e Barbuda	27,33	33,65	39,91	40,04	37,75	39,54	38,54	35,96
Belize	12,91	9,86	12,68	14,01	15,30	16,72	14,50	14,50
Bolívia	14,50	9,58	8,77	9,11	8,18	7,91	9,14	9,28
Brasil	28,13	23,18	21,41	21,82	18,52	18,46	22,28	21,92
Barbados	0,00	58,43	59,12	53,52	52,15	49,11	51,04	48,79
Canadá	86,29	83,15	79,48	76,88	74,98	76,84	78,52	80,35
Chile	17,53	13,66	17,45	24,34	25,24	26,15	34,80	38,87
Colômbia	20,24	17,24	17,66	19,12	15,54	15,67	18,23	18,99
Costa Rica	23,43	17,90	18,42	20,28	18,03	19,94	23,06	23,76
Pequenos Estados do Caribe	0,00	24,10	22,36	21,60	20,94	24,02	25,94	23,93
Dominica	15,94	17,51	21,79	21,26	17,76	18,26	24,69	22,77
República Dominicana	13,94	11,84	11,13	12,22	13,24	13,34	18,11	18,36
Equador	23,27	19,88	17,66	17,86	13,76	15,24	17,04	18,04
Granada	0,00	0,00	18,16	17,23	18,39	21,57	20,21	19,67
Guatemala	14,90	10,96	10,03	10,44	9,45	8,94	9,41	9,28
Guiana	7,33	4,96	3,33	5,74	5,50	5,43	6,08	6,35
Honduras	10,28	8,59	7,46	7,39	6,80	6,95	7,63	7,38
Haiti	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,35	2,27	2,32
St. Lucia	16,89	15,75	21,53	22,38	20,69	18,84	21,85	21,48
México	29,40	25,66	24,44	26,90	27,38	26,37	29,68	30,68
Panamá	22,07	22,47	17,19	19,05	17,98	18,28	28,50	28,80
Peru	22,23	17,62	13,23	14,50	12,94	13,41	17,78	19,18
Paraguai	0,00	0,00	0,00	12,92	9,53	8,58	11,11	10,87
El Salvador	16,41	11,73	11,00	13,06	12,19	12,34	13,05	12,77
Suriname	24,86	19,82	15,93	14,12	11,94	13,39	15,88	15,93

Região ou país	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2012
Trinidad e Tobago	55,54	41,13	30,38	29,42	31,52	43,32	50,00	43,45
Uruguai	28,92	19,77	21,53	24,13	22,96	20,90	27,19	29,10
Venezuela	44,62	31,66	28,87	28,37	22,69	21,73	24,12	24,56

FONTE: Banco Mundial. World Development Indicators, 2013. (Elaboração do autor, a partir dos dados primários).

A Tabela V, que apresenta o PNB per capita⁹ entre 1980 e 2012, em relação ao PNB per capita dos EUA, de todos os países das Américas¹⁰, também confirma essa condição estrutural da América Latina. Em seu conjunto, a América Latina tinha um PNB per capita que representava 27,09% do PNB per capita dos EUA em 1980, e esse percentual caiu para 23,48% em 2012. Fica evidenciado que a maioria dos países latino-americanos estava em 2012 praticamente na mesma situação em que se encontrava em 1980. As exceções¹¹, como de praxe, parecem confirmar a regra, pois foram mais do que compensadas pelos casos de declínio do PNB per capita em relação ao PNB per capita dos EUA (incluindo países com grandes populações como Argentina, Brasil, Bolívia e Venezuela).

Pode-se assim afirmar que, para o conjunto da América Latina, houve estabilidade em um aspecto ao longo dos períodos considerados (1950/2012 para o PIB total; 1910/2010 para o PIB per capita e 1980/2012 para o PNB per capita): *a histórica condição periférica e semiperiférica foi mantida*. E, desde 2000, apesar do “boom das commodities”, associado ao maior atrelamento à economia chinesa, a posição relativa dos países latino-americanos não foi alterada. Quando muito, houve crescimento econômico nos anos 2000 que trouxe os indicadores para patamares próximos ao período anterior a “década perdida”. Assim, a substituição dos EUA e da Europa pela China como parceiro econômico preferencial para vários países latino-americanos que parece estar em curso, de acordo com os dados e com autores apresentados neste trabalho, embora esteja trazendo vantagens conjunturais principalmente para aqueles dotados de recursos naturais

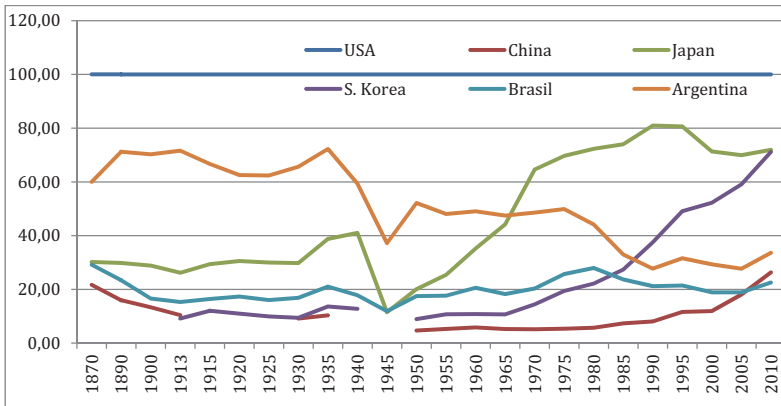
⁹ O PNB per capita é a soma de todas as riquezas de residentes de um Estado, incluindo a renda recebida do exterior, e, nesse sentido, é uma medida de comando econômico. Aqui, está calculada em dólares constantes de 2000 e em paridade do poder de compra (dados brutos disponíveis na página eletrônica do Banco Mundial).

¹⁰ Não havia dados disponíveis para Cuba, Curaçao, Ilhas Cayman, Bermudas e Jamaica.

¹¹ Considerando arbitrariamente como ganho ao longo do período em questão o resultado superior a 1 ponto percentual, os casos de sucesso foram Antígua e Barbuda, Chile, República Dominicana, Santa Lucia e Panamá.

demandados pela economia chinesa, não significa, por si só, uma mudança efetiva na estrutura histórica de posicionamento dos Estados da região como periferias e semiperiferias do sistema capitalista mundial.

FIGURA II – PIB Per Capita de Japão, Coreia do Sul, China, Brasil e Argentina em Relação ao PIB per Capita dos EUA, entre 1870 e 2010 (EUA = 100)



Fonte: BOLT; VAN ZANDEN 2013 (Maddison Project). (Elaboração do autor, a partir dos dados primários).

A Figura II evidencia o contraste entre as trajetórias da China, Coreia do Sul e Japão com as trajetórias da Argentina e do Brasil, entre 1870 e 2010, tendo também como parâmetro os EUA, usando como indicador a evolução do PIB per capita. É perceptível que, para o caso japonês, pode-se efetivamente falar em um verdadeiro “milagre econômico” desde os anos 1950, pois esse país claramente entrou em uma espiral ascendente, apesar das dificuldades enfrentadas desde 1995¹². O caso coreano também é digno de menção, dado o grande salto realizado a partir dos anos 1970 e sua trajetória ascendente desde então¹³.

Interessante perceber que as trajetórias do Brasil e da Coreia do Sul, neste indicador (evolução do PIB per capita), foram muito parecidas até 1985, com o Brasil mantendo uma vantagem em relação ao país asiático. A partir desta data, claramente ocorre uma bifurcação nas trajetórias desses dois países, que exemplifica na verdade uma bifurcação maior entre os países da América

¹² Para detalhes sobre a crise do modelo japonês de desenvolvimento, ver Castells (1999).

¹³ Para a compreensão básica sobre o caso da Coreia do Sul, ver Amsden (1989 e 2010).

Latina, de um lado, e os países do Leste Asiático, do outro lado. No caso dos países da América Latina, é preciso lembrar que a década de 1980 foi marcada pela expressão “década perdida”, por conta das graves crises econômicas e financeiras que devastaram as economias da região e levaram à implantação das políticas de ajuste e reestruturação, que implicaram em abertura econômica, privatizações de grandes empresas estatais, arrocho nas contas públicas e intenso processo de substituição da produção nacional por importações, sobretudo em setores com maior valor agregado e conteúdo tecnológico.

Tal trajetória não parece ter caracterizado as principais economias do Leste Asiático, pelo contrário. Ao descrever o desenvolvimento na região do Pacífico Asiático, Castells (1999), por exemplo, menciona várias características comuns entre as experiências dos chamados Tigres Asiáticos (Coréia do Sul, Taiwan, Cingapura e Hong Kong). Aqui, importa destacar apenas o papel fundamental do Estado no processo de desenvolvimento, naquilo que o autor qualifica como *Estado Desenvolvimentista*. E tal experiência, para Castells (1999), continuou em evidência com a experiência chinesa de desenvolvimento.

A questão tecnológica também merece aqui ser mencionada. Para Amsden (2009), todos os países da industrialização tardia do pós-guerra compartilhavam o mesmo conjunto de instituições desenvolvimentistas. Mas, a partir de meados dos anos 1980, começa uma bifurcação em dois grupos:

[...] dos países independentes – como China, Coréia do Sul, Índia e Taiwan – que investiram na produção autóctone de tecnologia; e o dos integracionistas – Brasil, Chile, Argentina, México e Turquia – ou seja, aqueles países que teriam optado por não estimular intensamente a capacitação tecnológica própria e a apoiar a formação de grandes empresas nacionais (AMSDEN, 2009, p. 16).

No mesmo sentido, é possível dizer que:

o sinal mais importante da ascensão do Leste Asiático a novo epicentro dos processos de acumulação do capital é que diversas de suas jurisdições fizeram importantes avanços nas hierarquias de valor agregado e financeiras da economia capitalista mundial (ARRIGHI, 1997, p. 101).

Isso é importante ser ressaltado porque, seguindo a experiência japonesa, tanto os Tigres Asiáticos quanto a China passaram a produzir em seus territórios mercadorias com cada vez maior agregado, além de se transformarem em centros financeiros importantes. Ou seja, tornaram-se eixos dinâmicos da produção e das finanças globais.

A conjuntura da economia-mundo a partir da crise mundial dos anos 1970 significou, para a América Latina em seu conjunto, um destino diferente. No que se refere ao processo de industrialização, a partir dos anos 1980, se estabeleceu uma assimetria na América Latina em relação ao movimento de continuidade e aprofundamento industrial dos países asiáticos:

enquanto nesses últimos, a manutenção da performance está associada à preservação do modelo de crescimento orientado para fora, nos latino-americanos a perda de dinamismo coincide com o processo de liberalização, e a substituição da industrialização centrada no mercado interno, pela abertura e busca dos mercados externos (CARNEIRO, 2006, p. 77).

No contexto daquela turbulência global, que expressou também o declínio econômico relativo dos EUA, Arrighi (2008, p.157) destaca a clivagem no destino das regiões meridionais a partir dos anos 1980:

Regiões que, por razões históricas, apresentavam boa vantagem na concorrência pela participação na expansão da demanda norte-americana por produtos industriais baratos, mais notadamente a Ásia Oriental, tenderam a se beneficiar do redirecionamento do fluxo de capital, porque a melhora de seu balanço de pagamentos reduziu a necessidade de competir com os EUA no mercado financeiro mundial e chegou a transformar algumas delas em grandes credores destes. Outras regiões, principalmente a África Subsaariana e a América Latina, tinham, por razões históricas, mais desvantagens na briga por um quinhão da demanda norte-americana. Estas tenderam a sofrer dificuldades no balanço de pagamentos, o que as colocou na posição sem esperanças de precisar competir diretamente com os EUA no mercado financeiro mundial. Seja como for, os EUA se beneficiaram em termos econômicos e políticos, já que as empresas e os órgãos governamentais norte-americanos estavam em melhores condições para mobilizar, na luta pelo poder

e pela concorrência globais, as mercadorias baratas e o crédito que os “vencedores” do Sul forneciam com entusiasmo, assim como o patrimônio que os “perdedores” do Sul, querendo ou não, tinham de ceder a preço de banana.

A economia mundo capitalista tem como características estruturais históricas a desigualdade e a polarização (ARRIGHI, 1996 e 1997; WALLERSTEIN, 2001). O desenvolvimento geograficamente desigual é, na verdade, um elemento constitutivo da dinâmica da acumulação de capital em escala global¹⁴. Assim, as oportunidades que porventura surgem para uma determinada região ou país não estão disponíveis, ao mesmo tempo, para outras regiões ou países. Isso parece ser evidente contrastando as dinâmicas do Leste Asiático e da América Latina, como mostrado resumidamente nesta seção¹⁵.

De um ponto de vista sistêmico, a reflexão sobre as relações econômicas entre a China (uma potência que está ressurgindo) e os países da América Latina deve ultrapassar o balanço sobre ganhos e perdas no comércio, por exemplo, e ponderar o lugar e o papel desses Estados nos processos de acumulação de capital e poder em âmbito global. Nesse sentido, com base nos dados econômicos, parece que não se está diante de uma relação de complementariedade ou, como vem sendo chamada, de uma “relação Sul-Sul”.

Considerações finais

O incremento da presença econômica chinesa nos países da América Latina, através da ampliação dos fluxos de comércio

¹⁴ O estudo do Banco Mundial, *Una nueva geografía económica (2009)*, reconhece isso explicitamente: “Dos siglos de desarrollo económico revelan que las disparidades espaciales de ingreso y producción son inevitables. Una generación de investigación económica revela que no hay ninguna razón válida para esperar que el crecimiento económico se extienda uniformemente en el espacio” (p. 5-6).

¹⁵ Carneiro (2006) apresenta dois níveis de explicação para a diferença de performance entre os países do Leste Asiático e da América Latina: “Uma tentativa de explicação para performances tão diversas deve considerar dois níveis das estratégias de desenvolvimento: a forma de integração dessas economias à economia globalizada e o arranjo político institucional doméstico, ambos fundados em conjuntos articulados de políticas. Do ponto de vista mais concreto, é possível distinguir dois padrões distintos de política econômica, envolvendo formas diversas de articulação Estado-Mercado. De acordo com Akyuz (2005), na experiência asiática, estiveram presentes, em maior ou menor grau, a estabilidade da taxa de câmbio, o controle governamental dos fluxos financeiros externos e o gerenciamento da concorrência, incluindo a coordenação das decisões de investimento. O padrão latino americano foi de corte liberal, e realizado sob a consigna do Consenso de Washington ‘got the prices right’. Compreendeu a dupla liberalização, externa e interna; a primeira fundada nas aberturas comercial e financeira, e a última, na supressão das políticas seletivas de desenvolvimento e na privatização” (p. 77).

e investimentos, é realmente perceptível a partir do início dos anos 2000. A dinâmica do modelo de desenvolvimento chinês, pautada pela transformação de partes do território daquele país em lugares privilegiados dos processos de acumulação de capital em escala mundial (sejam esses capitais estrangeiros ou mesmo capitais chineses), implicou no crescimento da demanda por matérias-primas e recursos energéticos, inclusive com o aumento dos preços dessas mercadorias no mercado mundial.

O crescimento econômico que vem caracterizando as economias da América Latina neste início do século XXI, baseado principalmente no “boom das commodities”, efetivamente favoreceu aquelas economias dotadas das matérias-primas e recursos naturais estratégicos, demandados pela expansão chinesa, como destacado pelos autores e dados apresentados nesse texto. Contudo, pensando em termos sistêmicos e levando em conta o posicionamento desses Estados na estrutura da economia mundial, parece que há poucas evidências de que esteja ocorrendo uma modificação estrutural, no sentido de uma aproximação em relação ao “centro”. A especialização nas *commodities* implica a manutenção de um padrão histórico na divisão internacional do trabalho e de participação marginal nas cadeias globais de valor nas mercadorias com mais intensidade tecnológica¹⁶. Assim, a maior presença chinesa em detrimento da Europa e dos Estados Unidos como parceira comercial dos países da região parece ser, em essência, uma troca de “seis por meia dúzia”, para usar uma expressão popular.

E, indo além do debate acerca de ganhos e perdas nas relações estritamente econômicas, tentou-se trazer à tona uma reflexão de caráter sistêmico, chamando a atenção para o posicionamento de longo prazo dos países da América Latina. Nesse sentido, os bons resultados conjunturais, em termos do incremento das exportações daquelas economias dotadas de recursos estratégicos demandados pela China, parecem apenas recolocar esses países exatamente onde se encontravam há pouco mais de trinta anos atrás. Isto é, antes do início da década de 1980 (a chamada “década perdida” da América Latina). Dadas as características fundamentais da economia mundo capitalista, isto é, a desigualdade espacial e a polarização, é improvável que

¹⁶ Essa é, alias, a constatação do IEDI (Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial) a respeito do Brasil: “... o Brasil não está totalmente fora das CGV (Cadeias Globais de Valor), mas seu lugar é mais como fornecedor de matérias-primas para empresas de outras origens adicionarem mais valor na cadeia produtiva, do que como exportador de produtos com maior valor adicionado” (IEDI, 2013, p. 1).

a América Latina, em conjunto, consiga ter um posicionamento distinto da sua condição periférica e semiperiférica, tendo em vista o enorme fosso que a separa, em termos de riqueza, dos países centrais.

OURIQUES, R. H. The economic relations between Latin America and China: a systemic perspective. *Perspectivas*, São Paulo, v.45, p.9-40, jan/jun. 2015.

■ **ABSTRACT:** *This article intends to discuss the economic relations between China and Latin America in the Twenty-First Century, based on informations and statistical data that clear the arising of the chinese presence on Latin American countries. It also provides a systemic contribution to this subject, beyond the existing debate about risks and possibilities of this economic relation to the countries of the region.*

■ **KEYWORDS:** *Latin America-Chin. World-System Analysis. International political economy.*

Referências

AKYÜZ, Y. Impasses do desenvolvimento. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 72, p. 41-56, julho de 2005.

AMSDEN, A. *A ascensão do “resto”*: o desafio ao Ocidente de economias com industrialização tardia. São Paulo: Editora da UNESP, 2009.

_____. *Asia's next giant*: South Korea and late industrialization. Oxford: Oxford University Press, 1989.

ARMONY, A. C.; STRAUSS, J. C. From going out (zou chuqu) to arriving in (desembarco): constructing a new field of inquiry in China – Latin America interactions. *The China Quarterly*, vol. 209, p. 1-17, march 2012.

ARRIGHI, G. *A ilusão do desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes, 1997.

_____. Globalização e desenvolvimento desigual. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*. Volume 1, n. 1, agosto/dezembro de 2007, 24 p.

_____. *Adam Smith em Pequim*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2008.

ARRIGHI, G.; ASCHOFF, N.; SCULLY, B. *Accumulation by dispossession and its limits: the Southern Africa paradigm revisited*. Baltimore: Department of Sociology, The Johns Hopkins University, Working Paper, March 2009, 51 p.

BANCO MUNDIAL. *World Development Indicators 2013*. Disponível em www.worldbank.org

BANCO MUNDIAL. *Una nueva geografía económica*. Washington, Informe sobre el Desarrollo Mundial, 2009. Disponível em www.worldbank.org

BARBOSA, A. de F. China e América Latina na nova divisão internacional do trabalho. In: FERREIRA LEÃO, R. P et alli. *A China na nova configuração global: impactos políticos e econômicos*. Brasília: IPEA, 2011, p. 269-305.

BOLT, J.; VAN ZANDEN, J. L. *The first update of the Maddison Project: re-estimating growth before 1820*. Maddison Project, Working Paper 4, 2013. Disponível em www.ggdc.net/maddison

CARNEIRO, R. O desenvolvimento revisitado. *São Paulo em Perspectiva*, n. 3, v.20, p. 73-82, jul./set. 2006.

CASTELLS, M. *Fim de milênio*. São Paulo: Paz & Terra, 1999.

CUNHA, A. M. A China e o Brasil na nova ordem internacional. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, Vol. 19, número suplementar, p. 9-29, nov. 2011.

FERCHEN, M. As relações entre China e América Latina: impactos de curta ou longa duração? *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 19, número suplementar, p. 105-130, nov. 2011.

HEARN, A. H. Harnessing the Dragon: overseas chinese entrepreneurs in Mexico and Cuba. *The China Quarterly*, n. 209, p. 111-133, march 2012.

IEDI – Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial. *O lugar do Brasil nas cadeias globais de valor*. São Paulo, Carta IEDI, n. 578, 28.06.2013, 17p. Disponível em www.iedi.org.br

JENKINS, R. China's global expansion and Latin America. *Journal of Latin American Studies*. Cambridge, Vol. 42, Issue 4, p. 809-837, november 2010.

LE-FORT, M. P. China y América Latina: estrategias bajo una hegemonía transitoria. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n. 203, p. 89-101, mayo/junio 2006.

LEÓN-MANRÍQUEZ, J. L. China – América Latina: una relación económica diferenciada. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n. 203, p. 28-47, mayo/junio 2006.

MONTENEGRO, C. E. et alli. El efecto de China en el comercio internacional de América Latina. *Estudios de Economía*. Vol. 38, n. 2, p. 341-368, diciembre 2011.

NACHT, P. A. El Dragón en América Latina: las relaciones económico-comerciales y los riesgos para la región. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. Quito, n. 45, p. 141-154, septiembre 2013.

OVIEDO, E. D. Argentina facing China: modernization, interests and economic relations model. *East Asia*, n. 30, p. 7-34, 2013.

PROENÇA, A. et alli. *Tecnologia e competitividade em setores básicos da indústria chinesa: estudos de caso*. Rio de Janeiro, COPPE/UFRJ, 2011, Volumes 1 e 2.

ROSALES, O.; KUWAYAMA, M. *China y América Latina y el Caribe: hacia una relación económica y comercial estratégica*. Santiago do Chile, CEPAL, março de 2012, 251p.

SHIXUE, J. A new look at the chinese relations with Latin America. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n. 203, p. 62-78, mayo/junio 2006.

THE CHINA ANALYST. Hong Kong, The Beijing Axis, September 2013.

UNCTAD. *Handbook of Statistics 2013*. Disponível em www.unctad.org

_____. *Bilateral FDI Statistics 2014*. Disponível em www.unctad.org

WALLERSTEIN, I. *O declínio do poder americano*. São Paulo: Contraponto, 2004.

_____. *Capitalismo histórico e civilização capitalista*. São Paulo: Contraponto, 2001.

ANEXO I – Relação comercial de países selecionados com a China por intensidade tecnológica (2000 – 2012/2013)

Relações comerciais com a China – classificação por intensidade tecnológica					Relações comerciais com a China – classificação por intensidade tecnológica				
País	Ano	Intensidade tecnológica	Exportação	Importação	País	Ano	Intensidade tecnológica	Exportação	Importação
Argentina	2000	<i>Todos os produtos</i>	100,00%	100,00%	Equador	2000	<i>Todos os produtos</i>	100,00%	100,00%
		<i>Primários</i>	76,11%	0,47%			<i>Primários</i>	95,61%	2,92%
		<i>Recursos Naturais</i>	4,83%	9,62%			<i>Recursos Naturais</i>	3,26%	17,70%
		<i>De baixa tecnologia</i>	12,62%	36,01%			<i>De baixa tecnologia</i>	0,87%	40,23%
		<i>De média tecnologia</i>	5,68%	29,74%			<i>De média tecnologia</i>	0,26%	28,73%
		<i>De alta tecnologia</i>	0,75%	23,90%			<i>De alta tecnologia</i>		10,23%
		<i>Outros</i>	0,00%	0,26%			<i>Outros</i>		0,19%
	2012	<i>Todos os produtos</i>	100,00%	100,00%	2013	<i>Todos os produtos</i>	100,00%	100,00%	
		<i>Primários</i>	74,55%	0,44%		<i>Primários</i>	86,78%	0,48%	
		<i>Recursos Naturais</i>	21,07%	9,79%		<i>Recursos Naturais</i>	11,17%	8,82%	
		<i>De baixa tecnologia</i>	2,39%	15,91%		<i>De baixa tecnologia</i>	0,37%	23,54%	
		<i>De média tecnologia</i>	1,68%	31,62%		<i>De média tecnologia</i>	1,53%	39,22%	
		<i>De alta tecnologia</i>	0,30%	41,82%		<i>De alta tecnologia</i>	0,01%	27,44%	
		<i>Outros</i>	0,00%	0,42%		<i>Outros</i>	0,15%	0,50%	
Bolívia	2000	<i>Todos os produtos</i>	100,00%	100,00%	México	2000	<i>Todos os produtos</i>	100,00%	100,00%
		<i>Primários</i>	92,16%	0,41%			<i>Primários</i>	3,14%	2,00%
		<i>Recursos Naturais</i>	6,12%	5,45%			<i>Recursos Naturais</i>	11,14%	8,68%
		<i>De baixa tecnologia</i>	1,07%	50,05%			<i>De baixa tecnologia</i>	1,92%	25,84%
		<i>De média tecnologia</i>	0,60%	32,21%			<i>De média tecnologia</i>	24,86%	30,50%
		<i>De alta tecnologia</i>		11,41%			<i>De alta tecnologia</i>	58,92%	28,48%
		<i>Outros</i>	0,05%	0,47%			<i>Outros</i>	0,03%	4,51%
	2012	<i>Todos os produtos</i>	100,00%	100,00%	2012	<i>Todos os produtos</i>	100,00%	100,00%	
		<i>Primários</i>	73,45%	0,20%		<i>Primários</i>	41,21%	0,41%	
		<i>Recursos Naturais</i>	23,83%	9,97%		<i>Recursos Naturais</i>	16,49%	6,09%	
		<i>De baixa tecnologia</i>	2,55%	23,92%		<i>De baixa tecnologia</i>	1,81%	13,44%	
		<i>De média tecnologia</i>	0,16%	48,26%		<i>De média tecnologia</i>	23,26%	19,78%	
		<i>De alta tecnologia</i>	0,00%	17,14%		<i>De alta tecnologia</i>	16,92%	57,15%	
		<i>Outros</i>		0,52%		<i>Outros</i>	0,31%	3,13%	

Relações comerciais com a China – classificação por intensidade tecnológica					Relações comerciais com a China – classificação por intensidade tecnológica				
Pais	Ano	Intensidade tecnológica	Exportação	Importação	Pais	Ano	Intensidade tecnológica	Exportação	Importação
Brasil	2000	<i>Todos os produtos</i>	100,00%	100,00%	Paraguai	2000	<i>Todos os produtos</i>	100,00%	100,00%
		<i>Primários</i>	67,87%	3,48%			<i>Primários</i>	13,15%	0,01%
		<i>Recursos Naturais</i>	13,45%	19,70%			<i>Recursos Naturais</i>	27,69%	2,01%
		<i>De baixa tecnologia</i>	4,52%	19,88%			<i>De baixa tecnologia</i>	56,24%	49,47%
		<i>De média tecnologia</i>	9,02%	15,99%			<i>De média tecnologia</i>	0,00%	23,96%
		<i>De alta tecnologia</i>	5,11%	40,83%			<i>De alta tecnologia</i>		24,23%
		<i>Outros</i>	0,03%	0,12%			<i>Outros</i>	2,92%	0,32%
	2013	<i>Todos os produtos</i>	100,00%	100,00%		2013	<i>Todos os produtos</i>	100,00%	100,00%
		<i>Primários</i>	84,62%	1,94%			<i>Primários</i>	4,64%	0,08%
		<i>Recursos Naturais</i>	10,07%	11,18%			<i>Recursos Naturais</i>	59,62%	7,91%
		<i>De baixa tecnologia</i>	1,60%	21,03%			<i>De baixa tecnologia</i>	34,72%	21,02%
		<i>De média tecnologia</i>	2,57%	31,70%			<i>De média tecnologia</i>	0,80%	27,12%
		<i>De alta tecnologia</i>	1,05%	33,83%			<i>De alta tecnologia</i>	0,21%	43,79%
		<i>Outros</i>	0,08%	0,32%			<i>Outros</i>	0,00%	0,08%
Chile	2000	<i>Todos os produtos</i>	100,00%	100,00%	Peru	2000	<i>Todos os produtos</i>	100,00%	100,00%
		<i>Primários</i>	36,53%	0,62%			<i>Primários</i>	95,10%	3,85%
		<i>Recursos Naturais</i>	62,34%	3,66%			<i>Recursos Naturais</i>	4,53%	13,39%
		<i>De baixa tecnologia</i>	0,25%	65,24%			<i>De baixa tecnologia</i>	0,27%	39,16%
		<i>De média tecnologia</i>	0,84%	18,13%			<i>De média tecnologia</i>	0,10%	26,00%
		<i>De alta tecnologia</i>	0,03%	12,22%			<i>De alta tecnologia</i>	0,00%	17,45%
		<i>Outros</i>	0,00%	0,12%			<i>Outros</i>		0,15%
	2013	<i>Todos os produtos</i>	100,00%	100,00%		2012	<i>Todos os produtos</i>	100,00%	100,00%
		<i>Primários</i>	41,56%	0,35%			<i>Primários</i>	83,60%	0,38%
		<i>Recursos Naturais</i>	57,77%	6,70%			<i>Recursos Naturais</i>	15,95%	8,06%
		<i>De baixa tecnologia</i>	0,15%	41,64%			<i>De baixa tecnologia</i>	0,12%	32,18%
		<i>De média tecnologia</i>	0,43%	27,27%			<i>De média tecnologia</i>	0,31%	31,19%
		<i>De alta tecnologia</i>	0,07%	23,78%			<i>De alta tecnologia</i>	0,01%	27,94%
		<i>Outros</i>	0,02%	0,26%			<i>Outros</i>	0,01%	0,25%

Relações comerciais com a China – classificação por intensidade tecnológica					Relações comerciais com a China – classificação por intensidade tecnológica				
Pais	Ano	Intensidade tecnológica	Exportação	Importação	Pais	Ano	Intensidade tecnológica	Exportação	Importação
Colômbia	2000	<i>Todos os produtos</i>	100,00%	100,00%	Uruguai	2000	<i>Todos os produtos</i>	100,00%	100,00%
		<i>Primários</i>	43,81%	6,74%			<i>Primários</i>	37,49%	0,80%
		<i>Recursos Naturais</i>	26,20%	13,25%			<i>Recursos Naturais</i>	0,81%	7,81%
		<i>De baixa tecnologia</i>	21,47%	36,93%			<i>De baixa tecnologia</i>	61,27%	47,86%
		<i>De média tecnologia</i>	6,15%	22,93%			<i>De média tecnologia</i>	0,39%	32,50%
		<i>De alta tecnologia</i>	2,36%	19,45%			<i>De alta tecnologia</i>	0,01%	10,90%
		<i>Outros</i>		0,69%			<i>Outros</i>	0,03%	0,13%
		<i>Todos os produtos</i>	100,00%	100,00%			<i>Todos os produtos</i>	100,00%	100,00%
	2013	<i>Primários</i>	85,97%	0,78%		2013	<i>Primários</i>	90,63%	0,59%
		<i>Recursos Naturais</i>	6,22%	9,35%			<i>Recursos Naturais</i>	4,17%	10,21%
		<i>De baixa tecnologia</i>	0,66%	25,18%			<i>De baixa tecnologia</i>	4,85%	27,15%
		<i>De média tecnologia</i>	6,92%	25,36%			<i>De média tecnologia</i>	0,21%	39,15%
		<i>De alta tecnologia</i>	0,21%	37,48%			<i>De alta tecnologia</i>	0,14%	22,78%
		<i>Outros</i>	0,00%	1,86%			<i>Outros</i>	0,01%	0,12%
Venezuela	2000	<i>Todos os produtos</i>	100,00%	100,00%			<i>Todos os produtos</i>	100,00%	100,00%
		<i>Primários</i>	7,15%	4,42%			<i>Primários</i>	7,15%	4,42%
		<i>Recursos Naturais</i>	69,94%	11,24%			<i>Recursos Naturais</i>	69,94%	11,24%
		<i>De baixa tecnologia</i>	1,00%	48,89%			<i>De baixa tecnologia</i>	1,00%	48,89%
		<i>De média tecnologia</i>	21,35%	24,04%			<i>De média tecnologia</i>	21,35%	24,04%
		<i>De alta tecnologia</i>	0,54%	10,92%			<i>De alta tecnologia</i>	0,54%	10,92%
		<i>Outros</i>	0,02%	0,49%			<i>Outros</i>	0,02%	0,49%
		<i>Todos os produtos</i>	100,00%	100,00%			<i>Todos os produtos</i>	100,00%	100,00%
	2011	<i>Primários</i>	80,79%	1,13%		2011	<i>Primários</i>	80,79%	1,13%
		<i>Recursos Naturais</i>	0,05%	8,55%			<i>Recursos Naturais</i>	0,05%	8,55%
		<i>De baixa tecnologia</i>	0,59%	15,48%			<i>De baixa tecnologia</i>	0,59%	15,48%
		<i>De média tecnologia</i>	18,56%	51,12%			<i>De média tecnologia</i>	18,56%	51,12%
		<i>De alta tecnologia</i>	0,00%	23,56%			<i>De alta tecnologia</i>	0,00%	23,56%
		<i>Outros</i>	0,00%	0,16%			<i>Outros</i>	0,00%	0,16%

Fonte: UNCTAD, Handbook of Statistics 2013. Elaboração do autor.

ANEXO II – PIB per capita de países selecionados em relação ao PIB per capita dos EUA – 1870 a 2010 (em % do PIB per Capita dos EUA)

Ano	China	Japão	Coréia do Sul	Brasil	Argentina	Chile	Colômbia	México	Venezuela
1870	21,68	30,16	13,80	29,17	60,03	52,78	27,65	26,62	23,33
1890	15,93	29,83		23,41	71,24	57,97	21,16	28,78	25,55
1900	13,33	28,83		16,57	70,29	53,63	16,68	32,23	20,07
1913	10,42	26,16	9,16	15,30	71,64	56,38	15,95	32,67	20,82
1915		29,39	12,03	16,41	66,69	49,12	18,16	36,13	20,14
1920		30,54	10,98	17,34	62,55	49,86	19,28	32,83	21,12
1925		30,01	9,95	16,03	62,39	50,18	19,97	30,37	33,13
1930	9,14	29,78	9,43	16,87	65,67	46,01	23,73	26,04	55,44
1935	10,33	38,79	13,66	21,04	72,25	50,51	30,67	30,37	58,18
1940		41,00	12,74	17,83	59,37	46,17	27,04	26,42	57,71
1945		11,50		11,87	37,21	29,65	16,22	18,22	43,58
1950	4,69	20,09	8,93	17,49	52,16	38,38	22,52	24,74	78,04
1955	5,29	25,43	10,73	17,67	48,06	36,48	21,77	25,17	80,30
1960	5,84	35,19	10,83	20,61	49,08	37,70	22,04	27,85	85,15
1965	5,23	44,22	10,70	18,24	47,48	34,11	20,04	27,59	73,34
1970	5,18	64,63	14,42	20,34	48,58	34,81	20,59	28,74	71,00
1975	5,35	69,66	19,42	25,71	49,88	26,24	22,23	31,68	64,31
1980	5,71	72,28	22,15	27,96	44,17	30,58	22,92	34,02	54,58
1985	7,33	74,00	27,37	23,72	32,99	24,28	20,62	29,90	41,13
1990	8,06	80,99	37,52	21,21	27,73	27,59	20,80	26,23	35,83
1995	11,62	80,66	49,09	21,43	31,60	36,17	22,20	24,36	35,85
2000	11,92	71,36	52,25	18,88	29,30	35,53	18,73	25,35	29,30
2005	18,08	69,95	59,10	18,88	27,69	39,17	19,53	24,36	28,75
2010	26,34	71,94	71,17	22,56	33,64	45,53	23,16	25,30	32,38

Fonte: BOLT; VAN ZANDEN, 2013 (Maddison Project). Elaboração do autor, a partir dos dados primários.

**ANEXO III – Balança Comercial de países selecionados
com a China – em milhares de dólares**

País	Ano	Exportação	Importação	Saldo	País	Ano	Exportação	Importação	Saldo
Argentina	1980	188.788,74	32.264,33	156.524,41	México	1986	110.355,00	52.679,00	57.676,00
	1985	311.004,06	4.339,11	306.664,96		1990	74.388,82	234.191,79	(159.802,98)
	1990	240.968,61	31.616,24	209.352,36		1995	37.009,00	520.135,01	(483.126,01)
	1995	285.730,78	607.845,06	(322.114,27)		2000	310.157,70	2.877.853,59	(2.567.695,89)
	2000	796.927,27	1.156.737,47	(359.810,20)		2001	384.785,39	4.026.825,54	(3.642.040,15)
	2001	1.122.612,13	1.066.326,78	56.285,35		2002	653.734,97	6.273.593,42	(5.619.858,45)
	2002	1.092.354,11	330.240,28	762.113,83		2003	974.275,64	9.400.181,29	(8.425.905,64)
	2003	2.478.422,77	720.754,97	1.757.667,80		2004	473.737,98	14.373.445,92	(13.899.707,94)
	2004	2.630.446,72	1.400.969,07	1.229.477,65		2005	1.135.550,50	17.696.345,20	(16.560.794,69)
	2005	3.154.288,66	1.528.619,54	1.625.669,12		2006	1.688.112,16	24.438.280,00	(22.750.167,85)
	2006	3.475.852,70	3.121.708,40	354.144,30		2007	1.895.016,44	29.743.657,24	(27.848.640,81)
	2007	5.166.608,75	5.092.953,61	73.655,14		2008	2.044.757,29	34.690.315,43	(32.645.558,14)
	2008	6.354.956,92	7.103.890,89	(748.933,97)		2009	2.207.792,86	32.528.971,96	(30.321.179,10)
	2009	3.666.460,75	4.822.599,00	(1.156.138,25)		2010	4.195.900,07	45.607.547,93	(41.411.647,85)
2010	5.798.689,90	7.649.151,95	(1.850.462,06)	2011	5.965.145,19	52.247.992,11	(46.282.846,91)		
2011	6.232.116,66	10.572.987,02	(4.340.870,37)	2012	5.720.856,31	56.936.124,94	(51.215.268,63)		
2012	5.021.348,44	9.951.820,48	(4.930.472,04)						
Bolivia	1977	-	1.126,92	-	Paraguai	1990	212,21	-	-
	1980	-	4.146,18	-		1991	3.613,29	-	-
	1985	-	951,50	-		1993	528,19	-	-
	1990	-	4.077,03	-		2000	5.896,42	260.371,15	(254.474,73)
	1995	169,50	14.460,38	(14.290,88)		2001	10.709,55	253.462,82	(242.753,27)
	2000	5.508,70	57.897,86	(52.389,16)		2002	7.684,12	211.439,55	(203.755,43)
	2001	5.069,53	86.277,46	(81.207,94)		2003	17.364,97	266.773,88	(249.408,91)
	2002	7.716,98	85.351,46	(77.634,49)		2004	41.437,56	419.803,21	(378.365,65)
	2003	11.547,81	84.567,40	(73.019,59)		2005	66.539,95	641.743,98	(575.204,04)
	2004	23.498,54	107.496,51	(83.997,97)		2006	18.978,75	1.268.467,92	(1.249.489,17)
	2005	19.727,86	136.026,37	(116.298,51)		2007	53.980,09	1.623.471,91	(1.569.491,82)
	2006	35.505,49	192.055,37	(156.549,88)		2008	95.520,07	2.471.486,38	(2.375.966,31)
	2007	55.972,31	267.189,73	(211.217,42)		2009	33.650,64	2.051.452,77	(2.017.802,13)
	2008	129.381,11	415.442,56	(286.061,45)		2010	34.201,86	3.433.298,60	(3.399.096,73)
2009	130.589,27	371.225,59	(240.636,32)	2011	30.375,74	3.662.437,12	(3.632.061,38)		
2010	208.635,95	652.850,99	(444.215,04)	2012	41.965,89	3.183.812,98	(3.141.847,09)		
2011	336.615,50	1.112.706,59	(776.091,10)	2013	57.106,94	3.434.088,64	(3.376.981,70)		
2012	314.422,01	1.088.252,56	(773.830,55)						

País	Ano	Exportação	Importação	Saldo	País	Ano	Exportação	Importação	Saldo
Brasil	1983	270.319,04	595.797,44	(325.478,40)	Peru	1976	46.386,77	467,60	45.919,17
	1985	817.582,21	501.794,69	315.787,52		1980	20.190,39	400,70	19.789,70
	1990	381.792,45	203.452,51	178.339,94		1985	26.684,59	1.489,81	25.194,78
	1995	1.203.741,18	417.913,15	785.828,03		1990	55.458,99	19.057,59	36.401,41
	2000	1.085.301,60	1.222.098,32	(136.796,72)		1995	349.016,13	241.943,18	107.072,94
	2001	1.902.122,20	1.328.389,31	573.732,89		2000	442.676,93	288.808,96	153.867,97
	2002	2.520.978,67	1.553.993,64	966.985,03		2001	426.250,62	353.577,54	72.673,09
	2003	4.533.363,16	2.147.799,00	2.385.564,16		2002	597.625,07	463.438,97	134.186,10
	2004	5.441.745,72	3.710.477,15	1.731.268,57		2003	676.972,40	639.979,52	36.992,88
	2005	6.834.996,98	5.354.519,16	1.480.477,82		2004	1.244.698,89	768.123,78	476.575,12
	2006	8.402.368,83	7.989.343,06	413.025,77		2005	1.860.864,62	1.057.932,46	802.932,16
	2007	10.748.813,79	12.617.754,52	(1.868.940,72)		2006	2.268.654,80	1.583.655,92	684.998,88
	2008	16.403.038,99	20.040.022,37	(3.636.983,38)		2007	3.040.489,43	2.462.957,81	577.531,62
2009	20.190.831,37	15.911.144,51	4.279.686,86	2008	3.734.994,54	4.069.489,75	(334.495,21)		
2010	30.752.355,63	25.535.684,19	5.216.671,44	2009	4.077.957,00	3.266.502,84	811.454,16		
2011	44.314.595,34	32.788.424,51	11.526.170,83	2010	5.434.011,39	5.144.483,91	289.527,48		
2012	41.227.540,25	34.248.497,71	6.979.042,54	2011	6.961.424,71	6.320.967,64	640.457,08		
2013	46.026.153,05	37.302.150,04	8.724.003,00	2012	7.848.973,38	7.807.487,50	41.485,88		
Chile	1983	93.256,71	9.897,78	83.358,93	Uruguai	1983	12.165,27	545,96	11.619,31
	1985	124.740,49	24.017,93	100.722,56		1985	43.119,53	519,66	42.599,87
	1990	34.132,36	57.006,00	(22.873,63)		1990	66.542,50	5.982,18	60.560,32
	1995	287.195,23	390.308,42	(103.113,18)		1995	123.518,06	34.557,00	88.961,06
	2000	901.771,66	949.498,27	(47.726,61)		2000	91.203,57	112.153,94	(20.950,37)
	2001	1.065.035,77	1.013.098,67	51.937,10		2001	102.855,97	121.511,69	(18.655,72)
	2002	1.224.827,12	1.101.333,68	123.493,45		2002	103.619,75	75.294,29	28.325,46
	2003	1.908.739,74	1.642.179,63	266.560,11		2003	95.695,91	86.024,44	9.671,47
	2004	3.441.553,49	2.471.698,99	969.854,50		2004	113.131,80	172.718,69	(59.586,89)
	2005	4.895.430,40	3.226.843,51	1.668.586,89		2005	121.799,64	242.285,36	(120.485,72)
	2006	5.254.939,62	4.393.327,38	861.612,23		2006	165.170,43	350.875,22	(185.704,78)
	2007	10.505.473,77	6.065.635,80	4.439.837,96		2007	163.430,33	540.158,27	(376.727,94)
	2008	8.519.106,57	8.276.513,21	242.593,36		2008	171.532,43	908.283,02	(736.750,59)
2009	13.027.732,58	6.188.714,82	6.839.017,76	2009	235.079,74	819.105,07	(584.025,33)		
2010	17.324.392,49	9.970.609,32	7.353.783,17	2010	363.841,17	1.123.777,75	(759.936,58)		
2011	18.619.563,90	12.691.163,19	5.928.400,71	2011	526.145,65	1.438.751,58	(912.605,93)		
2012	18.218.437,91	14.432.125,57	3.786.312,34	2012	796.244,25	1.662.458,37	(866.214,12)		
2013	19.219.033,89	15.701.718,42	3.517.315,48	2013	1.291.007,62	1.965.195,12	(674.187,51)		

País	Ano	Exportação	Importação	Saldo	País	Ano	Exportação	Importação	Saldo
Colômbia	1978	13,24	162,21	(148,97)	Venezuela	1982	-	55.835,10	-
	1980	5.226,46	301,72	4.924,74		1985	-	14.644,13	-
	1985	29,70	935,39	(905,69)		1990	5.693,61	170,64	5.522,97
	1990	2.081,50	1.844,57	236,93		1995	-	441,58	-
	1995	44.127,46	118.854,57	(74.727,10)		2000	34.050,29	184.834,64	(150.784,35)
	2000	29.357,75	355.825,08	(326.467,34)		2001	101.463,66	335.724,68	(234.261,02)
	2001	19.907,16	475.405,47	(455.498,31)		2002	91.119,12	224.788,26	(133.669,14)
	2002	27.824,70	532.846,51	(505.021,81)		2003	165.291,74	175.996,39	(10.704,65)
	2003	82.204,48	688.672,68	(606.468,19)		2004	254.755,94	424.929,15	(170.173,22)
	2004	137.503,65	1.244.729,95	(1.107.226,31)		2005	216.141,34	808.426,54	(592.285,20)
	2005	236.688,85	1.616.820,83	(1.380.131,99)		2006	119.252,49	1.652.368,65	(1.533.116,16)
	2006	452.420,41	2.219.272,75	(1.766.852,34)		2007	-	2.076.291,73	-
	2007	784.758,14	3.326.573,65	(2.541.815,52)		2008	270.301,88	4.527.517,15	(4.257.215,28)
2008	442.953,27	4.548.798,07	(4.105.844,81)	2009	304.009,13	4.034.461,98	(3.730.452,85)		
2009	949.726,24	3.715.170,43	(2.765.444,20)	2010	719.398,42	3.593.328,30	(2.873.929,88)		
2010	1.966.623,92	5.477.428,29	(3.510.804,36)	2011	475.926,07	4.354.909,00	(3.878.982,94)		
2011	1.989.061,25	8.176.439,67	(6.187.378,42)						
2012	3.343.081,15	9.564.689,74	(6.221.608,58)						
2013	5.102.171,37	10.362.788,41	(5.260.617,04)						
Equador	1978	122,12	2.888,31	(2.766,19)					
	1980	-	510,38	-					
	1985	1.301,02	198,86	1.102,15					
	1990	2,65	770,84	(768,19)					
	1995	15.810,67	26.531,03	(10.720,36)					
	2000	57.717,64	76.035,23	(18.317,59)					
	2001	9.154,82	222.902,82	(213.748,00)					
	2002	14.685,08	219.717,28	(205.032,21)					
	2003	13.578,04	481.801,98	(468.223,93)					
	2004	49.510,22	703.747,02	(654.236,80)					
	2005	7.205,04	621.733,25	(614.528,21)					
	2006	194.727,66	828.181,99	(633.454,33)					
	2007	36.549,98	1.121.735,08	(1.085.185,10)					
2008	387.465,53	1.636.362,79	(1.248.897,27)						
2009	124.207,62	1.100.283,44	(976.075,82)						
2010	328.738,29	1.606.562,31	(1.277.824,03)						
2011	191.850,04	3.326.990,71	(3.135.140,67)						
2012	391.462,18	2.810.684,26	(2.419.222,09)						
2013	568.770,17	4.508.390,63	(3.939.620,46)						

Fonte: UNCTAD. Disponível em www.unctad.org Elaboração do autor.

O FÓRUM MACAU E A CPLP NAS ESTRATÉGIAS DE COOPERAÇÃO SUL-SUL DA CHINA E DO BRASIL NA ÁFRICA

Isabel VELOSO¹

■ **RESUMO:** Este artigo pretende elaborar reflexões comparativas sobre as estratégias da política externa brasileira e chinesa na África, através da atuação da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) e do Fórum para a Cooperação Econômica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa (Fórum Macau). A questão de partida deste trabalho é como a CPLP e o Fórum Macau contribuem efetivamente para o fortalecimento das relações do Brasil e da China com os países africanos de língua oficial portuguesa. Esta abordagem se justifica pelo papel de liderança que o Brasil possui na CPLP e pelo fato da China ter utilizado o legado lusófono da colonização portuguesa na Região Administrativa de Macau para criar o Fórum Macau e expandir suas relações com os Países de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), conseguindo um grande salto quantitativo após a criação do fórum. Esse trabalho também se justifica pela pouca clareza existente com relação aos objetivos e formas de atuação do Fórum Macau e da CPLP na África.

■ **PALAVRAS-CHAVE:** Cooperação Sul-Sul. Fórum Macau. Comunidade de Países de Língua Portuguesa.

Introdução

A África é o continente de maior entrecruzamento entre a Cooperação Norte-Sul (CNS) e a Cooperação Sul-Sul (CSS). Os países que mais atuam através da CSS neste continente são:

¹ Doutoranda do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP). UERJ – Universidade do Estado do Rio de Janeiro. IESP – Instituto de Estudos Sociais e Políticos. Rio de Janeiro – RJ – Brasil. 22260-100 – isabelveloso.pol@gmail.com.

China, Brasil e Índia. O termo Cooperação Sul-Sul é utilizado para ilustrar a busca por uma relação horizontal de benefícios mútuos que pretende se diferenciar da cooperação de caráter vertical empreendida pelos países do Norte, denominada Cooperação Norte-Sul. Para o Brasil o relacionamento com o continente africano é uma das mais importantes frentes de atuação Sul-Sul.

O Brasil possui uma forte ligação histórica e cultural com o continente africano, especialmente com os países de língua oficial portuguesa (PALOP), sendo esses os principais receptores da cooperação técnica² e dos investimentos da indústria brasileira, especialmente no ramo de petróleo e mineração. A figura abaixo, cujos dados foram coletados pela Agência Brasileira de Cooperação³ (ABC), ligada ao Ministério das Relações Exteriores, responsável pela coordenação da cooperação técnica, mostra que, dentre os países africanos com os quais o Brasil mantém projetos de cooperação técnica⁴, os cinco países africanos de língua oficial portuguesa lideram a lista dos principais parceiros no continente⁵. De acordo com Cabral & Winestock (2010), no ano de 2010 os PALOP absorveram 74% dos investimentos do Brasil destinados à África.

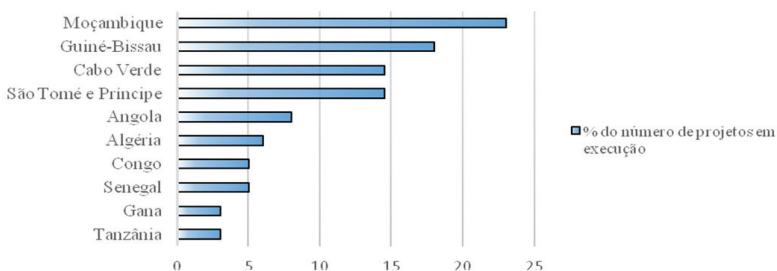
² “Apesar do seu peso relativamente baixo no total de recursos para a cooperação internacional, que continuam a ser dominados pelas contribuições a organismos internacionais, a cooperação técnica representa, em grande medida, a imagem de marca da cooperação brasileira. Esta é a componente da cooperação que tem maior visibilidade perante o público, particularmente a nível externo, em parte devido à promoção feita pelo Presidente Lula das contribuições de instituições como a Embrapa, a Fiocruz e o SENAI para o desenvolvimento de outros países” (CABRAL, 2011, p.12).

³ “A ABC coordena, atualmente, cerca de 300 projetos e atividades isoladas em diferentes fases de execução com 36 países africanos. São eles África do Sul, Angola, Argélia, Benin, Burquina Faso, Botsuana, Cabo Verde, Comores, Egito, Gabão, Camerão, Gana, Guiné Equatorial, Chade, Guiné Bissau, Gâmbia, Libéria, Lesoto, Malawi, Mali, Moçambique, Marrocos, Nigéria, Namíbia, Quênia, República Democrática do Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Sudão, Tanzânia, Togo, Tunísia, Uganda, Zâmbia e Zimbábue” <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/7.1.1-cooperacao-internacional-cooperacao-bilateral-prestada>. (Acesso em 24/07/2014).

⁴ Atualmente, o Brasil possui acordos vigentes de cooperação técnica com os seguintes países africanos: África do Sul, Angola, Argélia, Benin, Botsuana, Burkina Faso, Cabo Verde, Camarões, Costa do Marfim, Egito, Gabão, Gana, Guiné-Bissau, Mali, Marrocos, Moçambique, Namíbia, Nigéria, Quênia, São Tomé e Príncipe, Senegal, Togo, Zaire e Zimbábue. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/AcordosVigentes/CGPD>. Acesso em 24/07/2014.

⁵ Como destaca Lilia Cabral (2011, p.13), “[o]s projetos e programas de cooperação técnica brasileira consistem na transferência de conhecimento, práticas e tecnologias relativas a diversas áreas setoriais e temáticas, visando o reforço de capacidades individuais e institucionais. Trata-se sobretudo de prestações em espécie, sem transferência de recursos financeiros propriamente ditos e sem intermediações. A partilha, ou intercâmbio, é feita (o) diretamente pelos técnicos das instituições brasileiras da especialidade, que trabalham nas áreas selecionadas para a cooperação dentro do próprio Brasil. Assim, por exemplo, na área de pesquisa de agricultura tropical, são os pesquisadores da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) que participam pessoalmente nos projetos de cooperação, adaptando os seus conhecimentos e tecnologia desenvolvidos no contexto agropecuário brasileiro para os países parceiros beneficiários”.

Figura 1 – Principais parceiros do Brasil na cooperação técnica com a África



Fonte: Agência Brasileira de Cooperação (2011)

O orçamento destinado para a cooperação com a África supera os 65 milhões de dólares em projetos assinados, compreendendo 55% dos recursos totais da ABC. Como destaca o Ministério, um dos objetivos fundamentais da política externa brasileira⁶ para a África é o fortalecimento das relações com os PALOP.

Com uma economia significativamente maior do que a brasileira, a política externa chinesa também tem investido muito em Cooperação Sul-Sul na África, uma das iniciativas que vem trazendo bons resultados foi a criação do Fórum Macau que ajudou a ampliar as negociações através da construção de uma esfera de confiança entre a China e os países lusófonos, especialmente os PALOP.

A hipótese que será investigada é a de que existe uma contradição na participação do Brasil no Fórum Macau, pois a ampliação desse Fórum, através da formação de um ciclo de confiança e o oferecimento de parcerias financeiramente mais vantajosas aos PALOP, implica na redução da importância da CPLP e em maiores desafios para a expansão da CSS do Brasil na África.

O surgimento da Cooperação Sul-Sul

Conforme a definição de Milani (2012, p. 211), a Cooperação para o desenvolvimento pode ser entendida como

⁶ Na obra *The changing politics of foreign policy*, Christopher Hill (2003) define política externa como a soma das relações oficiais externas conduzidas por um ator independente, que geralmente é o Estado, nas relações internacionais.

[...] um sistema que articula a política dos Estados e atores não governamentais, um conjunto de normas difundidas (ou, em alguns casos, prescritas) por organizações internacionais e a crença de que a promoção do desenvolvimento em bases solidárias seria uma solução desejável para as contradições e as desigualdades geradas pelo capitalismo no plano internacional.

O surgimento da ideia de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) aconteceu logo após a Segunda Guerra Mundial. A princípio, o objetivo era reconstruir os países europeus devastados após os seis anos de guerra. Em 1948, foi lançado um plano de cooperação internacional de grandes proporções, o Plano Marshall, que resultou na criação da Organização Europeia de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Com o passar do tempo, “[a] CID passou a exercer papel fundamental enquanto instrumento da política externa dos países desenvolvidos, tanto para a internacionalização de suas práticas de governança, quanto para a projeção de seus respectivos modelos de capitalismo” (MILANI; CARVALHO, 2013, p.12).

A forma mais difundida de CID é a Cooperação Norte-Sul que, para seus críticos, funciona com o objetivo principal de ser um veículo de difusão do ideal ocidental de modernidade e da exportação de modelos americanos e da Europa Ocidental de gestão de políticas públicas estando atrelada à ideia de que o subdesenvolvimento dos países da América Latina, África e da Ásia é um atraso que deveria ser superado. A CNS é justificada com um forte discurso de solidariedade para com os países em atraso, mas alguns dos objetivos e intenções dessa forma de cooperação vertical tornam-se visíveis quando se analisa o cerne de alguns projetos de cooperação que fazem exigências pouco favoráveis aos países em desenvolvimento, como a obrigatoriedade da aquisição de equipamentos e serviços dos Estados doadores.

Cooperação Sul-Sul é um termo utilizado para se referir a “[...] um amplo conjunto de fenômenos relativos às relações entre países em desenvolvimento – desde a formação temporária de coalizões no âmbito das negociações multilaterais até o fluxo de investimentos privados” (LEITE, 2010, p.1), tendo suas raízes na criação do Movimento dos Não-Alinhados (MNA), nas décadas de 1950 e 1960 e do Grupo 77 (G-77). Num certo sentido, a

Conferência de Bandung⁷ (1955) foi um marco na consciência das populações dominadas acerca de sua força e das possibilidades de alteração do rumo das coisas.

O espírito de Bandung iria transcender o contexto afro-asiático e as questões eminentemente políticas. O ator coletivo, forjado no conceito de cooperação Sul-Sul em abril de 1955, sofreria mudanças quantitativas e qualitativas no curso dos anos posteriores, ao incorporar maior número de países, não só afro-asiáticos, mas também latino-americanos, e ao adotar uma agenda econômica cada vez mais pronunciada e complexa. À medida que a onda da independência política se alastrava, contemplando a quase totalidade da Ásia e da África, reivindicações, como o fim do colonialismo, passavam a ser satisfeitas. Os jovens países percebiam, todavia, que o fim do jugo colonial não rompia os laços da dependência. Persistia a subordinação econômica efetiva, expressa na condição de subdesenvolvimento, quadro compartilhado pelos países da América Latina (LEITE, 2010, p. 56).

Essa forma de cooperação horizontal passou por uma fase de desprestígio na conjuntura internacional nas décadas de 1980 e 1990, devido à crise econômica vivenciada pelos países em desenvolvimento, mas ganhou novo impulso e vem se

⁷ Além da Conferência de Bandung, são fatores importantes na história da CSS: “a Primeira Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (1964); a cooperação cubana por meio do envio, desde os anos 1960, de médicos e professores a inúmeros países em desenvolvimento; a criação do Fundo do Kuwait para o Desenvolvimento Árabe em 1961 e, já nos anos 1970, do Banco de Desenvolvimento Islâmico e do Banco Árabe para o Desenvolvimento; a criação do G-77 nas Nações Unidas e a Nova Ordem Econômica Internacional; a criação da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) e as duas crises dos anos 1970; a Conferência de Buenos Aires e seu Plano de Ação sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (1978); o Programa de Arusha (1979), que enfatizou a importância da *collective self-reliance*; o Programa de Ação de Caracas (1981) e a criação do sistema geral de preferências comerciais entre países em desenvolvimento; a criação da Agência Brasileira de Cooperação em 1987; a instalação, em 1992, da agência turca de cooperação e desenvolvimento (TIKA); o restabelecimento, com a mudança terminológica, da Unidade de Cooperação Sul-Sul no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (1996); a celebração do Primeiro Fórum de Cooperação China-África em Pequim (2000); o Fórum Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) em 2003; a Primeira Cúpula do Sul (celebrada no Marrocos, em 2003) que redefiniu as bases do Comitê de Cooperação Sul-Sul, bem como a Segunda Cúpula do Sul (Doha, em 2005) e a Conferência de Alto-Nível das Nações Unidas sobre CSS (Nairóbi, em 2009); a celebração do ano da África para a cooperação turca em 2005; a criação pelo governo sul-africano do “African Renaissance and Cooperation Fund”; o lançamento pelo Brasil de seu primeiro relatório, preparado pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) e pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) sobre cooperação para o desenvolvimento (2010); a fundação da Agência Mexicana de Desenvolvimento e Cooperação (AMEXID), em 2011; o lançamento, em 2012, do Programa de Cooperação Técnica Descentralizada Sul-Sul do governo brasileiro, com edital com valor global de 2 milhões de USD para projetos concebidos por municípios e estados (2012); o debate entre os BRICS sobre a criação de um banco de desenvolvimento, a partir da iniciativa indiana em 2012, entre outros” (MILANI; CARVALHO, 2012, p.13-14).

desenvolvendo, principalmente no início do século XX1, ao ser favorecida pelo amadurecimento político e econômico dos países considerados poderes emergentes, como o Brasil e a China – duas dentre as seis maiores economias do mundo. Como destaca Hirst (2012), a atuação de poderes emergentes⁸, em diversos contextos externos, vem gerando uma importante transformação nas agendas multilaterais no aspecto econômico, político e de segurança. A China e o Brasil são países que têm contribuído para a diversificação de ofertas de cooperação internacional para o desenvolvimento. Para a autora, esse desempenho vem sendo aprimorado por três tipos de presença externa:

- i) Maior poder de agenda nos regimes e organizações de governança global;
- ii) Uma expandida responsabilidade militar e policial nos cenários de reconstrução pós-bélica, crises humanitárias causadas por desastres naturais e déficits econômicos; e
- iii) Novas responsabilidades em termos de paz, estabilidade e desenvolvimento sustentável (HIRST, 2012, p.9).

Contudo, é válido ressaltar, como aponta Carlos Milani (2012), que a diferenciação entre a Cooperação Norte e Sul e a Cooperação Sul-Sul é fundamentalmente empírica e deve ser pensada a partir do legado do ativismo multilateral de alguns países e do novo papel que ocupam no cenário internacional. O autor alerta para o risco da CSS reproduzir o modelo de CNS que eles próprios criticaram. Em outro artigo, Milani e Carvalho (2013) falam sobre a utilização do conceito de solidariedade para fins políticos por países da CSS, assim como fazem muitos Estados doadores no âmbito da Cooperação Norte-Sul. Eles citam como exemplo o Brasil, que fez da “diplomacia solidária” um elemento de sua política externa, definindo-a como um meio através do qual “o Brasil coloca à disposição de outros países em desenvolvimento as experiências e conhecimentos de instituições especializadas nacionais, com o objetivo de colaborar na promoção do progresso econômico e social de outros povos” (MILANI; CARVALHO, 2013, p.22).

⁸ “Conquanto seja certo que a noção de países emergentes surgiu em função essencialmente de indicadores de desempenho econômico (presença no mercado internacional, expressiva demanda interna e ritmos acelerados de crescimento), em alguns casos ocorre simultaneamente sua aplicação para Estados que revelam haver subido vários degraus quanto a sua influência em temas de política e segurança global. Desta forma observa-se uma reconfiguração do rótulo de ‘economias emergentes’ para o de ‘poderes emergentes’” (HIRST, 2012, p. 9).

De acordo com a análise de Hirst (2012), a participação de poderes emergentes em novas frentes de atuação gera novas possibilidades de articulação Norte-Sul e Sul-Sul com inúmeros impactos no cenário global. Essa nova realidade corresponde a um dos resultados do processo de difusão do poder internacional, que possibilita a participação de novos atores estatais, reordenando o sistema internacional e favorecendo a ampliação da influência e do espaço de atuação de novos atores, que vem aplicando ideias inovadoras nos campos econômico, político e militar.

A Cooperação Sul-Sul na Política Externa Brasileira

Ao longo dos últimos anos, em sua posição de poder emergente, o Brasil tem deixado clara a sua pretensão de influenciar no processo de reformulação de consensos mínimos da comunidade mundial em torno da Cooperação Internacional. São fatores que possibilitam esse avanço: a estabilidade governamental alcançada pelo Brasil, o crescimento econômico do país e o dinamismo característico da nossa política externa. Como parte das recompensas que podem ser obtidas, através das iniciativas de cooperação promovidas pelo Brasil, pode-se destacar o aumento da possibilidade de abertura de novos mercados e o aumento das oportunidades de investimentos para a indústria nacional. Do mesmo modo, cabe lembrar conquistas mais subjetivas, como a afirmação do país como potência capaz de influenciar significativamente em questões globais e de argumentar em prol da obtenção de lugares privilegiados nos fóruns internacionais, a exemplo da reivindicação de uma cadeira definitiva no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU).

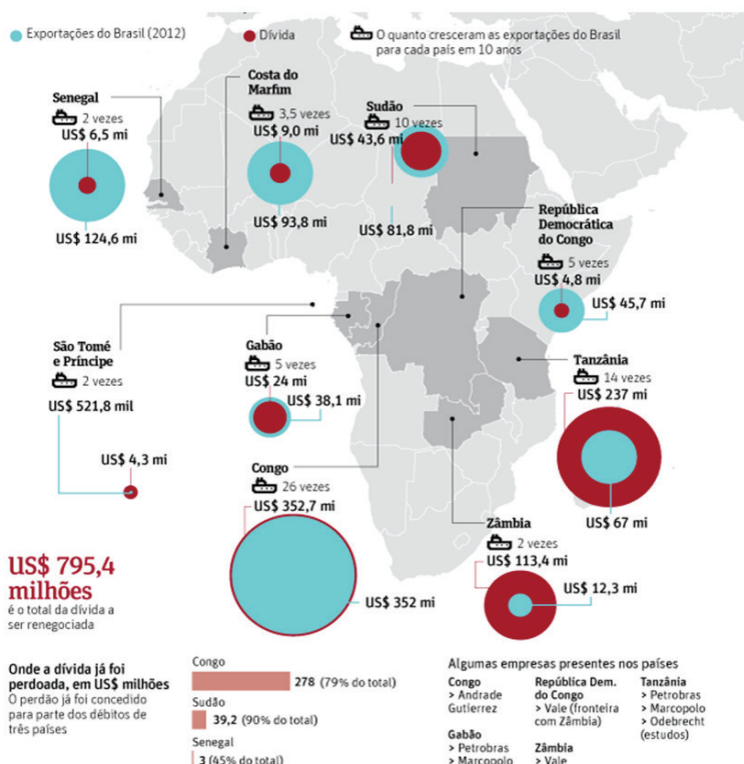
A CSS é entendida pelo Brasil como uma maneira de evitar as assimetrias proporcionadas pela Cooperação Norte-Sul e, nesse papel, compreende-se sua recusa em ser denominado como um “doador emergente” e em se classificar determinados países como Estados “falidos” ou “fracos”. Para Maria Regina Soares de Lima (1990), países como o Brasil optam por adotar um comportamento internacional de natureza multifacetada, buscando se beneficiar do sistema internacional e, ao mesmo tempo, remodelá-lo com o intuito de favorecer os países do Sul.

Um dos recursos possíveis da cooperação é o perdão ou a renegociação de dívidas externas. A figura abaixo, elaborada

pela *Folha de São Paulo* com base nos dados do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) e do *Diário Oficial da União*, faz uma sobreposição entre o valor da dívida perdoada e o retorno obtido pelo Brasil, através do volume de exportações para os mesmos países, no ano de 2012. Partindo da ressalva de que os benefícios do perdão das dívidas mencionadas na figura ainda podem impulsionar retornos mais significativos a médio e longo prazo, é possível notar que a política de renegociação de cerca de US\$ 800 milhões, empreendida durante o governo do Partido dos Trabalhadores (PT), tem ajudado a impulsionar as empresas brasileiras na região. As vendas brasileiras já ultrapassaram em mais de 20 vezes os valores perdoados⁹. O Itamaraty defende que o perdão da dívida externa funciona como uma prática para impedir que o peso da dívida desses países prejudique o crescimento econômico e a superação da pobreza, além de alavancar novos negócios.

⁹ O Senegal, por exemplo, recebeu um desconto de US\$ 3 milhões em sua dívida e no mês seguinte comprou três aeronaves de ataque tático, Super Tucano, da Empresa Brasileira de Aeronáutica (EMBRAER) e dois navios-patrolha da Empresa Gerencial de Projetos Navais (EMGEPRON), vinculada ao Ministério da Defesa. As duas compras contaram com um financiamento de US\$ 120 milhões do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que não seria permitido se o país ainda estivesse em dívida com o Brasil. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2013/08/1324813-perdao-a-paises-africanos-impulsiona-empresas-brasileiras.shtml>. 2548>. Acesso em: 03/07/2014.

Figura 2 – Volume de exportações e perdão da dívida externa de países africanos



Fonte: MDIC e Diário Oficial da União¹⁰

Como destacam Milani e Carvalho (2013, p.25),

Entre 2003 e 2009, o governo brasileiro perdoou dívidas de Angola, Moçambique e doou 300 milhões de dólares em cooperação alimentar para Somália, Sudão, África do Sul, Saara Ocidental e membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

A cooperação internacional desenvolvida pelo Brasil é marcada pelas ações de assistência humanitária, cooperação horizontal e presença militar-policial. Como aponta Mônica Hirst

¹⁰ A figura, bem como a reportagem completa de Isabel Fleck intitulada “Perdão a países africanos impulsiona empresas brasileiras”, publicada em 11/08/2013, está disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2013/08/1324813-perdao-a-paises-africanos-impulsiona-empresas-brasileiras.shtml>. Acesso em: 03/07/2014.

(2012), nos países em que desenvolve ações de cooperação, o Brasil se posiciona como um ator que pretende ser reconhecido como um “novo tempo” da cooperação internacional que “[...] além de contribuir para desvencilhar o receptor de um passado insatisfatório em matéria de cooperação internacional, mostra-se comprometido com uma missão de transformação sustentável” (HIRST, 2012, p. 7).

Ainda segundo Hirst (2012, p.42), “Uma especificidade da CSS brasileira tem sido o empenho de vincular suas ações à importância do Estado e de promoção de bens públicos, algo sempre presente nos programas de capacitação e de assistência técnica que o país oferece”. No entanto, a exemplo da atuação da Embrapa na Venezuela, que compreende a assistência a iniciativas empresariais brasileiras, onde há convênio assinado com a construtora Odebrecht para a transferência de tecnologia para um projeto de desenvolvimento agrário na Planície de Maracaibo, as fronteiras público/privado estão em constante diluição na área agrícola. As empresas de agroindústria brasileira com inserção no exterior acabam se beneficiando dos projetos de transmissão de conhecimento técnico.

Outro ponto importante a ser destacado, observado por Lima (2005), refere-se à ideia de que é fundamental conhecer a inserção geopolítica do Brasil para entender a definição de seus interesses nacionais. Segundo a autora, a localização no Hemisfério Ocidental tem sido um dos principais vetores da inserção internacional do Brasil, pois, apesar dessa área receber grande projeção de poder e influência dos Estados Unidos, tem um escasso valor estratégico para a política externa desse país, exceto durante a Segunda Guerra Mundial. Além disso, o Brasil está inserido em um contexto regional estável, sem nenhum conflito com os países vizinhos, podendo se autodeterminar, como aponta a autora, um “país geopoliticamente satisfeito”.

A expansão da Cooperação Sul-Sul chinesa

A ascensão chinesa tem sido um dos principais pontos de análise quando se fala no declínio do poder norte-americano e crescimento dos grandes mercados emergentes, a chamada transição de poder. Ao falar sobre o desafio chinês na obra *The future of power*, Joseph Nye (2010) ressalta que a China

precisa utilizar diversos recursos de *soft power*¹¹ visto que o seu modelo político autoritário limita a sua capacidade de atração. Além disso, o acelerado crescimento econômico chinês tem gerado preocupações em diversos mercados, o que pode resultar na criação de novas alianças para contrabalancear o poder chinês. Para o autor, o crescimento chinês deve declinar significativamente quando a renda *per capita* ultrapassar o patamar de \$10.000 devido ao “efeito de alcance”, um conceito que afirma que o crescimento econômico se torna mais lento e difícil ao passo que a dotação de capital de um país aumenta. Outro ponto destacado por Nye é a questão demográfica: a população da China está envelhecendo e em 2030 haverá mais idosos do que crianças. Desta forma, Nye relativiza o chamado desafio chinês e argumenta que, mesmo que a economia chinesa ultrapasse a americana em termos de sofisticação, os Estados Unidos ainda estarão no centro da produção científica internacional. Acrescenta ainda que a ascensão da China e o declínio dos Estados Unidos são unidimensionais, visto que se focam apenas no PIB e não levam em consideração a sofisticação da economia estadunidense, sua supremacia militar e seu complexo sistema de alianças em contraste com as fragilidades internas do sistema político chinês.

Feitas as ressalvas em relação ao otimismo quanto à ascensão da China como a maior potência mundial, ocupando o lugar dos Estados Unidos, pode-se falar dos avanços que a política externa chinesa vem empreendendo com a utilização do *soft power*. Considerado o maior país subdesenvolvido do mundo, a China tem empenhado muitos esforços na Cooperação Sul-Sul e vem se consolidando como um parceiro alternativo para diversos países ocidentais da África e da América Latina.

Na obra *Charm offensive: how China's soft power is transforming the world*, Joshua Kurlantzick (2007) fala sobre as estratégias de *soft power* e a ascensão da influência da China no sudeste da Ásia e na África, e defende a tese de que com a combinação de diplomacia, oferecimento de ajuda e oportunidade de negócio, a China conseguiu alterar a sua imagem perante boa parte do mundo, passando de uma ameaça para uma oportunidade e de um país perigoso para um país benfeitor. Para o Kurlantzick, a tendência é que a China se torne cada vez mais respeitada e

¹¹ *Soft power* é definido por Nye (2010) como a habilidade de cooptar, persuadir e exercer atração positiva, trata-se do poder de moldar os interesses e preferências de aliados e rivais para construir e aprofundar suas parcerias.

as relações com ela cada vez mais valorizadas. O maior exemplo de sucesso dessa estratégia é Hong Kong, que se afastou dos Estados Unidos e passou a ver na China oportunidades de todos os tipos.

A intervenção da China em países africanos possui grande visibilidade no cenário internacional e é alvo de diversas análises e questionamentos, podendo ser entendida tanto como uma parceira para o desenvolvimento, transferindo experiência e desenvolvimento econômico, quanto como uma concorrente, sem visão das necessidades locais e focada na obtenção de recursos a curto prazo. No livro *China in Africa*, Chris Alden (2007) sintetiza as três posições de análise preponderantes no mundo em relação à afirmação da China na África: a primeira está relacionada à justificativa disseminada pelo governo da China, que se coloca como uma parceira para o desenvolvimento africano, onde suas intervenções seriam baseadas em um projeto de longo prazo para se chegar a benefícios mútuos; a segunda avalia que a intervenção chinesa é um meio de alcançar seus interesses imediatos por recursos naturais e trará resultados devastadores para o continente; e a terceira análise, que segundo Alden (2007) é a mais recorrente no Ocidente, avalia que a China tem pretensões neocolonialistas, usando a Cooperação Sul-Sul como um pretexto para assumir o controle político da região.

Fórum Macau

O Fórum para a Cooperação Econômica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa (Fórum Macau) foi criado em 2003 e é composto pelos seguintes países: Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e Timor Leste. São Tomé e Príncipe não é membro por manter relações diplomáticas com Taiwan em detrimento da China, mas participa como observador nas Conferências Ministeriais.

A denominação Fórum Macau deve-se ao fato do seu secretariado permanente¹² estar localizado na Região Administrativa

¹² “Este Secretariado é constituído por três gabinetes chefiados por Secretários-Gerais Adjuntos: o Gabinete de Administração, com funcionários do Ministério do Comércio da China, encarregue do trabalho diário; o Gabinete de Apoio, com funcionários de Macau, providencia os recursos necessários para as actividades; e o Gabinete de Ligação, com representantes dos países de língua portuguesa, gere os contactos com estes países (Fórum Macau, 2008). Embora não se trate de uma Organização Internacional, a existência de uma estrutura em permanência leva a que a dinâmica do Fórum Macau extravase as Conferências Ministeriais. Para além de organizar estes encontros regulares e algumas reuniões extraordinárias, o Secretariado Permanente como função: facilitar contactos aos empresários que o solicitem presencialmente, por telefone

Especial de Macau (RAEM)¹³. Macau foi colonizado e administrado por Portugal ao longo de 400 anos, tendo sido a última colônia europeia na Ásia, tornando-se uma das regiões administrativas especiais da China em 1999, assim como Hong Kong em 1997.

A língua oficial, a cultura e a memória da colonização portuguesa vêm sendo preservadas e incentivadas pela administração chinesa em Macau. A região tem funcionado como um eixo de ligação entre o Oriente e o Ocidente e, mais intensamente, entre a China e os países lusófonos. O estabelecimento do secretariado permanente do Fórum em Macau tem se traduzido em uma excelente estratégia da política externa chinesa em utilizar a herança da colonização portuguesa para se aproximar do mundo lusófono, facilitando negociações e parcerias comerciais e econômicas.

Para Mendes, a criação do Fórum na Região Administrativa de Macau é também uma forma de atrair Taiwan para a reunificação, pois ao contribuir para a diversificação da economia de Macau, “[...] o Fórum Macau evidencia o sucesso da fórmula ‘um país, dois sistemas’” (MENDES, 2010, p.43).

O conceito de “um país, dois sistemas” foi desenvolvido em 1984 pelo então líder total da China, Deng Xiaoping, tendo como objetivo unificar o país. O princípio foi proposto, primeiramente, para Hong Kong, durante as negociações com Margareth Thatcher, e, posteriormente, durante as negociações com o governo português no decorrer do processo de descolonização de Macau. Os novos territórios, que eram, respectivamente, colônias da Inglaterra e Portugal, utilizavam o capitalismo como modelo econômico e precisavam ser integrados à China – um país socialista. A proposta permite que os novos territórios, que passariam a ser Regiões Administrativas Especiais (RAE), pratiquem o capitalismo de forma autônoma ao longo de 50 anos, após a reunificação. A proposta de se transformar em uma RAE possui grande rejeição em Taiwan e, por isso, demonstrações de prosperidade econômica e autonomia, como a de Macau, podem

ou por e-mail e disponibilizar informação útil no web site(11) do Fórum; financiar encontros empresariais nos vários Estados-membros organizados pelas agências de investimento ou associações comerciais locais em coordenação com o Instituto de Promoção do Comércio e do Investimento de Macau (IPIM) e o *China Council for the Promotion of International Trade* (CCPIT); e organizar acções de formação em Macau e na China dirigidas a quadros dos países de língua portuguesa, nos mais variados sectores de actividade” (MENDES, 2013, p. 7).

¹³ Macau é conhecida como a “Las Vegas do Oriente”, sua economia é, em grande parte, baseada no mercado do jogo e no turismo.

funcionar como instrumento de persuasão para a política externa chinesa.

A implantação do secretariado permanente do Fórum em Macau trouxe como benefícios para a região uma maior promoção da sua imagem internacional, o aumento do turismo e a diversificação da economia, incluindo a incorporação de novos serviços relacionados à lusofonia, preservando a sua autonomia e a prosperidade da região.

De acordo com Mendes (2013), do ponto de vista político, a aproximação da China com o mundo lusófono procura evitar o reconhecimento de Taiwan como um Estado soberano e conquistar apoio nas Organizações Internacionais, além de ser aceita como grande potência desafiando a hegemonia ocidental, aproveitando interesses em comum com o Brasil e os antagonismos entre as elites africanas e ocidentais para alcançar maior espaço no cenário internacional. Os interesses econômicos da China estão associados a transações comerciais, de exportação de produtos manufaturados, e importação de recursos energéticos, florestais e agrícolas.

O Fórum Macau representa uma nova forma de cooperação trans-regional, com o estabelecimento de contatos regulares entre os participantes e o uso da atração econômica chinesa para ganhar espaço no cenário internacional. É difícil mensurar os retornos financeiros que vêm sendo alcançados após a criação do fórum, devido à inexistência de dados estatísticos precisos. No entanto, as estatísticas emitidas pelos Serviços Alfandegários apontam que no primeiro semestre de 2014 as trocas comerciais entre a China e os países lusófonos foram de:

[...] 64,68 mil milhões de dólares, um crescimento homólogo de 6,83%. As importações da China dos Países de Língua Portuguesa foram de 44,22 mil milhões de dólares, um acréscimo homólogo de 9,10%, enquanto as exportações da China para os Países de Língua Portuguesa foram de 20,46 mil milhões de dólares, um aumento homólogo de 2,25%.¹⁴

Tais números começaram a ter um crescimento significativo e constante, com o passar dos anos, desde a criação do Fórum. Não é possível afirmar que o aumento do número de acordos de

¹⁴ Disponível em “As trocas comerciais entre a China e os Países de Língua Portuguesa no primeiro semestre de 2014 foram de 64,68 mil milhões de dólares”, <http://www.forumchinapl.org.mo/pt/announce.php?id=2548>. Acesso em: 01/08/2014.

cooperação e transações comerciais não ocorreria sem a existência do Fórum Macau, mas é inegável a capacidade do fórum em criar uma esfera de confiança entre os países participantes e auxiliar na identificação de objetivos comuns entre os países. “Se hoje em dia, em que por todo o mundo lusófono se procura atrair investimento chinês e fechar negócios com a China, este papel de facilitador poderá parecer dispensável, há dez anos atrás esta função não era, de todo, despiciente” (MENDES, 2013, p. 8).

A China vem conquistando espaço junto aos PALOP, ganhando confiança através da proximidade estabelecida pelo Fórum, das mudanças que vêm ocorrendo em sua imagem perante o mundo e das ofertas de parcerias mais lucrativas e a baixos custos, com as quais dificilmente o Brasil poderia concorrer.

O papel da CPLP para as relações do Brasil com os PALOP

As relações entre o Brasil e os PALOP existem desde o período colonial e se intensificaram após a Revolução dos Cravos (1974)¹⁵, com a independência e conquista de autonomia das colônias portuguesas na África (1974-1975). Desde então, o Brasil pôde começar a colocar seus interesses nas ex-colônias em prática, favorecendo a sua política de diversificação de parceiros. Um dos marcos dessa aproximação entre o Brasil e a África foi o fato de ele ter sido o primeiro país a reconhecer a independência de Angola (1975).¹⁶ O interesse brasileiro pela África teve o seu ponto

¹⁵ O regime ditatorial do Estado Novo, que foi encerrado em Portugal após a Revolução dos Cravos, tinha como uma de suas principais preocupações a criação de justificativas para a manutenção do Império Colonial Ultramarinho. O regime salazarista promoveu a estruturação político-administrativa do Império Colonial Português. Tendo como ponto de partida a ideia de uma “herança histórica peninsular”, o discurso do “destino imperial português” foi sendo cuidadosamente construído ao longo do período salazarista. Procurou-se fortalecer e difundir esse discurso junto à população portuguesa, reelaborando um consenso nacional em prol do projeto imperial. Porém, junto à comunidade internacional, tal consenso estava longe de ser alcançado. Durante o Estado Novo, Portugal acabou enfrentando um relativo isolamento internacional em função da condenação da Comunidade Internacional à política colonialista, sobretudo a partir da década de 1950, visto que no contexto posterior à Segunda Guerra as antigas potências imperialistas europeias, enfraquecidas pelas crises, começaram a receber fortes pressões de suas colônias pela emancipação. Em acréscimo a essa pressão havia a falta de capacidade econômica de Portugal para aproveitar de forma lucrativa os recursos existentes nas colônias, despertando o interesse do capital internacional (FREIXO, 2009).

¹⁶ No entanto, é válido ressaltar que, como destaca Pinheiro em sua dissertação de mestrado “Ação e Omissão: a ambiguidade da política brasileira frente ao processo de descolonização africana, 1946-1960”, na época da descolonização as relações entre Brasil e Portugal dificultaram a implantação de políticas de apoio a tais países. Para ela, a postura brasileira “[...] ainda se encontrava atrelada à retórica dos laços tradicionais de amizade à nação portuguesa, baseados na condição de ex-colônia e na herança cultural lusitana. Os deveres e a gratidão para com a ex-metrópole implicavam uma constante reafirmação dos

alto nas décadas de 1970 e 1980 e entrou em declínio na década de 1990, ainda assim, foi nesse período que a CPLP surgiu e se desenvolveu. Na ocasião, tanto a América Latina quanto a África passaram por uma grave crise econômica; os mercados africanos se reduziram e houve poucas oportunidades de negociação.¹⁷

Ao passo que os processos de descolonização na África se efetivaram, o Brasil percebeu que a intensificação de arranjos diplomáticos naquele continente traria visibilidade e novas possibilidades no cenário internacional:

As iniciativas para a África são suficientes para reconhecer o nascimento da política africana do Brasil. Ela não aconteceu sem consistência e sem cálculos estratégicos. No fundo, ela se tornou um capítulo importante na busca brasileira por novos parceiros políticos e econômicos internacionais e, ao mesmo tempo, serviu para a busca de maior autonomia no espaço das relações internacionais da época (SARAIVA, 1994, p. 289).

O projeto de criação da CPLP começou a se tornar mais concreto a partir do final do governo José Sarney (1985-1989) e no decorrer do governo de Itamar Franco (1992-1994), quando se tornou um assunto recorrente no discurso da diplomacia brasileira. Sua fundação oficial ocorreu em 17 de julho de 1996, incorporando os sete países do mundo cuja língua oficial é o português, são eles: Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe, e Timor Leste, cuja inclusão oficial aconteceu em 2002. Além da identidade linguística, a CPLP está relacionada à construção de uma organização multilateral. O artigo 3º do Estatuto da CPLP define como objetivos fundamentais da comunidade: a concentração político-diplomática entre os membros, no que se refere a relações internacionais; a cooperação, principalmente, social, econômica, cultural, jurídica e técnico-científica; e a execução de projetos de difusão da língua portuguesa (CPLP, 1999).

A aproximação do Brasil aos países africanos de língua oficial portuguesa tem sido favorecida por programas existentes desde a década de 1970, programas esses que incluem intercâmbio educativo e a difusão de produtos culturais brasileiros como as

vínculos e impediam a tomada de decisão que ferissem determinados propósitos do governo português” (PINHEIRO, 1988, p. 80).

¹⁷ Ver SARAIVA, 1994.

telenovelas e a música, que difundem o ideal do modelo de vida brasileiro.

O ponto alto das relações entre tais países foi a partir do início do governo Lula (2003), quando a política externa brasileira passou a dar mais ênfase à cooperação Sul-Sul. José Flávio Sombra Saraiva (2012) chama atenção para a mudança de paradigmas observada a partir do governo Lula na atitude brasileira para com a África: houve um rompimento com a postura adotada anteriormente de persistência de uma gramática culturalista freyreana, que norteava a visão da diplomacia sobre a África e obscurecia fatos históricos desagradáveis, como a apoio de alguns governos ditatoriais brasileiros à manutenção das colônias portuguesas na África nas décadas de 1960 e 1970 e a cumplicidade com o *apartheid*. A partir de novo paradigma, o Brasil passou adotar o “discurso da dívida” reconhecendo os erros do passado.

A participação do Brasil na CPLP pode ser entendida através de duas perspectivas fundamentais: como uma forma de projetar os interesses brasileiros no exterior, alcançando parcerias mais significativas com os países que compõem a comunidade, e como uma possibilidade de obter novas formas de atuação conjunta para atender interesses globais. No entanto, a falta de clareza em relação ao propósito do projeto multilateral tem se mostrado um empecilho, principalmente, para a conquista da credibilidade dos países africanos em relação ao Brasil e a Portugal.

Para Ribeiro (2010), a adesão do Brasil à CPLP ainda não está clara, já que falta uma definição sobre seus objetivos, propostas e realizações. Para o autor:

É plenamente concebível identificar que sua participação esteja vinculada: a) à manutenção de sua influência junto aos países africanos, fruto de ações diplomáticas implementadas pelo país desde a década de 1960 no continente;

b) à reafirmação da abordagem multilateral desenvolvida pela política externa brasileira no esforço de diversificação e universalização de suas relações internacionais;

c) à avaliação positiva da relação custo-benefício da triangulação entre América, Europa e África que a Comunidade ratifica (RIBEIRO, 2010, p. 111-112).

Embora esses aspectos mencionados acima sejam mais perceptíveis, o sentido da participação do Brasil na CPLP ainda está limitado. Para o autor, faltam elementos para compreender de forma mais clara e objetiva como a chancelaria nacional pretende se apresentar perante o Fórum. Se existe, por exemplo, uma preocupação do país em espelhar ou induzir a formação de políticas dos diversos atores (RIBEIRO, 2010).

Considerações Finais

O Brasil e a China concedem grande ênfase à cooperação Sul-Sul em suas agendas de política externa, tendo como uma das principais estratégias para ganhar espaço no continente africano a ênfase no discurso de diferenciação da cooperação oferecida pelos países desenvolvidos.

Uma das principais diretrizes adotadas no Brasil, a partir da Política Externa Independente, foi a busca pela diversificação de parcerias. Neste ponto, tendo surgido na década de 1990, em meio a um processo de declínio das relações mercadológicas do Brasil com a África, a inserção do Brasil na CPLP tem ajudado a aprimorar a relação do Brasil com os PALOP e a fortalecer a imagem do Brasil frente a outros países africanos que têm valorizado cada vez mais os benefícios da cooperação Sul-Sul.

Neste artigo procuramos abordar a cooperação Sul-Sul como uma alternativa e não como uma proposta basilar de substituição da Cooperação Norte-Sul, tal alternativa tem como diferencial a busca pela construção de parcerias horizontais e menos assimétricas entre os países em desenvolvimento. A Cooperação Sul-Sul tem se desenvolvido muito nas décadas recentes e a China e o Brasil têm sido atores muito participativos nesse processo e esse empenho se evidencia principalmente na construção de agendas de cooperação com os países africanos. Nesse contexto, tanto a liderança chinesa no Fórum Macau quanto a participação atuante do Brasil na CPLP, funcionam como elementos facilitadores, mas não exclusivos da construção de novas parcerias de cooperação com os PALOP. Como foi evidenciado no artigo, tanto o Fórum Macau quanto a CPLP ainda possuem incoerências, conflitos de interesses e pontos a desenvolver. Cabe destacar também o caráter visivelmente mais multilateral da atuação brasileira em comparação à chinesa.

Algo que fica claro é que o Fórum Macau é prejudicial aos interesses brasileiros, pois fortalece a presença da China nos países africanos onde o Brasil possui mais relações, os PALOP. Este é um dos fatores aos quais se pode atribuir a resistência do Itamaraty em participar ativamente do Fórum. Atualmente o Brasil vem perdendo diversos contratos nos PALOP devido à dificuldade de competir com as vantagens oferecidas pela China. Apoiar o Fórum Macau seria o mesmo que apoiar a ampliação do espaço que a China vem conquistando nesses países de grande interesse estratégico para o Brasil.

É difícil atribuir empiricamente o papel do Fórum Macau e da CPLP na ampliação da CSS com os PALOP. Do mesmo modo que é difícil diferenciar quais recursos foram empregados em Cooperação para o Desenvolvimento. No atual estágio da CSS do Brasil, por exemplo, o Itamaraty não detém exclusividade na promoção da cooperação internacional, muitos ministérios possuem projetos e orçamentos destinados para essa finalidade, além disso há a participação de outros atores, como as entidades subnacionais. A política doméstica também é uma variável importante a ser considerada, visto que o peso e a importância atribuída a CSS mudam de acordo com a definição da agenda política dos atores que estão no poder. Através de uma análise comparativa entre o governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) e Lula (PT), por exemplo, é possível identificar que o governo Lula atribuiu uma importância muito maior às relações com a África e às estratégias da CSS, e esse ponto continua sendo prioritário no governo de Dilma Rousseff (PT).

Sobre a utilização estratégica do Fórum Macau pela China e da CPLP pelo Brasil para a ampliação da CSS nos PALOP, é possível afirmar que ambos os países têm obtido êxitos, conseguindo conquistar credibilidade e novas parcerias com as lideranças africanas, este sucesso se deve principalmente à eficiência dos dois poderes emergentes em se apresentarem como alternativas às relações com os países desenvolvidos que, já marcados pelo passado colonialista, muitas vezes utilizam a cooperação para obter vantagens econômicas através da inclusão de condicionantes em seus planos de cooperação.

VELOSO, I. The Macau Forum and the CPLP strategies for south-south cooperation of China and Brazil in Africa. *Perspectivas*, São Paulo, v.45, p.41-62, jan/jun. 2015.

■ **Abstract:** *This article aims to develop comparative reflections on the strategies of Brazilian and Chinese foreign policy in Africa through the activities of the Community of Portuguese Language Countries and the Forum for Economic and Trade Cooperation between China and Portuguese-speaking countries (Macau Forum). The point of departure for this article is how the CPLP and the Macau Forum to effectively contribute to the strengthening of Brazil's and China's relations with African countries with Portuguese as the official language. This approach is justified by the leading role that Brazil has the CPLP and the fact that China has used the Lusophone legacy of Portuguese colonization in Macau to create the Forum Macau and to expand its relations with PALOPs. This work is also justified by the lack of knowledge about the aims and forms of action of the Macau Forum and the CPLP in Africa.*

■ **Keywords:** *South-South Cooperation. Macau Forum. Community of Portuguese Speaking Countries.*

Referências

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. *Acordos vigentes da cooperação técnica entre países em desenvolvimento – CGPD*. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/cooperacaotecnica/acordosvigentes/cgpd>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

ALDEN, C. *China in Africa*. Londres: Zed Books, 2007.

CABRAL, L.; WINESTOCK, J. *Brazilian technical cooperation for development: drivers, mechanics and future prospects*. London: Overseas Development Institute, 2010.

CABRAL, L. *Cooperação Brasil-África para o desenvolvimento: caracterização, tendências e desafios*. *Textos Cindes*, n. 26, Dezembro de 2011, 39p.

FLECK, I. *Perdão a países africanos impulsiona empresas brasileiras*. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 11 ag. 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2013/08/1324813-perdao-a-paises-africanos-impulsiona-empresas-brasileiras.shtml>>. Acesso em: 03 jul. 2014.

FREIXO, A. *Minha pátria é a língua portuguesa: a construção da ideia de lusofonia em Portugal*. Rio de Janeiro: Apicuri, 2009.

HILL, C. *The changing politics of foreign policy*. Londres: Palgrave, 2003.

HIRST, M. Aspectos conceituais e práticos da atuação do Brasil em cooperação sul-sul: os casos de Haiti, Bolívia e Guiné Bissau. *Texto para discussão*, n. 1687. Ipea. Brasília: 2012. 49p. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=15146> julho 2014.

ITAMARATY. *Cooperação bilateral prestada*. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/7.1.1-cooperacao-internacional-cooperacao-bilateral-prestada>>. Acesso em: 24 jul. 2014

KURLANTZICK, J. *Charm offensive: how China's soft power is transforming the world*. New Haven: Yale University Press, 2007.

LEITE, I. C. Cooperação Sul-Sul: um ensaio conceitual. *Revista Mundorama*, Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.mundorama.net/2010/06/15/cooperacao-sul-sul-um-ensaio-conceitual-por-iara-costa-leite/>

LIMA, M. R. S. A economia política da política externa brasileira: uma proposta de análise. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, IRI-PUC/RJ, ano 6, n. 12, p.7-28, jul-dez, 1990.

LIMA, M. R. S. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 48, p.24-59, 2005.

MENDES, C. A. A China e a Cooperação Sul-Sul. *Relações Internacionais*, n. 26, p.39-46, 2010.

MENDES, C. A. Macau 500 anos depois: a plataforma da China para o mundo lusófono. *Revista Oriente*, Lisboa, n. 22, p.44-59, 2013.

MILANI, C. R. S. Aprendendo com a história: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul. *Cadernos CRH*, Salvador, v. 25, n. 65, p.211-231, 2012.

MILANI, C.; CARVALHO, T. Cooperação Sul-Sul e política externa: Brasil e China no continente africano. *Estudos Internacionais*, v. 1, n. 1, p. 11-35, jan-jun, 2013.

NYE, J. *The future of power*. Washington, DC: Public Affairs, 2010.

PINHEIRO, L. *Ação e Omissão: a ambiguidade da política brasileira frente ao processo de descolonização africana, 1946-1960*. Dissertação de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 1988.

RIBEIRO, C. O. Brasil, África, Portugal: da política externa independente à CPLP. Leviathan – *Cadernos de Pesquisa Política*, São Paulo, n. 1, p.99-117, 2004.

SARAIVA, J. F. S. Do silêncio à afirmação: as relações do Brasil com a África. In: CERVO, A. L. (Org.) *O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994, p. 263-332.

SARAIVA, J. F. S. *África parceira do Brasil Atlântico: relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

SECRETARIADO PERMANENTE DO FORUM PARA A COOPERAÇÃO ECONOMICA E COMERCIAL ENTRE A CHINA E OS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA (MACAU). *As trocas comerciais entre a China e os países de língua portuguesa no primeiro semestre de 2014 foram de 64,68 mil milhões de dólares*. Disponível em: <<http://www.forumchinapl.org.mo/pt/announce.php?id=2548>>. Acesso em: 01 ago. 2014.

GEOPOLÍTICA DOS RECURSOS NATURAIS ESTRATÉGICOS NA AMÉRICA DO SUL

Bernardo Salgado RODRIGUES¹

■ **Resumo:** Para que uma inserção internacional soberana de uma nação seja viável, deve-se necessariamente dispor de autonomia elevada para decidir acerca de suas políticas internas e também que envolvam o seu relacionamento com outros países. Para tanto, deve-se buscar independência econômica, política e cultural; ser capaz de fazer e refazer trajetórias, visando reverter processos antigos de inserção subordinada e desenhar sua própria história. A análise histórica da inserção sul-americana no sistema capitalista mundial aponta quais são as alternativas para que haja uma autonomia e soberania plenas dos países da região em sua formulação de políticas públicas, tendo como objeto de análise a geopolítica dos recursos naturais estratégicos. A partir dos ciclos do sistema capitalista, há uma necessidade de se pensar os ciclos da inovação científico-tecnológica com relação ao uso, à transformação, à apropriação, ao consumo e demanda dos recursos naturais, no qual a sua soberania é imprescindível para o rompimento com a dependência tecnológica sul-americana, para sua inserção nos próximos ciclos econômicos e de inovação, promovendo um modelo de desenvolvimento social e econômico com justiça social.

■ **Palavras-chave:** Geopolítica. América do Sul. Recursos naturais estratégicos. Soberania. Desenvolvimento.

Introdução

O texto procura realizar uma análise histórica da inserção sul-americana no sistema capitalista mundial com a finalidade de

¹ Mestrando no Programa de Pós Graduação em Economia Política Internacional. UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. Rio de Janeiro – RJ – Brasil. 22.290-240 – bernardo.rodrigues@pepi.ie.ufrj.br

apontar caminhos para que possa haver autonomia e soberania plenas dos países da região em sua formulação de políticas públicas, tendo como objeto de análise a geopolítica dos recursos naturais estratégicos.

De saída, é necessário se pensar nos processos da inovação científico-tecnológica, a partir dos ciclos do sistema capitalista, ou seja, com relação ao uso, transformação, a apropriação, consumo e demanda por recursos naturais. A soberania é imprescindível para a independência tecnológica sul-americana, e, conseqüentemente, para sua inserção nos próximos ciclos econômicos e de inovação, promovendo um modelo de desenvolvimento social e econômico com justiça social.

Primeiramente, é essencial nos estudos sobre a problemática regional partir de uma visão global do capitalismo contemporâneo, entendendo-o não só como construção social e econômica, mas também como processo de acumulação histórica. Esta abordagem se articula com os esforços de construir um paradigma de análise a partir de uma perspectiva de longa duração, ao mesmo tempo em que procura oferecer subsídios para a elaboração de políticas públicas.

A América do Sul vive importantes processos de integração regional, que não se limitam ao intercâmbio comercial e à regulação tarifária, mas buscam promover uma integração de longo prazo, de caráter econômico, político, cultural, educacional e infra estrutural. Neste contexto, retoma-se o debate sobre o desenvolvimento, não somente no âmbito nacional, mas também no regional, ensejando objetivos político-estratégicos para tal processo de integração. Não é por outra razão que a atenção a temas-chave (como soberania, recursos naturais e hidroenergéticos, preservação da biodiversidade e dos recursos biogenéticos), assim como o reconhecimento da Amazônia como área de preservação e disputa, coloca-se no centro dos debates políticos, acadêmicos e teóricos.

Lições da geopolítica clássica

A geopolítica, como ciência preocupada em responder a questões concretas, possui influência direta nas ações estratégicas do Estado no que se refere às relações entre espaço e poder, tanto no âmbito nacional ou regional, quanto nas relações com o exterior. A análise geopolítica em si abrange diferentes escalas

geográficas – nacional, regional e mundial – e diferentes temáticas específicas – como energia, recursos naturais, infraestrutura, biodiversidade. Nesse sentido, o espaço geográfico tem que ser pensado não só em sua dimensão econômica, mas também do ponto de vista político, estratégico e cultural. O desenvolvimento tecnológico também altera o valor político e econômico de determinados espaços geográficos, a partir da utilização de novas fontes de recursos ou do desenvolvimento de novos modos de produção. Do mesmo modo, a questão da democracia redimensiona radicalmente os interesses geoestratégicos do Estado, uma vez que toda e qualquer ação desenvolvida por ele passa a requerer o debate com os atores diretamente interessados e o diálogo com a opinião pública. A geografia de um Estado, portanto, influencia na sua política interna e externa, devendo ser analisada e interpretada a partir de cada caso particular.

Para o sueco Rudolf Kjellen, a geopolítica estuda o Estado como organismo geográfico, ou seja, como fenômeno localizado em certo espaço da Terra, analisando-o como país, como território, como região ou, mais precisamente, como domínio político. Segundo ele, a geopolítica pode ser distinguida em três formas: 1) como topopolítica, ou seja, como sub-ramo que pensa a política de Estado a partir de sua posição geográfica relativa ao mar, ao continente, aos seus vizinhos, aos centros de poder, às rotas comerciais, aos recursos estratégicos, aos rios e às montanhas; 2) como morfopolítica, concebida a partir da forma e tamanho do Estado, assim como da localização de sua capital; e 3) como fisiopolítica, que se baseia nos recursos naturais contidos em seu território, pensando sua exploração como domínio político. (MELLO, 1999, p.7-12),

Na visão do alemão Karl Ernest Haushofer,

A geopolítica é a doutrina das relações da terra com os desenvolvimentos políticos. Tem por base os sólidos fundamentos da geografia, em especial da geografia política, como doutrina e estruturas dos organismos políticos no espaço. Os descobrimentos, quanto ao caráter dos espaços da terra, representam o arcabouço da Geopolítica. [A geopolítica] deve ser e será a consciência geográfica do Estado" (HAUSHOFER *apud* CHIAVENATO, 1981, p.19).

Para o holandês radicado nos EUA, Nicholas J. Spykman, considerado o precursor da "estratégia de contenção" norte

americana após a II Guerra mundial, por outro lado, a geopolítica é o planejamento da política de segurança de um Estado, em relação a seus valores geográficos (COSTA, 2008). No que tange a uma geopolítica clássica sul-americana e suas especificações, há dois autores brasileiros que merecem destaque: Mario Travassos (1935) e Golbery do Couto e Silva (1967).

Para Carlos de Meira Mattos (1975; 1977), a preocupação básica do pensamento de Mário Travassos, formulado de modo pioneiro já na década de 1930, seria apresentar uma solução geopolítica para vertebrar a massa continental sul-americana a partir das potencialidades do território brasileiro e de seu papel no subcontinente sul-americano. (FREITAS, 2004).

O general brasileiro Golbery do Couto e Silva, que de certa maneira se inspira nessas ideias, trabalha com a perspectiva de que na configuração geopolítica da América do Sul existiriam cinco áreas continentais, sendo elas: 1) a Zona de Reserva Geral ou Plataforma Central de Manobra, o núcleo central brasileiro, estruturado sobre o triângulo Rio de Janeiro/São Paulo/Belo Horizonte, incorporando, posteriormente, o Estado de Minas Gerais e o Sul de Goiás; 2) a Área Geopolítica Continental da Amazônia Americana, composta pelo Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, Guiana, Suriname, Guiana Francesa, mais os estados do Amazonas, Pará, Acre, Amapá, Roraima e norte de Goiás (atualmente Tocantins); 3) a Área Geopolítica Continental Platino-Patagônica, formado pelo Chile, Argentina, Uruguai e Brasil platino (estados do Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina); 4) a Área Geopolítica Central de Soldadura, composta pelo Paraguai, pela Bolívia e, pelos estados de Mato Grosso, e Rondônia; e 5) a Área Geopolítica do Nordeste Brasileiro, que inclui todos os Estados do Nordeste do Brasil (COUTO & SILVA, 1967).

Tendo por base essa sistematização do território sul-americano, o autor afirma que as circunstâncias abertas pela conjuntura do pós-guerra contribuíram para superar alguns dos tradicionais atritos e receios mútuos entre os estados da América do Sul. Com isso, fortaleceu-se, concomitantemente, a perspectiva de constituir uma comunidade sul-americana unida na luta contra o subdesenvolvimento e o atraso econômico (FREITAS, 2004, p. 50).

A ameaça externa, neste sentido geopolítico, acaba ensejando a formação aglutinadora e pacífica no subsistema sul-americano de "zonas de integração geopolítica", cuja finalidade

é uma conjugação voluntária dos “esforços nacionais para as tarefas construtivas da paz”. Em paralelo, ao Brasil caberia, pela sua posição, grandeza territorial e localização no núcleo central, o papel de liderar um processo de participação integral nas diferentes problemáticas da região sul-americana.

Para que o quadro, sumariamente, delineado possa ser mais bem compreendido, deve-se buscar, concomitantemente, desmistificar a ideia que associa o pensamento geopolítico a uma política expansionista de um Estado autoritário e opressor, ainda que suas primeiras análises pudessem conter este viés. Dito em outros termos, qualquer análise geopolítica atual deve ter a preocupação de se desvencilhar de tais amarras, pautando-se por uma postura crítica que busca analisar os interesses dos Estados nacionais e fomentar seu desenvolvimento através de uma geoestratégia condizente com a atualidade, ensejando um estudo aprofundado dos clássicos geopolíticos alinhado à sistematização dos desafios concretos que se apresentam a um determinado país, tendo nas universidades e centros de pesquisa novos espaços de diálogo para a solução desses problemas (COSTA, 2008).

Geopolítica do petróleo e gás

A despeito de serem considerados como uma “fonte energética do século XX”, já que são vistos por muitos especialistas como ultrapassadas por seus custos ambientais e sociais, o petróleo e o gás não podem ser menosprezados numa análise geopolítica dos recursos estratégicos da região sul-americana. E isto não só porque a região possui grandes reservas desses combustíveis fósseis, mas também pelo fato de que o uso do petróleo e do gás como fontes energéticas importantes deve continuar sendo considerável pelo menos até a segunda metade do século XXI. Para tornar essas afirmações mais compreensíveis, procurou-se sintetizar algumas considerações fundamentais para a abordagem delimitada, tendo em vista que a análise geopolítica do petróleo e do gás é bastante vasta no âmbito acadêmico.

No atual contexto da indústria petrolífera mundial, com as descobertas dos campos do pré-sal brasileiro e de óleo ultrapesado na bacia do Orenoco na Venezuela, e as possibilidades de aproveitamento de gás de xisto na Patagônia argentina (MONIÉ; BINSZTOK, 2012), a América do Sul tende a

se constituir como um player decisivo no mercado mundial de hidrocarbonetos no século XXI.

Tabela 1

Reservas comprovadas e produção de petróleo					
País	Reservas - 2011			Produção - 2011	
	bilhões de barris	porcentagem do total mundial	Relação reservas/produção	Milbarris diários	Porcentagem do total mundial
Argentina	2,5	0,2%	11,4	606,9	0,8%
Brasil	15,1	0,9%	18,8	2192,9	2,9%
Colômbia	2,0	0,1%	5,9	930,0	1,2%
Equador	6,2	0,4%	33,2	508,6	0,7%
Peru	1,2	0,1%	22,2	152,7	0,2%
Venezuela	296,5	17,9%	*	2720,3	3,5%
Total da América do Sul	323,5	19,6%		7111,4	9,2%

Fonte: British Petroleum 2012

Tabela 2

Reservas comprovadas e produção de gás natural					
País	Reservas - 2011			Produção - 2011	
	trilhão de metros cúbicos	porcentagem do total mundial	Relação reservas/produção	Bilhões de pés cúbicos por dia	porcentagem do total mundial
Argentina	0,3	0,2%	8,8	3,8	1,2%
Bolívia	0,3	0,1%	18,3	1,5	0,5%
Brasil	0,5	0,2%	27,1	1,6	0,5%
Colômbia	0,2	0,1%	14,9	1,1	0,3%
Peru	0,4	0,2%	31,1	1,1	0,3%
Venezuela	5,5	2,7%	*	3,0	0,9%
Total da América do Sul	7,1	3,4%		12,0	3,8%

Fonte: British Petroleum, 2012.

Até o final do século XX, as reservas de petróleo eram medidas em função das dimensões estimadas e das características geológicas dos reservatórios naturais que retêm os hidrocarbonetos. Em termos geoeconômicos, “um indicador do grau de exploração dos reservatórios é a relação entre as reservas provadas e a produção anual” (MONIÉ; BINSZTOK, 2012, p.92), a qual constitui uma métrica que indica por quantos anos é possível explorar as reservas provadas disponíveis, mantido o ritmo de produção atual.

Pode-se verificar, nesse contexto, um horizonte médio de vinte anos de produção de petróleo e gás no ritmo de produção atual, isso desconsiderando as imensas reservas venezuelanas. Tal fato pode ser visualizado como um alicerce do projeto de modernização da América do Sul, se as divisas provenientes forem bem alocadas em proveitos dos países da região. Os interesses estrangeiros nessa imensa riqueza sul-americana são enormes, e cabe aos governantes sul-americanos tornar endógenos os frutos dessa riqueza.

Logo, nos últimos anos e com o ingresso da Venezuela no Mercosul, a integração sul-americana se torna estratégica, ensejando possibilidades de trabalhos conjuntos entre as empresas estatais do ramo. Além disso, uma série de questões referentes à infraestrutura, meio ambiente e interesses de outros países na região torna complexa – mas possível – a realização de projetos, aumentando a importância estratégica do setor, “seja nos rumos do desenvolvimento da região e de sua inserção na economia mundial, seja na questão da integração regional” (MONIÉ; BINSZTOK, 2012, p.100).

Geopolítica dos recursos minerais

A questão da geopolítica dos recursos minerais na América do Sul constitui um fator de longa data, tanto no período da colonização, como no pós-independência, acalutando debates e disputas político-econômicas até a atualidade. Historicamente, em raríssimas ocasiões, a exploração desses recursos naturais por potências estrangeiras beneficiou as populações locais de onde tais recursos eram extraídos. Foi assim durante os mais de três séculos em que a região foi colonizada por portugueses e espanhóis, que inundaram a Europa com o ouro e a prata extraído de suas colônias americanas.

Dentre os minerais presentes na América do Sul, destacam-se por suas grandes quantidades o nióbio, o lítio, o cobre, a prata, o estanho, o ferro, o zinco e o alumínio (bauxita), além de muitos outros em proporções menores.

Tabela 3

Recursos minerais - percentagem na América do Sul do total mundial (2010-2011)		
Minério	Reservas	Produção
Nióbio	98,05	97,02
Lítio ¹	64,9	47,6
Cobre	42,2	41,7
Prata	36,39	20
Estanho	28,7	25,06
Ferro	17,4	14,2
Zinco	10,48	16,4
Alumínio (bauxita)	8,85	19,5

*As reservas e produção da Bolívia não estão contabilizadas

Fonte: Sumário Mineral 2012- Departamento Nacional de Produção Mineral.

Entretanto, a presente análise de apenas dois desses minerais – o lítio e o níobio –, diante dos muitos recursos minerais estratégicos na América do Sul, é justificada por dois motivos: 1) as reservas dos dois recursos na região correspondem a mais de 90% das reservas mundiais, o que representa um poder de persuasão diante de políticas relacionadas a apropriação, utilização, transformação, formação de preço, consumo e demanda; 2) ambos os recursos possuem propriedades de cunho energético possíveis de alimentar os próximos ciclos de inovação científico-tecnológica na região e no mundo, tendo potencial para alimentar uma nova fronteira de tecnológica.

O lítio

Em sua forma pura, o lítio é um metal macio, de coloração branco-prateada, que se oxida rapidamente no ar ou na água. Quanto a suas aplicações, é utilizado na obtenção de ligas metálicas condutoras de calor (alumínio), no feitiço de cerâmicas e lentes (telescópios), na produção de pilhas e baterias elétricas (celulares e notebooks) e, até mesmo, na medicina, onde seus sais são utilizados em medicamentos para o tratamento de depressão e do transtorno bipolar.

Na década de 1950, o governo norte-americano criou um mercado quase exclusivo para o lítio quando um isótopo extraído do metal se revelou útil para a construção de armas

termonucleares. Mas, ainda assim, a demanda por lítio, que tem propriedades corrosivas, além de tendência à combustão espontânea, manteve-se praticamente inalterada em outras frentes. Esse quadro foi modificado com a proliferação dos telefones celulares e dos computadores portáteis.

Logo, percebeu-se que a importância estratégica do lítio – consequência de sua aplicação na indústria de baterias recarregáveis de quase todos os dispositivos eletrônicos portáteis consumidos no mundo, com grande capacidade de armazenamento de energia – é monumental e só deverá se expandir. Entretanto, talvez sua aplicação mais importante, do ponto de vista tecnológico, esteja na produção de uma nova tecnologia de baterias recarregáveis para veículos elétricos, a HEV (Hebrid Electric Vehicle) (BRUCKMANN, 2011, p. 247).

Outra vantagem da nova tecnologia de baterias de íon-lítio é sua alta densidade, o que lhe permite maior capacidade de armazenamento de energia por unidade de peso, reduzindo consideravelmente o peso total destas baterias em relação às produzidas a partir de NiCd ou de NiMH. Em 1992, quando se introduziram no mercado as baterias de lítio, estas tinham densidade de energia apenas 10% maior que as baterias de NiMH. Em 2005, a densidade de energia média das baterias de lítio era 80% maior que a das baterias de NiMH. O aumento da densidade de energia das baterias de lítio tem permitido a diminuição constante do peso total destas e, conseqüentemente, a diminuição do peso dos dispositivos portáteis que as usam. No caso dos veículos elétricos híbridos, a alta densidade de energia das baterias de lítio é fundamental (VIANA; BARROS; CALIXTRE, 2011, p.219).

Mesmo com os desenvolvimentos tecnológicos no ramo científico do lítio, alguns estudiosos ainda consideram as baterias grandes e pesadas, além da sua reatividade ser outra fonte de problemas. Ainda assim, cientistas vêm abrindo novos caminhos, trabalhando numa bateria “lítio-ar”. Nelas, em vez de ser selado num invólucro, o lítio permanece em contato com o ar, e usa o oxigênio ambiente como catodo, a exemplo do que fazem as baterias de zinco dos aparelhos de audição, tornando a bateria bem mais leve. Há ainda cientistas que vêm usando a nanotecnologia para tornar mais densa a superfície do catodo, o que poderá multiplicar o número de reações e aumentar, ao menos em teoria, a potência da bateria.

Neste contexto, ressalta-se que as principais reservas de lítio no mundo encontram-se em regiões de salares, isto é, regiões que há dezenas de milhares de anos eram cobertas por oceanos e que, com a formação geológica dos continentes, acabaram secando e formando grandes desertos de sal. O lítio se encontra dissolvido abaixo da grossa crosta, em uma camada de solução impregnada de sal. O fato do lítio ser um mineral que se concentra em região de salares faz com que países como Bolívia (com o Salar de Uyuni), Chile (com o Salar de Atacama), e Argentina (com o Salar del Hombre Muerto) estejam situados entre os maiores detentores mundiais de reservas deste recurso, formando o chamado “triângulo do lítio”, apresentando aproximadamente 92% das reservas mundiais em 2009 (VIANA; BARROS; CALIXTRE, 2011, p. 219).

Desde os últimos descobrimentos de grandes jazidas de lítio na Bolívia, cujas reservas comprovadas aumentaram em aproximadamente 100 milhões de toneladas, as reservas mundiais multiplicaram-se em dez vezes e a Bolívia tornou-se a maior reserva do mundo. Isto significa que quase todas as reservas de lítio do planeta estão no continente sul-americano (BRUCKMANN, 2011, p. 249).

Apesar de a Bolívia ter grandes reservas de lítio, quantidades substanciais do metal estão disponíveis em outros lugares. Além das grandes jazidas em solução salina nos Andes e no interior da China, o lítio pode ser encontrado também numa pedra chamada pegmatita. Além disso, os custos operacionais do lítio boliviano são mais elevados, fazendo com que

la producción de litio en Bolivia sea más cara que en Chile y Argentina porque, en el salar de Uyuni, está mezclado con otros varios minerales, especialmente con potasio, boro y magnesio (STROBELE-GREGOR, 2013, p. 76).

Devido à infraestrutura precária, além das impurezas encontradas no Salar, o custo da extração do lítio será significativamente maior do que em outros países, gerando incertezas acerca do projeto de industrialização do lítio na Bolívia, como:

dudas sobre la capacidad técnica nacional necesaria y sobre la existencia de suficientes científicos y expertos de peso y con

experiencia en la producción de baterías; advertencias sobre los efectos de la alta contaminación ambiental; observaciones sobre los costos y el desarrollo de la tecnología necesaria para tal programa sin cooperación internacional (STROBELE-GREGOR, 2013, p.79-80).

E ainda,

la insuficiente cantidad y calidad de infraestructuras, sobre todo camineras y eléctricas; la crónica inestabilidad política del país, considerada como un importante factor obstaculizador; y un escepticismo general –a escala global– acerca del desarrollo y la difusión en masa de los vehículos eléctricos (STROBELE-GREGOR, 2013, p.79-80).

No contexto da região, as nações vizinhas não compartilham o pensamento de independência econômica e integração regional que orienta o atual governo boliviano. Acabam, assim, minando as oportunidades de desenvolvimento sustentável da Bolívia na região, ao oferecer grandes quantidades de lítio às mineradoras estrangeiras a um custo bem mais baixo do que o boliviano, uma vez que a base do modelo de exploração do mineral que vigora no Chile e na Argentina segue os velhos padrões já bastante conhecidos no processo de acumulação, no qual os lucros se acumulam nas mãos dos detentores do capital, enquanto a região explorada é degradada, não se desenvolve e seus trabalhadores vivem na miséria absoluta (WRIGHT, 2010). Fato este que vem sendo combatido pelo próprio governo boliviano, uma vez que este estimula parcerias com governos sul-americanos alinhados e intensifica os investimentos estatais para potencializar o mercado do lítio, seja na pesquisa e desenvolvimento, seja na construção da infraestrutura, num esforço do país para explorar sua riqueza litífera, processando-a em seu território para benefício de sua própria população.

Em suma, recentemente o governo boliviano ordenou a construção de uma planta para a produção de lítio no Salar de Uyuni, localizado no Departamento de Potosí e no Departamento de Oruro, no sudoeste da Bolívia. Na primeira fase, espera-se produzir de 40 a 60 toneladas métricas de cloreto de lítio por ano; em uma segunda fase se produzirá hidróxido de lítio e, em uma terceira fase, lítio metálico, que é a matéria prima para a fabricação de baterias recarregáveis. O Estado boliviano assume

assim, diretamente, a gestão da exploração e produção deste mineral; iniciativa que inclui pesquisa científica, em cooperação com várias instituições do mundo. Ao ser declarado pela constituição como um recurso natural estratégico, o Estado se reserva o direito inalienável sobre este mineral. Em 2011, a Bolívia assinou um convênio com a Venezuela que estabelece, entre outros acordos, a cooperação entre os dois países para a produção de bateria de lítio, o que demonstra a preocupação do governo boliviano com a aceleração do processo de gestão econômica do mineral (BRUCKMANN, 2011, p. 249).

A disputa global pelo lítio, devido ao crescimento sustentado e abrupto de sua demanda como consequência da inovação tecnológica na produção de baterias recarregáveis, modificará o eixo da geopolítica energética mundial colocando a América do Sul no centro do debate, criando possíveis novas tensões geopolíticas na região andina do subcontinente.

O nióbio

O nióbio é um metal altamente estratégico e de grande valor comercial, considerado fundamental para a indústria de alta tecnologia – assim como para a sustentabilidade, já que o ferro-nióbio pode ajudar a produzir estruturas e veículos mais leves, que consumam menos energia e combustível – e um dos metais mais resistentes à corrosão e a temperaturas extremas.

O Brasil tem as maiores reservas mundiais de nióbio e é também o maior produtor mundial da substância, representando mais de 90% do total mundial. As reservas de nióbio, lavráveis no Brasil, estão nos estados de Minas Gerais, Amazonas, Goiás, Rondônia e Paraíba, sendo Minas Gerais e Goiás os principais estados com empresas produtoras de nióbio. Somente em Araxá há a exploração de jazidas com durabilidade estimada em mais de 200 anos, considerando-se a demanda atual.

A CBMM (Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração) é uma das empresas nacionais – e a maior do mundo no setor – que extrai, processa, fabrica e comercializa produtos à base de nióbio em quinze etapas de processos produtivos que contam com tecnologia própria totalmente desenvolvida por ela no Brasil. Desde a década de 1970, não há comercialização do minério bruto ou do concentrado de nióbio no mercado interno ou externo. O metal é vendido, sobretudo, na forma da liga ferro-nióbio, obtida a partir de diversas etapas de processamento.

As aplicações de nióbio variam desde aços microligados, com aplicações na construção civil, na indústria mecânica, aeroespacial, naval, automobilística, de tubulações para transmissão de gás sob alta pressão, na produção de ligas supercondutoras de nióbio-titânio, assim como na fabricação de magnetos para tomógrafos de ressonância magnética e na aplicação em cerâmicas eletrônicas e em lentes para câmeras.

Ainda no que tange à aplicabilidade do nióbio, a Faculdade de Engenharia de Alimentos da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) desenvolveu um novo tipo de açúcar que não engorda, não provoca cáries e pode ser usado por diabéticos. O açúcar FOS (sigla de fruto sacarídeos) não engorda porque sua molécula é muito grande para ser quebrada pelo organismo. Por causa do seu tamanho, o FOS também não consegue ser metabolizado pelos organismos que ficam alojados na boca e que causam a cárie e as placas dentárias. A metodologia desenvolvida pela UNICAMP emprega uma liga de nióbio e de grafite para imobilizar a enzima que irá produzir o açúcar, onde vários produtos com FOS poderão ser processados.

Ainda, no Projeto ITER (Reator Experimental Termonuclear Internacional), um reator termonuclear experimental está em construção na cidade francesa de Cadarache e deverá entrar em operação em alguns anos, com sete participantes: EUA, UE, Índia, Japão, China, Rússia e Coreia do Sul. O reator é uma grande câmara de aço em forma de pneu onde campos magnéticos serão utilizados para tentar fazer o gás hidrogênio chegar a uma temperatura superior a 100 milhões de graus Celsius para conduzir o processo de fusão nuclear dentro do reator. Este projeto multinacional de energia por fusão nuclear necessita da utilização do nióbio, o que ensejaria a participação brasileira devido às suas reservas.

Uma vez que essa técnica de fusão nuclear for dominada, muitos especialistas acreditam que o nióbio poderá vir a ser elemento crucial da nova geração de energia em grande escala. Assim, as usinas termonucleares limpas e mais seguras que as nucleares – onde, ao contrário das atuais centrais nucleares, os reatores termonucleares não produzem resíduos radiativos nocivos e só liberam hélio, um gás inerte e inofensivo –, além de geradoras de energia abundante e barata, poderão constituir um novo modelo de geração de energia, exigindo milhares de toneladas de nióbio, ou seja, o nióbio brasileiro, para que seja viável em larga escala mundial.

Em 2010, um documento secreto do Departamento de Estado dos EUA, vazado pelo site WikiLeaks, incluiu as minas brasileiras de nióbio na lista de locais cujos recursos e infraestrutura são considerados estratégicos e imprescindíveis aos EUA. Em 2011, um grupo de companhias asiáticas adquiriu 30% do capital da CBMM por 4 bilhões de dólares. Estão entre as novas acionistas da CBMM as japonesas Nippon Steel e JFE Steel; a sul coreana Posco; e as chinesas BaoSteel, Anshan, Tisco e Shougang. Logo, tem-se um cenário no qual grandes multinacionais visualizaram o grande potencial do nióbio, o que engendrará uma luta contínua pelo controle e pelo acesso a este recurso.

Uma vez que tal vantagem competitiva em relação ao nióbio desperta cobiça e preocupação por parte das grandes siderúrgicas e maiores potências econômicas, que costumam incluir o nióbio nas listas de metais com oferta crítica ou ameaçada, o país perde muitos recursos ao não controlar o preço do produto, uma vez que quem consome nióbio são empresas transnacionais superespecializadas que pressionam para ter o produto pelo preço mais barato e acessível para elas. A possibilidade de em alguns casos haver até mesmo a estatização da produção é defendida por críticos do atual modelo de exploração do nióbio, no qual a nacionalização das empresas incorreria numa produção crescente, com incorporação de tecnologia através da capacidade do parque industrial brasileiro possuir os demais fatores necessários para transferência de tecnologia de produção de manufaturados que contenham nióbio, realizando um crescimento no valor agregado de bens que elevem a qualidade dos empregos e a renda nacional.

O fato de possuir o quase “monopólio” da oferta mundial ainda não resultou numa política específica para o nióbio no Brasil ou num programa voltado para o desenvolvimento de uma cadeia industrial, que vise agregar valor a este insumo que praticamente só o país oferece, tanto que o governo não prevê qualquer abordagem específica para o nióbio dentro das discussões sobre o novo marco regulatório da mineração.

A soberania do nióbio, nesses marcos, é essencial para a soberania brasileira e do continente sul-americano, concomitantemente com investimentos em pesquisa e desenvolvimento nacionais e regionais para a aplicabilidade prática deste recurso estratégico, onde o Brasil deve ter uma estratégia bem definida por se tratar de um recurso mineral fundamental para as indústrias de tecnologia de ponta e para a produção de energias

limpas, ensejando o próprio desenvolvimento industrial do país e da região como um todo.

Geopolítica da água

Pode-se entender a geopolítica da água como um ramo de estudo que orienta a política do Estado sobre o uso das águas dos rios, lagos e oceanos, visando o desenvolvimento de programas que incentivem a criação de leis e tratados de integração e cooperação sobre a importância da preservação dos recursos hídricos, abrangendo inclusive possíveis conflitos e disputas internacionais sobre o controle das águas.

A água doce, potável e de qualidade encontra-se distribuída de forma bastante desigual. A demanda pelo consumo água tende a aumentar nos próximos anos, assim como a sua disputa, uma vez que a oferta é limitada na maioria dos casos. Alguns estudiosos apontam diversos motivos que podem se apresentar em diferentes países, como o aumento na taxa de consumo superior a taxa de crescimento populacional, em muitos países desenvolvidos; a expansão da população em grandes aglomerações demográficas acima da capacidade de abastecimento; a ausência de obras de infraestrutura, que afeta sua distribuição e sua qualidade nas áreas onde o recurso é abundante; as baixas taxas naturais de reposição em países onde há baixos índices pluviométricos; o desperdício e a poluição, sendo imprescindível que se tenha pessoal técnico, estações de tratamento, reciclagem e a construção de mecanismos que evitem que o lixo contamine os aquíferos; e o aquecimento global. Neste sentido, a água tornou-se uma questão de segurança e de defesa dos Estados, devendo constar em seu planejamento estratégico.

As chances de conflito na gestão de tais recursos são bastante elevadas. Esta geopolítica da escassez da água pode levar rapidamente ao aprofundamento do quadro, desembocando em graves conflitos interestatais. Os protagonistas desta disputa já não são mais atores políticos locais, mas globais. Estes protagonistas configuram um novo território global onde operam em escala mundial, articulando os interesses dos gestores técnicos que se atribuem a tarefa de melhorar a eficiência do aproveitamento da água e o dos empresários interessados no processo de privatização deste recurso natural. O argumento central que está na base ideológica deste processo sustenta

que, ao ser a água um recurso escasso, se faz imprescindível uma gestão eficiente do mesmo. Logo, se conclui que a melhor maneira de assegurar esta eficiência é através de uma política de preços adequada e um processo de privatização.

Duas visões contrapostas estão em choque na disputa pela água. A primeira, baseada na lógica da mercantilização da água, pretende fazer deste recurso uma *commodity* sujeita a uma política de preços cada vez mais dominada pelo processo financeiro e pelo mercado de futuros. A outra visão se reafirma na consideração da água como direito humano inalienável, defendida por um amplo conjunto de movimentos sociais, ativistas e intelectuais articulados em um movimento global pela defesa da água, que propõe a criação de espaços democráticos e transparentes para a discussão desta problemática (BRUCKMANN, 2011, p.212).

A disputa pela apropriação e controle da água no planeta adquire dimensões que extrapolam unicamente os interesses mercantilistas das empresas transnacionais, colocando-se como um elemento fundamental na geopolítica mundial. As consequências devastadoras que a degradação do meio ambiente está provocando e a gravidade da situação global, que tende a aprofundar-se, colocam em discussão a própria noção de desenvolvimento e de civilização. No ano 2000, a Bolívia foi o cenário de um conflito intenso, conhecido como a Guerra da Água, iniciada pelo processo de privatização da água na cidade de Cochabamba.

Constata-se, portanto, que os governos sul-americanos avançam no reconhecimento da água como um direito inalienável de todos os cidadãos, afirmando sua soberania na gestão pública deste recurso. A própria Constituição Política do Estado Plurinacional da Bolívia é um exemplo a ser seguido, ao assumir que a água se constitui como um direito fundamental para a vida, nos marcos da soberania popular, cabendo ao Estado promover o uso e o acesso à água com base nos princípios de solidariedade, complementariedade, reciprocidade, equidade, diversidade e sustentabilidade (CONSTITUCIÓN, 2009).

Para uma melhor compreensão do papel geopolítico da água no mundo atualmente, é necessário um entendimento técnico das reservas de água no mundo, dos sistemas hídricos e de seu impacto nos ecossistemas. A pesquisa hidrológica dos ciclos globais da água tem demonstrado que 99% da água potável do planeta se encontram nos aquíferos de água doce. Estas

águas constituem sistemas hídricos dinâmicos e desenvolvem seus próprios mecanismos de reposição que dependem, fundamentalmente, das chuvas. Parte deste caudal se infiltra nas rochas subjacentes e se deposita debaixo da superfície, no que se conhece como aquíferos.

Os aquíferos e as águas subterrâneas que os formam são parte de um ciclo hidrológico cujo funcionamento determina uma complexa inter-relação com o meio ambiente. Na natureza, as águas subterrâneas são um elemento chave para muitos processos geológicos e hidroquímicos. A identificação dos sistemas aquíferos é um requisito básico para qualquer política de sustentabilidade e gestão de recursos hídricos que permita que o sistema continue funcionando, sendo imprescindível para uma análise geopolítica que busque por em evidência elementos estratégicos na disputa pelo controle e apropriação da água.

Os aquíferos recebem a reposição da chuva e por isso são, em sua maioria, renováveis. Dependendo do tamanho e das condições climáticas da localização dos aquíferos, o período de renovação oscila entre dias e semanas (nas rochas cársticas), ou entre anos e milhares de anos, caso se trate de grandes bacias sedimentárias.

Logo, evidencia-se que a região de maior reposição de água do mundo é a América do Sul, onde em quase todo o território se registram níveis altíssimos de capacidade de reposição de águas superficiais e subterrâneas, o que constitui o principal fator de abastecimento dos sistemas aquíferos da região.

Outro aspecto estratégico a ser considerado na geopolítica mundial da água é o nível de extração deste recurso em cada região, que enseja um panorama do esgotamento dos sistemas hidrográficos e das camadas freáticas. Mais uma vez, em termos absolutos, a América Latina é o continente de menor extração, com aproximadamente 25 km³ por ano.

A região da América do Sul possui três grandes aquíferos: a bacia do Amazonas, a bacia do Maranhão e o sistema aquífero Guarani. O Sistema Aquífero Guarani é um dos maiores depósitos de água doce do planeta. Este aquífero ocupa uma superfície total de aproximadamente 1 milhão de km², distribuídos por quatro países do cone sul: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Uma das características mais importantes deste sistema aquífero é sua grande capacidade de renovação devido às chuvas que se infiltram através dos rios, arroios e lagos. Estima-se que sua

capacidade de recarga de água seja de aproximadamente 166 km³ por ano, e tem uma reserva total de água de 45 mil km³.

A partir desses dados, pode-se calcular que a América do Sul poderia elevar seu consumo anual de água em cinco vezes (de 25 a 150 km³) e ainda assim, extrairia apenas a água que se renova anualmente, sem afetar a camada freática deste sistema aquífero único. O volume de reposição deste aquífero representa o volume extraído para consumo anual dos Estados Unidos (150 km³) e quase a quarta parte do volume total extraído no mundo (de 600 a 800 km³).

O aquífero Amazonas ocupa uma superfície total de 3,95 milhões de km² na floresta amazônica, abrangendo a Bolívia, o Brasil, a Colômbia, o Equador, o Peru e a Venezuela. Recentes estudos indicam que as reservas do Aquífero Alter do Chão, que faz parte do sistema aquífero Amazonas, localizado nos estados do Amazonas e do Pará, no Brasil, chegam a 86 mil km³ de água doce, com o que se converteria na maior reserva do planeta, com quase o dobro de volume de reservas do Aquífero Guarani (BRUCKMANN, 2011, p.212-226).

Estes dados indicam que quase todo o continente sul americano possui um lençol freático de grandes reservas de águas subterrâneas e uma ampla rede hidrográfica que inclui a bacia do Amazonas, com o rio de maior longitude e caudal do mundo.

Pelo volume das reservas destes aquíferos e pela capacidade de reposição da água destes sistemas, a América do Sul contem a principal reserva de água doce do planeta. Sendo assim, o controle da água na região representa o controle de uma das principais fontes renováveis de água doce do planeta, de um enorme potencial de energia hidrelétrica, do controle de um dos sistemas ecológicos de maior concentração de biodiversidade do mundo.

Logo, é necessária uma estratégia sul americana de gestão dos recursos hídricos, com metas comuns dos países da região para descontaminação e preservação das bacias hidrográficas, das reservas subterrâneas e dos lençóis freáticos, uma vez que os interesses em disputa se fazem cada vez mais presentes. Os Estados Unidos necessitam assegurar o abastecimento de água doce, pois o seu nível de consumo está acabando com suas reservas de água subterrânea. Neste cenário, a América do Sul representa a melhor opção para o seu abastecimento.

No que tange a geopolítica da água, o continente deve se preparar para enfrentar estratégias multidimensionais de apropriação e controle da água que possui e dos ecossistemas que dela dependem, uma vez que os países considerados reservas hídricas não estariam a salvo de expedições visando a internacionalização de seus recursos, que seriam declarados “bens coletivos da humanidade”. Os grandes centros de poder mundial realizam um novo mapa geopolítico a partir da demarcação das áreas potências de conflito tendo a água como papel central; as grandes potências começam a posicionar-se no tabuleiro geopolítico global de tal forma que a água, os minerais e a energia, cada vez mais, passam a ser vistos como uma questão de segurança estratégica. O continente sul americano, por possuir a maior reserva de água potável do mundo, se encontra numa posição delicada, na qual interesses externos podem vir a influenciar o território caso políticas soberanas não sejam realizadas.

Balances e perspectivas

Em um balanço sucinto do que foi exposto até o momento, alguns fatores adicionais devem ser levados em consideração – ainda que muitos outros temas geopolíticos igualmente importantes não tenham sido tratados no presente trabalho, como o Atlântico Sul e a política de ordenamento territorial – no que concerne a realidade sul-americana que perpassa a relação entre espaço e poder, dentre eles um dos históricos dilemas geopolíticos da região: a Amazônia.

No contexto específico da região Pan-Amazônica, Meira Mattos (1977) afirma a urgência de uma estratégia que tenha com meio privilegiado a utilização das modernas tecnologias para o aproveitamento e otimização dos múltiplos recursos existentes e para a gradual integração de interesses de âmbito regional entre os Estados fronteiriços. A região amazônica, por ser dotada de uma enorme quantidade de recursos naturais ainda não conhecidos em sua totalidade, assume uma tripla valoração (local, regional e internacional), impondo assim a criação de um centro comum, que atue para harmonizar um amplo conjunto de soberanias, a fim de que uma efetiva integração geopolítica possa se realizar, tendo por base uma vontade política clara, sustentada em técnicas apropriadas e organizada sob o preceito de “integrar para não entregar (FREITAS, 2004, p.87-112).

Logo, os países da região devem atentar para diversas problemáticas nos próximos anos que devem ser agregadas aos eixos geopolíticos estratégicos, como um maior entendimento dos ecossistemas e de suas mudanças para assegurar o seu futuro econômico e ambiental; verificação da variabilidade e da mudança do clima, registrando e avaliando suas consequências; criação de bases científicas para garantir a segurança e fornecimento dos recursos naturais, da saúde do meio ambiente, da vitalidade econômica e do manejo da terra; elaboração de um censo da água para quantificar, prever e assegurar água doce para o futuro da América do Sul; intensificação da pesquisa biogenética e o estudo de ecossistemas com alta concentração de biodiversidade, que será a base material de grande parte das novas ciências ligadas à pesquisa genética nos próximos ciclos tecnológicos.

Pensando no contexto da inserção da região no sistema internacional, é necessário colocar na agenda pública o imperativo de reverter o *apartheid* tecnológico, que restringe o acesso desses países às tecnologias avançadas, sob o pretexto de impedir a disseminação de tecnologias passíveis de utilização militar, o que significa a inviabilização de um desenvolvimento científico-tecnológico minimamente autônomo. Da mesma forma, há que se enfrentar a complexa questão da segurança e da defesa, modificando radicalmente a tendência de desvalorização e sucateamento das Forças Armadas.

A expansão de multinacionais, transnacionais e empresas globais conduz a desequilíbrios crescentes que desarticulam a economia mundial. O mesmo capitalismo, que é capaz de desencadear forças colossais de criação e de inovação, necessita destruir dramaticamente aquilo que produz (inclusive, a própria base natural em que produz) para garantir a reprodução do processo de acumulação, gerando assim uma incessante e cada vez mais acelerada destruição criadora, como nos ensina J. Schumpeter (1984).

A forma como esta relação se desenvolve representa uma questão estratégica para a civilização humana planetária e para as nações que a realizam. Certamente, se colocará de modo crescentemente dramático, a questão do confronto entre dois modelos de desenvolvimento: um baseado na planificação e no uso sustentável dos recursos naturais, orientado para atender às necessidades da maioria dos atores sociais, e o outro baseado na exploração e expropriação violenta e militarizada destes recursos e dos povos que os detenham.

A geopolítica mundial e a disputa global por minerais estratégicos direcionarão os movimentos dos grandes consumidores de minerais para as principais reservas do planeta. A estratégia das potências hegemônicas inclui uma ação articulada e complexa para derrubar as barreiras políticas e econômicas, a fim de permitir o acesso de longo prazo sobre estes recursos, essenciais para as novas barreiras científico-tecnológicas.

Logo, a perspectiva para a América do Sul envolve a capacidade crescente da região para recuperar a soberania sobre seus recursos naturais, minerais estratégicos, petróleo e gás, reservas de água doce, biodiversidade, ecossistemas e florestas, sendo indispensável o estudo dos recursos naturais a partir de um ponto de vista estratégico e geopolítico. Esta soberania assume um sentido mais profundo quando é concebida como soberania política e econômica e, inclusive, se desdobra na reflexão sobre as visões de futuro e os modelos de desenvolvimento. O que significa, necessariamente, levar em consideração a relação entre os minerais estratégicos e o desenvolvimento de indústrias de tecnologia de ponta, como a indústria aeroespacial e de satélites, a produção de novos materiais, a nanotecnologia, para citar alguns exemplos. É interessante destacar, especialmente, o impacto da nova onda tecnológica iniciada nos anos 1980 na América Latina, já que ela nos permite observar com maior clareza os desafios científicos e tecnológicos, nos marcos de projetos estratégicos de desenvolvimento para a região.

O estudo da importância adquirida pelos minerais estratégicos em cada ciclo tecnológico em relação aos ciclos econômicos e industriais permitiria avaliar de forma mais exaustiva as tendências do consumo de minerais na economia mundial. Constata-se, inclusive, que a região tem condições para participar na formação do preço internacional de minérios, como por exemplo, a partir de uma política de formação de cartéis de produtores orientada a recuperar a gestão de produção, reservas, industrialização e comércio destes recursos que significaria uma política de recuperação de soberania e afirmação dos objetivos regional. A importância desta análise para a elaboração de um pensamento estratégico e de políticas econômicas e científico-tecnológicas é fundamental.

Isto requer a criação de centros integrados de pesquisa científica e tecnológica destes minerais, além de uma estratégia

de apropriação de inovações com os atuais centros de produção de eletrônicos ligados aos minérios. A sua gestão econômica requer desenvolver equipamentos de pesquisa multidisciplinares, cujo campo de estudo deve ir desde a pesquisa geológica para a extração com o menor impacto ambiental possível, até a pesquisa científica dirigida a desenvolver tecnologia de ponta em relação à produção derivada destas matérias-primas. Pela envergadura deste projeto, ele só pode se desenvolver como parte de uma política regional, focando-se na especificidade da América do Sul.

Logo, o potencial de investimentos em ciência, tecnologia e inovação deve ser considerado política fundamental de Estado, integrando a agenda econômica, com potencial para agregar valor aos bens e serviços produzidos no país. Exemplos concretos atuais na América do Sul existem e devem ser fomentados, como o que está sendo desenvolvido em Yachay – cidade do conhecimento no Equador, planejada para a inovação tecnológica e de negócios intensivos em conhecimento, buscando promover a pesquisa científica, a geração e difusão do conhecimento, a fim de resolver necessidades em um ambiente interdisciplinar, visando ser uma instituição líder a nível nacional e regional na geração de conhecimento, criando aplicações científicas de nível mundial necessárias para alcançar o “*buen vivir*”. Ou a experiência realizada com a Tecnópolis, a maior mostra de Ciência e Tecnologia da América Latina, que visa compartilhar o conhecimento através de sua popularização, permitindo que a sociedade se aproprie do conhecimento, da ciência e da tecnologia através de espaços interativos.

A inovação deve ser visualizada como resultado de uma política de valorização do conhecimento gerado no país, com maiores recursos destinados à educação, pesquisa e desenvolvimento, no qual a sustentabilidade do desenvolvimento sul-americano, no médio e no longo prazo, está intimamente ligada à capacidade de utilização, geração e transformação desse conhecimento em desenvolvimento tecnológico, revertendo a vulnerabilidade externa nos segmentos intensivos em tecnologia, estimulando a implantação de atividades contínuas de pesquisa e desenvolvimento nas empresas, assim como a adoção de procedimentos que promovam a sustentabilidade e o desenvolvimento em setores que engendrem uma maior distribuição da renda, diminuição das desigualdades e aumento na qualidade de vida da população.

Em suma, há uma grande concentração de reservas naturais/minerais e de biodiversidade na América do Sul, que possivelmente serão necessárias para a nova fronteira científico tecnológica, baseada na nanotecnologia, biotecnologia, fontes alternativas de energia, indústrias de tecnologia de ponta, produção de novos materiais. Logo, a autonomia soberana das novas fontes de matérias-primas, alinhada com o fomento a ciência, tecnologia e inovação, apresenta grandes potencial para que mudanças substantivas ocorram na região a partir de uma ruptura com a dependência e surgimento de um novo padrão de desenvolvimento sustentável, que elimine as assimetrias socioeconômicas.

Entretanto, a existência de recursos por si só não produz desenvolvimento, sendo o processo de integração sul-americana um dos instrumentos para transformação dos recursos potenciais da América do Sul. A importância dos recursos naturais para a integração latino-americana, assim como o controle sobre eles, é uma dimensão vital não só para se alcançar a independência política e econômica na região, como também para a promoção de um novo modelo de desenvolvimento social e econômico com justiça social.

Sem dúvida esse é um processo aberto, que exigirá dos atores políticos e sociais muita criatividade e muita responsabilidade para encontrar um desfecho mais promissor para os dilemas do capitalismo dependente. Mas, seja como for, talvez nunca tenha sido tão urgente para se estudar as formações sociais latino americanas:

[...] orientar ese estudio en el sentido de definir las determinaciones que se encuentran en la base de la lucha de clases que allí se desenvuelve y abrir así perspectivas más claras a las fuerzas sociales empeñadas en destruir esa formación monstruosa que es el capitalismo dependiente: éste es el desafío teórico que se plantea hoy a los marxistas latinoamericanos. La respuesta que le demos influirá sin duda de manera no despreciable en el resultado a que llegarán finalmente los procesos políticos que estamos viviendo (MARINI, 1991).

RODRIGUES, B. S. Geopolitics of strategic natural resources in South America. *Perspectivas*, São Paulo, v.45, p.63-87, jan/jun. 2015.

■ **ABSTRACT:** For an international insert of a sovereign nation be viable, must necessarily have high autonomy to decide on their internal policies and also involving its relationship with other countries. Therefore, should seek economic, political and cultural independence; be able to make and remake trajectories, in order to revert antique processes of subordinate position and draw your own story. A historical analysis of South America insert in the world capitalist system shows what alternatives are possible for a full autonomy and sovereignty of the countries of the region in their formulation of public policy, having as object of analysis the geopolitics of strategic natural resources. From the cycles of the capitalist system, there is a need to think about the cycles of scientific-technological innovation related to the use, processing, appropriation, consumption and demand of natural resources, in which its sovereignty is essential for the disruption with the technological dependence of South America, for its insertion in the next economics and innovation cycles, promoting a model of social and economic development with social justice.

■ **KEYWORDS:** Geopolitics. South America. Strategic natural resources. Sovereignty. Development.

Referências

BRUCKMANN, M. *Ou inventamos ou erramos: a nova conjuntura latino-americana e o pensamento crítico*. Tese de doutorado, Departamento de Ciência Política, Universidade Federal Fluminense, 2011.

CHIAVENATO, J. J. *Geopolítica, arma do fascismo*. São Paulo: Global Ed., 1981.

CONSTITUICION POLÍTICA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLÍVIA, 2009. Versão online disponível em: http://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf (acesso em 08/08/2014)

COSTA, W. M. da. *Geografia política e geopolítica*. São Paulo: Edusp, 2008.

COUTO E SILVA, G. do. *Conjuntura política nacional, o Poder Executivo & a geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1981.

COUTO E SILVA, G. do. *Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. José Olympio, 1967.

- FREITAS, J. M. C. *A escola geopolítica brasileira*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 2004.
- MARINI, R. M. *Dialéctica de la dependencia*. Cidade do México: ERA, 1991. Versão online disponível em: http://www.marini-escritos.unam.mx/001_memoria_port.html (acesso 20/08/2014)
- MEIRA MATTOS, C. de. *Brasil: geopolítica e destino*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1975.
- MEIRA MATTOS, C. de. *A geopolítica e as projeções do poder*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1977.
- MELLO, L. I. A. *Quem tem medo da geopolítica?* São Paulo: Edusp, 1999.
- MONIÉ, F.; BINSZTOK, J. (orgs.). *Geografia e geopolítica do petróleo*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2012.
- SCHUMPETER, J. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.
- STROBELE-GREGOR, J. El proyecto estatal del litio en Bolivia: expectativas, desafíos y dilemas. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n. 244, marzo-abril, p.74-83, 2013.
- TRAVASSOS, M. *Projeção continental do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1935.
- VIANA, A. R.; BARROS, P. S.; CALIXTRE, A. B. (orgs.). *Governança global e integração da América do Sul*. Brasília: Ipea, 2011.
- WRIGHT, L. Sonhos de lítio. *Revista Piauí*, Edição 45, Junho, 2010.

ASIMETRÍAS EN LA INTEGRACIÓN REGIONAL: DE LA ALALC AL MERCOSUR

Leonardo GRANATO¹
Daniela PERROTTA²

■ **RESUMEN:** El presente trabajo tiene por objetivo discutir diferentes cuestiones en torno al tema de las asimetrías y de su tratamiento en la integración regional. Para ello efectuaremos un recorrido histórico desde las primeras experiencias de integración regional en el siglo XX hasta las nuevas experiencias del siglo XXI considerando especialmente los paradigmas económicos y los modelos de desarrollo que han influido en la región.

■ **PALABRAS CLAVE:** Asimetrías. Integración Regional. Desarrollo.

Introducción

En el marco del actual sistema interestatal capitalista en pleno proceso de globalización, articulado en torno de las estructuras hegemónicas de poder, la integración sudamericana intenta consolidarse como un verdadero instrumento de política externa al servicio del desarrollo nacional de cada uno de los países integrantes del mismo y del desarrollo regional en su conjunto³.

¹ UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. Núcleo de Estudos Internacionais. Rio de Janeiro – RJ – Brasil. 219441-901 – granato.leonardo@gmail.com

² UBA – Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales; Facultad de Filosofía y Letras. Buenos Aires – Argentina. danielaperrotta@gmail.com

³ A modo de aclaración, se adopta aquí la definición de desarrollo de Aldo Ferrer: “El desarrollo económico [...] [es] un proceso de transformación de la economía y la sociedad fundado en la acumulación de capital, conocimientos, tecnología, capacidad de gestión y organización de recursos, educación y capacidades de la fuerza de trabajo y de estabilidad y permeabilidad de las instituciones, dentro de las cuales, la sociedad transa sus conflictos y moviliza su potencial de recursos. El desarrollo es acumulación en este sentido amplio y la acumulación se realiza, en primer lugar, dentro del espacio propio de cada país. El desarrollo implica la organización y la integración de la creatividad y de los recursos de cada país para poner en marcha los procesos de acumulación en sentido amplio. El proceso es indelegable en factores exógenos, los cuales, librados a su propia dinámica, solo pueden desarticular un espacio nacional y estructurarlo en torno de centros de decisión extra nacionales y, por lo tanto, frustrar los procesos de acumulación, es decir,

Sin embargo, las perspectivas de desarrollo que subyacen a todo proceso de integración, incluido el sudamericano, no son homogéneas dado que no necesariamente los beneficios se distribuyen de manera equitativa entre los países participantes del bloque regional.

En este sentido, el objeto de este trabajo es proporcionar elementos que promuevan la discusión y el debate sobre la problemática de las asimetrías en uno de los pilares del proceso de integración sudamericana: el MERCOSUR⁴. El vocablo asimetría proviene del latín *asymmetria* y del griego *asymmetriā* ἀσυμμετρία que significa carencia de simetría⁵, algo que, desde el sentido común, se hace presente de manera ineludible al considerar la unión en bloque de un grupo de Estados soberanos de diversas características.

En líneas generales, podemos sostener que los países con economías más pequeñas y los de menor desarrollo relativo cuentan con menos posibilidades de apropiarse de los beneficios buscados a través de la integración regional, y es por ello que, históricamente, las experiencias de integración en América del Sur, caracterizadas por la participación de Estados con diversos grados de desarrollo y con trayectorias históricas diferenciadas, han reconocido la necesidad de adoptar medidas correctivas de las asimetrías que aquejaban a estos procesos asociativos en tanto impedimento para el logro de los objetivos comunes.

Si bien existen diversas tipologías para identificar las asimetrías en un proceso de integración, en función del abordaje que efectuaremos en este trabajo nos inclinamos por diferenciar las asimetrías estructurales (también llamadas “naturales”) y las asimetrías en materia de políticas públicas (también llamadas “artificiales” o “regulatorias”) (PORTA, 2006; INCHAUSPE, 2009), diferencia que a su vez determinará las medidas correctivas que al efecto de su mitigación sean aplicadas.

el desarrollo. Un país puede crecer, aumentar la producción, el empleo y la productividad de los factores, impulsado por agentes exógenos, como sucedió con la Argentina en la etapa de la economía primaria exportadora. Pero puede crecer sin desarrollo, es decir, sin crear una organización de la economía y la sociedad capaz de movilizar los procesos de acumulación inherentes al desarrollo o, dicho de otro modo, sin incorporar los conocimientos científicos y sus aplicaciones tecnológicas en el conjunto de su actividad económica y social” (FERRER, 1998).

⁴ El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) fue creado en el año 1991 con la firma del Tratado de Asunción entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. En el año 2012 se incorpora Venezuela como Estado Parte.

⁵ [a(n)- ἄ-/ἄν- gr. ‘no’ + σύν σύν gr. ‘con’, ‘unión’ + metr(o)- μέτρον gr. ‘medida’ + -iā gr. ‘cualidad’]. Diccionario médico-biológico, histórico y etimológico de la Universidad de Salamanca. Disponible en: <http://dicciomed.eusal.es/palabra/asimetria> Acceso: 21/08/2013.

Entre las asimetrías estructurales, que son las que generan disparidades en el grado de desarrollo económico de cada uno de los países que conforman el bloque, se encuentran las vinculadas a la posición geográfica o la extensión territorial (de carácter permanente e inalterables), o a el tamaño de las economías, riqueza, infraestructura, nivel de capacitación de mano de obra, entre otros (plausibles de ser modificadas). Por su parte, las asimetrías en materia de políticas públicas son aquellas vinculadas a incentivos fiscales, programas de promoción de inversiones y exportaciones, financiamiento preferencial, política monetaria, subsidios gubernamentales, entre otras medidas de política económica.

En función de ambos tipos de asimetrías, las desigualdades históricas y presentes, que tienen lugar en el ámbito de la integración de los países de la sub-región, nos interpelan sobre la necesidad de debatir sobre el camino recorrido, visando contribuir para hacer frente a esta problemática que constituye una condición necesaria de la construcción de políticas regionales de promoción del desarrollo en el ámbito del MERCOSUR.

El artículo se estructurará en tres apartados que abarcarán las diferentes etapas de la integración sub-regional, desde las primeras experiencias de integración regional en el siglo XX hasta las nuevas experiencias del siglo XXI, en las cuales discutiremos diferentes cuestiones en torno al tema de las asimetrías y de su tratamiento, considerando especialmente los paradigmas económicos y los modelos de desarrollo que han influido en la región.

Las primeras experiencias asociativas del siglo XX

En la segunda mitad del siglo XX, los Estados de la región latinoamericana plantearon la necesidad de salir del subdesarrollo subordinado por medio de un proceso de integración económica que estaría al servicio del desarrollo nacional de cada uno de los países. En el ámbito de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), se impulsaron propuestas para promover el desarrollo de los países latinoamericanos que ejercieron gran influencia entre la décadas de 1950 y 1970.

En el marco de un nuevo paradigma modernizador, la CEPAL apuntó a la necesidad de industrializar América Latina y

expandir y ampliar sus intercambios comerciales entre los países de la región, de forma a revertir la fuerte caída de la tasa de crecimiento provocada por el intercambio desigual y asimétrico con los Estados Unidos y Europa, principalmente. En el marco de la estrategia cepalina, los procesos de integración económica⁶ fueron vistos como elementos claves para racionalizar los costos de la industrialización por sustitución de importaciones, tanto aquellos asociados a la ausencia de competencia como a la ineficiencia que se derivaba de la escala subóptima de las plantas industriales (CEPAL, 1959).

Tal como expresara el diplomático argentino Juan Archibaldo Lanús, cabe aclarar que las acciones y operaciones que se realicen con el fin de lograr un determinado estado de integración económica pueden responder a una filosofía liberal o a una óptica más “voluntarista”. Así como en Europa estas dos tendencias se han manifestado entre los partidarios de una “Europa-Mercado” y de una “Europa-Comunidad”, en América Latina también podemos observar históricamente la dicotomía entre quienes defienden una integración basada en el libre comercio y aquellos que, exaltando las “virtudes” de la planificación nacional, quieren llevarla a la escala regional:

De acuerdo a la óptica voluntarista, integrar sería pues, no sólo construir un marco que asegure la libre movilidad de los factores y productos, sino más bien crear o edificar un conjunto económico, ampliando los límites de la “comunidad de intereses” y otorgando una fuerza mayor al espíritu de “solidaridad” entre las diferentes unidades nacionales. No se trata de unir por un lazo mecánico los diferentes elementos que componen varias unidades económicas, sino transformar la solidaridad que se manifiesta en el plano interno de dichas unidades, en una solidaridad hacia el conjunto. La incorporación del concepto de solidaridad –“la idea de un destino común en el éxito y en el fracaso”- es lo que

⁶ Vista como “situación” o producto, la integración económica se caracteriza por la ausencia de restricciones en la comercialización de productos, bienes o servicios entre diferentes Estados. Considerada como un “proceso”, se la concibe como un conjunto de medidas dirigidas a abolir en forma progresiva dichas restricciones, tendiendo a la conformación de una nueva unidad económica diferente de las unidades económicas de los Estados nacionales que le dieran origen. En la introducción de su obra sobre la teoría de la integración económica, Bela Balassa (1964) ha enunciado una clasificación de las formas que puede adoptar la integración que es considerada como clásica. Estos tipos o grados de integración económica son los siguientes: zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica e integración económica total. La experiencia demuestra que estas cinco “fases” no necesariamente se han presentado de manera “sucesiva” en la realidad, pero de cualquier manera, desde el punto de vista teórico son útiles para estudiar los alcances e implicancias de los procesos de integración económica.

caracteriza una verdadera integración. [...] No sólo el mercado se unifica sino que, por la integración, se crea un complejo nuevo nacido de la compenetración de las unidades más pequeñas. Es la formación de un todo a través de un proceso de modificaciones y reestructuraciones que no pueden ser realizables bajo el impulso de las fuerzas del mercado, dado que éstas conducirían a perpetuar situaciones y a ahondar las desigualdades. (LANÚS, 1972, p. 38-39).

En este orden de ideas, la integración económica en América Latina emergía como una acción tendiente a hacer progresivamente compatibles las políticas y los planes de diversos Estados, en vistas de lograr el objetivo común de aumentar al máximo el crecimiento económico del conjunto, es decir crear una situación o lograr una coyuntura que haga factible la plena utilización de los recursos existentes más la potencial capacidad de crecimiento de las economías de cada uno de los países participantes. Cumplidas las negociaciones, y en el marco de un gran entusiasmo de los gobiernos de los países de la región, en 1960 se suscribió el Tratado de Montevideo por el que se origina la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)⁷ con el objetivo de crear, en un plazo máximo de doce años, una zona de libre comercio⁸, y avanzar hacia la creación de un mercado común⁹.

Se trataba, ante todo, de establecer un marco que permitiera formar, a través de una liberalización selectiva y progresiva de gravámenes aduaneros, un mercado regional que creara estímulos al desarrollo industrial en los países miembros sobre bases competitivas; promover el crecimiento del comercio entre los países miembros (que en esa época había perdido su impulso); y reducir la vulnerabilidad externa de los países miembros frente al resto del mundo. Si bien existieron aspectos positivos, las dificultades de los países miembros para cumplir con los compromisos del acuerdo dejaron entrever el criterio poco

⁷ Inicialmente fue integrada por Brasil, Argentina, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay. Posteriormente, adhirieron al tratado constitutivo Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela.

⁸ La zona o área de libre comercio se caracteriza por la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias para la totalidad del intercambio comercial entre los países miembros. Existe consenso en la literatura en concebirla como el esquema básico de todo proceso de integración económica.

⁹ A la luz de la teoría de la integración económica clásica, el mercado común puede ser definido como un espacio económico cuyos miembros se comprometen a no imponerse mutuamente derechos arancelarios ni restricciones cuantitativas; a aplicar un arancel externo común respecto de terceros países, sobre la base de una legislación arancelaria común; a asegurar la libre circulación de mercancías, capitales, servicios y personas; y a adoptar una política comercial común (BELA BALASSA, 1964).

realista de igualdad de derechos y obligaciones sobre el que descansaba el esquema integracionista, que “empujaba” a los países pequeños a tratar de reducir al mínimo sus concesiones debido al temor de que países con mayor competitividad relativa pudieran monopolizar los beneficios derivados de las mismas¹⁰.

El avance del proceso de integración sobre la base, casi exclusiva, del Programa de Liberación ha perjudicado en el mantenimiento de un cierto equilibrio entre los países. [...] la integración a través del mercado no parece factible entre unidades económicas que presentan grandes diferencias de desarrollo económico si no se adoptan ciertas medidas de política para contrabalancear las desigualdades. La marcha hacia los objetivos fijados por el Tratado de Montevideo [...] ha creado en la zona preferencial una situación favorable a los países más desarrollados de la ALALC [...] desde el ángulo del interés regional [...] ello está en contradicción con uno de los postulados básicos del Tratado, que es el respeto del principio de reciprocidad. (LANÚS, 1972, p. 184-185).

Si bien fue previsto un tratamiento especial y diferenciado para los países de menor desarrollo relativo en el marco del programa de liberalización, ello no fue suficiente toda vez que, para ser realmente efectivo, ese tratamiento tuvo que ser compensado con una armonización de políticas y acuerdos sectoriales de complementación industrial que asegurasen a esos países una participación equitativa en las ventajas del proceso de integración. De cualquier forma, de esta experiencia no sólo surgieron nuevas concepciones acerca de la forma en que debía realizarse la integración en el continente¹¹, sino que también emergió la idea de que la integración latinoamericana, lejos de reposar en la mera aplicación de un mecanismo de liberalización comercial, necesita ser el fruto de una política que atienda a las diferentes realidades y necesidades de cada uno de los países miembros para la realización de los objetivos comunes del bloque.

¹⁰ De acuerdo con el registro de Moavro (1992), entre 1962 y 1964, se alcanzaron 8248 concesiones aduaneras, entre 1965 y 1969 ese número cayó para 2441, y de 1970 a 1979 fueron realizadas apenas 553 concesiones.

¹¹ En 1969, el Acuerdo de Sub-integración Andina, suscripto en Cartagena, se convirtió en una contrapropuesta que buscaba una integración de países con economías similares (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, y Venezuela a partir de 1973). Los países andinos se identificaban con una integración como instrumento de desarrollo regional y no apenas de promoción comercial, a diferencia de la Argentina, Brasil y México que veían la ALALC como un mecanismo de liberalización comercial en sentido estricto.

Finalmente, ante la imposibilidad de avanzar en el cumplimiento de las metas del Tratado de Montevideo, en 1980, los países miembros de la ALALC acordaron reemplazarla por un proyecto menos ambicioso, creándose la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Vinculado al período de crisis y recesión que deberán afrontar los países latinoamericanos en esa década, los resultados de este ejercicio siguieron siendo por demás modestos, con escasos efectos tanto en términos cuantitativos (incremento del comercio regional¹²) como en relación con el objetivo de integrar a las economías de la región e inducir un proceso de especialización intra-sectorial.

Por otra parte, como ya hemos sostenido en otros trabajos, la génesis del actual proceso de integración sudamericana la encontramos en el proceso de integración iniciado por el eje argentino-brasileño en el año 1985 (GRANATO, 2012; PERROTTA, 2010). Si bien fue en la primera mitad de la década de 1980 que Brasil y Argentina profundizaron su cooperación tendiente a un afianzamiento de los vínculos bilaterales, será solo después de la segunda mitad, con la recuperación de la democracia en ambos países y un contexto internacional especialmente adverso signado por los primeros efectos de la crisis de la deuda, que ocurrirá el puntapié inicial para construir los marcos sobre los cuales comenzar a dar forma a un proceso de integración más amplio que derivará en la creación del propio MERCOSUR.

Con América Latina al margen de los principales flujos del comercio mundial y de la captación de inversiones, el gobierno argentino comenzó a diseñar desde el regreso de la democracia en 1983 un espacio regional que le permitiera, junto a Brasil, competir con el resto del mundo, así como ampliar sus márgenes de decisión y negociación, disminuyendo la brecha con el mundo desarrollado. Recuperada la democracia en Brasil, ambos países dieron impulso al Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) que, si bien no fijaría como objetivo la creación de una zona de libre comercio, estableció los principios para desarrollarla con la herramienta del intervencionismo estatal.

Debido a las asimetrías existentes entre ambos países, el PICE sería gradual, flexible y equilibrado adhiriendo al principio del tratamiento especial y diferenciado, a efectos de evitar una

¹² Mientras que entre 1955 y 1960 el comercio intra-ALALC representaba alrededor de un 10% del comercio total de los países socios, treinta años después dicho porcentaje alcanzaba sólo un 12%, situación que era aún más grave en el marco de la fuerte pérdida de participación de prácticamente todos los países de la región en el comercio internacional.

especialización de las economías en sectores específicos, de estimular la integración intra-sectorial, de favorecer un equilibrio progresivo, cuantitativo y cualitativo del intercambio por grandes sectores y por segmentos a través de la expansión del comercio entre los dos países, de perseguir la modernización tecnológica y de favorecer la participación empresarial. Según explicaba el negociador argentino Roberto Lavagna en un trabajo publicado en 1987 titulado "1986: el año decisivo":

La metodología elegida fue – a propuesta argentina – la de trabajar en lo que se denominó "proyectos integrados", es decir, acuerdos de complementación e integración económica dentro de ramas productivas en las cuales definir las metas de integración, los instrumentos precisos (que pueden diferir de proyecto en proyecto) y las condiciones del equilibrio dinámico, con sus consiguientes formas de reequilibrio en la medida en que produjeran desvíos. (LAVAGNA, 1998, p. 98-99).

Partiendo de la premisa de que el sector industrial debía ser el eje dinámico del PICE, los protocolos sectoriales servían de base para alcanzar acuerdos en torno de la problemática específica de cada rama de actividad. En razón de las asimetrías del mapa productivo – derivadas del disímil desempeño del sector en cada uno de los países, de la desproporción de sus capacidades instaladas, y de las disparidades en cuanto a precios de insumos, tipos de cambio, incentivos fiscales o monetarios, costos de mano de obra, marcos regulatorios, etc. –, ambos países acordaron avanzar en un esquema sectorial, descartándose de esta forma la idea de un proceso que incluyera a todo el universo de productos comercializables: "Los proyectos integrados tenían así el sentido de definir con precisión las condiciones del equilibrio e incluso formular las necesarias condiciones de simetría en las políticas internas. Lo que era posible de hacer globalmente, era factible en áreas específicas" (LAVAGNA, 1998, p. 99).

Hacia 1988, como respuesta a las limitaciones estructurales que derivaban del PICE, ambos países suscribieron el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo que seguía sosteniendo los criterios de gradualidad, flexibilidad, equilibrio y simetría "para permitir la adaptación progresiva de los habitantes y las empresas de cada Estado parte a las nuevas condiciones de competencia y de legislación económica", y se planteaba el objetivo de crear un

espacio económico común entre ellos “basado en la reciprocidad y en equilibrio de las ventajas”¹³. Hacia 1989 no hubo tiempo para más, y los nuevos gobiernos que asumirían en ambos países reorientarán el esquema de integración inter-industrial hacia el objetivo de liberalización comercial acompañado por un “reaseguro” fundamental: la escasa o nula presencia estatal como “administrador” del proceso de integración.

El MERCOSUR neoliberal de los años ‘90

Con la suscripción del Tratado de Asunción, en marzo de 1991, se pondría fin a la etapa iniciada en 1985 que proyectaba una integración gradual, equilibrada, flexible y simétrica, y se pasaría a un programa de desgravación progresiva, lineal y automática para todo el universo arancelario. Del mismo modo, el mencionado instrumento establecía el compromiso de eliminar las barreras para-arancelarias que afectaban el intercambio comercial.

De esta forma, el desmantelamiento de las barreras comerciales pasó a ser el objetivo central del proceso de integración sustituyendo la dinámica de los protocolos sectoriales que enfatizaban la integración inter-industrial de la etapa anterior. A partir de ese momento el objetivo de la integración ya no sería proteger a las economías nacionales en pleno proceso de despegue y diversificación, sino, por el contrario, el objetivo era utilizar el mercado regional para potencializar las ventajas comparativas, convirtiéndolo en la plataforma de inserción de ambos países en el orden económico internacional (RAPOPORT, 2009).

Estas características formaban parte de lo que, en 1994, la CEPAL definió como lo que debería ser la “nueva” estrategia de integración en América Latina: el “regionalismo abierto”¹⁴. De esta forma, se impulsaba la idea de una integración regional que funcionara como complemento de las políticas

¹³ El instrumento preveía dos etapas: la primera orientada a la remoción de todos los obstáculos tarifarios y no tarifarios al comercio de bienes y servicios en un plazo máximo de diez años, para pasar a la segunda etapa en la cual debería buscarse la armonización de las demás políticas necesarias para la conformación de un mercado común –políticas aduaneras, de comercio interno y externo, agrícola, industrial, de transporte y comunicaciones, científico y tecnológico, así como la coordinación de políticas fiscal, cambiaria y de capitales— a través de acuerdos específicos.

¹⁴ Se denominó regionalismo abierto al proceso que surge de conciliar la interdependencia nacida de los acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general (CEPAL, 1994).

aperturistas dirigidas a promover una mejor inserción de los países latinoamericanos en la economía internacional, dejando de lado los antiguos resabios proteccionistas del “desarrollo hacia adentro” que formaban parte de lo que alguna literatura denominó como el “viejo regionalismo”, en oposición a esta “nueva” integración “abierta” a los mercados y articulada con el sistema multilateral de comercio (BID, 2002)¹⁵. Se conformó, de esta manera, una visión “prescriptiva” sobre el regionalismo (PERROTTA, 2013).

En este contexto, si bien la forma de lidiar con las asimetrías ha estado presente en el debate del MERCOSUR desde sus inicios, en la práctica el Tratado de Asunción evitó toda referencia a políticas regionales, de cohesión o de transferencia de recursos orientadas a compensar las asimetrías estructurales, y simplemente se limitó a reconocer en su artículo 6° “diferenciales puntuales de ritmo” de la liberalización comercial para Paraguay y Uruguay. Ello derivó en que, entre 1991 y 2003, el tratamiento de las asimetrías en el espacio integrado se limitase a determinadas ventajas diferenciales referentes al Programa de Liberalización Comercial¹⁶ o a examinar las políticas públicas de cada Estado miembro que incidían en el desempeño comercial del bloque, pero de ninguna manera se combatían las asimetrías ni se delineaba una política regional para su efectivo tratamiento.

Si bien en el período 1991-1998 la expansión del intercambio comercial alimentó un clima de optimismo y confianza sobre la sostenibilidad política del MERCOSUR, la crisis que tendría lugar a partir de 1999, la concomitante expiración del régimen de adecuación a la unión aduanera y la sucesiva postergación de su perfeccionamiento revelaron que la apertura comercial no había sido suficiente para consolidar el crecimiento económico equilibrado de todos los países miembros. Si bien es cierto que la ampliación del mercado promueve economías de escala e inversiones, hay muchos otros factores vinculados a las asimetrías estructurales o de políticas públicas – si lo que se quiere es un

¹⁵ El argumento de que la apertura comercial promovía por sí misma el desarrollo económico estaba en línea con la Ronda Uruguay del GATT (1986-1995) en cuya fase final se priorizó la reciprocidad en las negociaciones con el fin de diseñar marcos normativos homogéneos que evitaran la fragmentación y la ineficacia de las reglas.

¹⁶ Tales como tiempos más flexibles para completar el Programa de Liberalización Comercial, un mayor número de productos en las listas de excepción a la liberalización intrarregional o normas de origen más flexibles. Una vez concluido el Programa de Liberalización Comercial, Paraguay y Uruguay también obtuvieron concesiones transitorias en el marco del régimen de adecuación a la unión aduanera y del proceso de implementación del arancel externo común.

MERCOSUR comprometido con los objetivos de desarrollo –, cuyo tratamiento mediante verdaderas políticas correctivas resulta imprescindible.

Hacia la construcción de una política de solidaridad regional (2003-2013)

Así como a inicios de la década de los 1990 una ola de presidentes latinoamericanos adoptó los principios del neoliberalismo para sus programas de gobierno, en el nuevo milenio, otra ola de presidentes, autoproclamados de izquierda (SADER, 2009), buscó desandar los elementos nodales del modelo hegemónico de la década pasada, lo que llevó a Boaventura de Sousa Santos (2004) a catalogar al siglo XXI como el “siglo de Nuestra América”.

Si bien estos nuevos gobiernos no representaban un conjunto homogéneo ni contaban con un proyecto político-ideológico consistente previo, lo que derivó en una “comprensible (algunos dirán saludable) heterogeneidad y fragmentación programática” (GARCIA, 2013), entre los elementos en común – si bien que con distintos enfoques y perspectivas – que caracterizaron sus “planes de lucha” encontramos la recuperación del Estado como garante del desarrollo económico y del progreso social; la adopción de políticas en materia de desarrollo productivo, democratización, participación social y de lucha contra la pobreza y el desempleo; y la participación en procesos de integración que favorezcan el desarrollo nacional por la vía regional (GRANATO, 2010, p. 338). En referencia a este último punto:

En este milenio, la opción de gobiernos progresistas a favor de una *mirada al Sur* – con la subsecuente implementación de políticas ampliadas con un carácter que rebasaba la naturaleza meramente comercial – inaugura un nuevo modelo de integración. Esos gobiernos han navegado en aguas más o menos turbulentas, con estilos y recursos distintos y diversos resultados producidos, que sin embargo convergen al demostrar un desempeño estatal anclado en un trípode que privilegia las políticas sociales, el fortalecimiento del bloque regional y la aproximación sur-sur con países emergentes de otros continentes como estrategia para alcanzar la meta de la autonomía en el escenario internacional. (SARTI, 2010, p. 9-10).

En este sentido, la convergencia de las políticas externas de Brasil y de Argentina, durante los gobiernos petistas de Lula da Silva y Dilma Rousseff y los gobiernos kirchneristas de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (2003-2013) en relación con la revitalización del proceso de integración mercosureño, derivó, entre otros aspectos, a reconocer la necesidad del tratamiento de las asimetrías entre los países del bloque y a implementar y mantener una política en ese sentido. Es importante destacar que el compromiso inicial con la integración regional sostenido por el gobierno del presidente Lula desde su asunción en enero de 2003 ha resultado decisivo en ese sentido. Tal como expresara el Asesor Especial de la Presidencia de la República para los Asuntos Internacionales, Marco Aurélio Garcia:

O Brasil compreendeu que somente por intermédio do comércio não se resolvem os problemas da construção de uma América do Sul integrada, justa e democrática. Ao contrário, a integração comercial pode, nas circunstâncias atuais, agravar as assimetrias entre países mais desenvolvidos e de economia mais complexa e diversificada, como o Brasil e a Argentina, de um lado, e os demais, de outro. (GARCIA, 2010, p. 161).

Con la asunción del presidente Kirchner en mayo de 2003, el núcleo básico de aglutinación argentino-brasileño retomará un intenso diálogo político que colocará la “piedra fundamental” para dar comienzo al proceso de reactivación y fortalecimiento del MERCOSUR. A través del Consenso de Buenos Aires de octubre de 2003, Argentina y Brasil se encaminaron a construir una visión común del escenario internacional, de las posibilidades de acción, como así también una asociación bilateral que considerando las asimetrías existentes en el MERCOSUR promueva un cierto equilibrio de costos y beneficios en el ámbito del mismo. En efecto, el documento firmado por los dos mandatarios indica que:

[...] *reconocen la situación de asimetrías, los desequilibrios y las desigualdades, proponiendo, entonces, instrumentar políticas de desarrollo regional que contemplan y respeten la diversidad del territorio; Entienden que la integración regional constituye una opción estratégica para fortalecer la inserción de nuestros países en*

el mundo, aumentando su capacidad de negociación. Una mayor autonomía de decisión permitirá hacer frente más eficazmente a los movimientos desestabilizadores del capital financiero especulativo y a los intereses contrapuestos de los bloques más desarrollados, amplificando la voz en los diversos foros y organismos multilaterales. En este sentido, destacan que la integración sudamericana debe ser promovida en el interés de todos, teniendo por objetivo la conformación de un modelo de desarrollo en el cual se asocien el crecimiento, la justicia social y la dignidad de los ciudadanos [...] (CONSENSO DE BUENOS AIRES, 2003; el destacado nos pertenece)

En el ámbito del sistema multilateral de comercio, así como en la Ronda Uruguay, el concepto dominante fue el principio de reciprocidad de derechos y obligaciones, a partir de la Ronda de Doha (OMC), iniciada en 2001, comenzará a considerarse prioritaria la reducción de las asimetrías entre los países miembros. En tal sentido, la Declaración Ministerial de Doha retomó los conceptos de “trato especial y diferenciado” y de “reciprocidad asimétrica”, reconociendo la necesidad de impulsar determinadas excepciones, exenciones y flexibilidades para los países en desarrollo.

En respuesta a la nueva realidad política favorecida por los presidentes Lula y Kirchner, quienes alzaron el valor de la cohesión a través del reconocimiento de la necesidad de una estrategia de solidaridad regional, y desde un punto de vista más amplio, como reflejo del devenir en la concepción y tratamiento de las asimetrías en el ámbito de las relaciones económicas internacionales, en el marco de la Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común y Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR¹⁷ que tuvo lugar en Asunción en junio de 2003, la Delegación de Brasil presentó la propuesta “Programa para la Consolidación de la Unión Aduanera y para el Lanzamiento del Mercado Común – Objetivo 2006”, que contemplaba los programas Político, Social y Cultural; Unión Aduanera; Base para el Mercado Común y Nueva Integración.

En la Cumbre de Montevideo, en diciembre de ese mismo año, la referida propuesta fue aprobada bajo el nombre de “Programa de Trabajo del MERCOSUR 2004-2006”, abriéndose camino para avanzar en la creación de un espacio de integración social y productiva, y en el desarrollo de una agenda común que

¹⁷ En adelante, para referirnos a estos encuentros lo haremos genéricamente como “Cumbres del MERCOSUR”.

contemplara el problema de las asimetrías entre los países del bloque y su tratamiento¹⁸.

A continuación presentamos una tabla que ilustra algunas de las principales asimetrías entre los países del MERCOSUR:

Tabla N° 1: Asimetrías en el MERCOSUR (promedios 1992-2012)

País	Territorio (en k²)	Población (millones de hab. al 2012)	PBI (tasa de crecimiento anual)	PBI per cápita (en dólares)	Exportaciones (en millones dólares)	Exportaciones (como % del PBI)	Exportaciones (tasa de crecimiento anual)
Argentina	2.780.400	41,028	4,25	11.010,12	31.757,60	16,91	6,52
Brasil	8.514.877	198,361	3,05	8.125,12	83.905,17	11,37	6,31
Uruguay	176.215	3,381	3,26	9.559,05	3.881,28	23,31	6,40
Paraguay	406.752	6,661	2,83	4.588,69	4.179,63	52,98	3,48

Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC, IBGE, FMI, BM y CEPAL.

Nota: No hemos incorporado a Venezuela, pues, solamente con la Decisión CMC N° 27 del 30 de julio de 2012, este país adquirió la condición de Estado parte del Mercosur, de acuerdo al artículo 2° del Tratado de Asunción y en los términos del Protocolo de Adhesión del 4 de julio de 2006.

La tabla sirve para ilustrar que los países que forman parte del MERCOSUR tienen diferencias importantes en el tamaño o dimensión económica, el grado de desarrollo, la población y el tamaño del mercado de cada uno. De acuerdo al PBI, a la población y al territorio, Uruguay y Paraguay son claramente los socios menores. Por otra parte, la tabla también deja entrever otras diferencias de tipo político y regulatorio, como la ausencia de coordinación de políticas macroeconómicas y en especial las políticas de incentivos. Cada socio tiene sus propias políticas de promoción de inversiones, de apoyo a sectores productivos y a las exportaciones, lo cual altera aún más las condiciones de competencia entre las firmas según se ubiquen en un país o en otro. Por último, si bien en líneas generales es posible afirmar que el desempeño comercial del bloque en poco más de veinte años ha sido positivo, en virtud del aumento significativo del intercambio comercial que pasó de US\$ 4,5 billones en 1991 a US\$ 45 billones en 2010, también debemos asumir que la evolución del

¹⁸ De hecho, en la citada Cumbre, también se aprobaron la Decisión CMC N° 28 que establece que el MERCOSUR impulsará en todas las negociaciones externas, con terceros y agrupaciones de países, la obtención de un tratamiento diferenciado para Paraguay, conforme su condición de economía menor y de país sin litoral marítimo; la Decisión CMC N° 29 que establece un régimen de origen diferenciado con miras a facilitar al Paraguay la ejecución de una política de industrialización orientada a la exportación; y la Decisión CMC N° 32 que establece instrumentos de políticas comerciales diferenciados para Paraguay y Uruguay.

comercio intrarregional registró una tendencia favorable a Brasil y Argentina.

De esta forma, instaurado el tema de las asimetrías en la nueva agenda del MERCOSUR a través del ya mencionado Programa de Trabajo del MERCOSUR 2004-2006, con el objeto de promover la convergencia estructural, desarrollar la competitividad, favorecer la cohesión social y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional del bloque, el Consejo del Mercado Común creó, mediante Decisión n° 45/04, el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM)¹⁹, es decir, el primer mecanismo de transferencia de recursos para financiar los siguientes programas:

Cuadro N° 1: Aplicación de recursos del FOCEM

Programa	Proyectos que serán financiados
Programa de Convergencia Estructural	Proyectos que contribuyan al desarrollo y ajuste estructural de las economías menores y regiones menos desarrolladas, incluyendo el mejoramiento de los sistemas de integración fronteriza y de los sistemas de comunicación en general.
Programa de Desarrollo de la Competitividad	Proyectos que contribuyan a la competitividad en el ámbito del MERCOSUR, incluyendo procesos de reconversión productiva y laboral que faciliten la creación de comercio intra-MERCOSUR, y proyectos de integración de cadenas productivas y de fortalecimiento de la institucionalidad pública y privada en los aspectos vinculados a la calidad de la producción (estándares técnicos, certificación, evaluación de la conformidad, sanidad animal y vegetal, etc.); así como a la investigación y desarrollo de nuevos productos y procesos productivos.
Programa de Cohesión Social	Proyectos que contribuyan al desarrollo social, en particular, en las zonas de frontera, y podrán incluir proyectos de interés comunitario en áreas de la salud humana, la reducción de la pobreza y el desempleo.
Programa de Fortalecimiento de la Estructura Institucional y del Proceso de Integración	Proyectos que atiendan la mejora de la estructura institucional del MERCOSUR y su eventual desarrollo.

Fuente: elaboración propia sobre la base de la Decisión CMC n° 18 del 19 de junio de 2005.

Esta herramienta fue planificada y aprobada con un claro sentido compensatorio y redistributivo en favor de los países más pobres, siendo que el 70% de los aportes de carácter contributivo

¹⁹ El Reglamento del FOCEM fue aprobado mediante Decisión CMC n° 24 del 8 de diciembre de 2005.

(no reembolsables) deberán provenir de Brasil, el 27% de Argentina, el 2% de Uruguay y el 1% de Paraguay, porcentajes establecidos teniendo en cuenta la media histórica del PBI de los Estados integrantes. En igual sentido, los fondos serán destinados a los beneficiarios de acuerdo con el siguiente criterio: 48% para Paraguay, 32% para Uruguay, 10% para Argentina y 10% para Brasil. Conforme explica Guimarães (2012, p. 185):

Todos os programas do MERCOSUL têm de obedecer ao objetivo de redução das assimetrias em suas contribuições e em sua alocação de recursos. Os fundos devem ser financiados por contribuições assimétricas e a alocação de seus recursos deve beneficiar os Estados menores.

De forma complementaria a la aprobación del FOCEM, el Consejo del Mercado Común aprobó la Decisión n° 34 del 15 de diciembre de 2006, que contiene las Directrices para un Plan para la Superación de las Asimetrías en el MERCOSUR; y la Decisión n° 33 del 28 de junio de 2007, que encomienda la elaboración del Plan Estratégico para la Superación de las Asimetrías en el MERCOSUR, basado en los principios de solidaridad, complementariedad, adicionalidad y buenas prácticas²⁰; que podrá articularse con el FOCEM; con programas de cooperación; con mecanismos para facilitar la integración y complementación de los sectores productivos en el MERCOSUR; con programas de inversión compartida (*joint venture*); y con programas de promoción comercial conjunta.

Retomando el tema del FOCEM, consideramos importante destacar que esta herramienta solidaria para la reducción de asimetrías reviste un gran avance desde el punto de vista del modelo de integración, cuyo impacto real debe evaluarse actualmente en función del presupuesto anual que asciende a los 100 millones de dólares, y de las características de los proyectos aprobados. Para Medeiros (2008, p. 248):

o FOCEM [...] não apenas é tímido em recursos, como se volta essencialmente à modernização, sem qualquer ênfase no processo

²⁰ La identificación de los objetivos deberá basarse en los siguientes pilares temáticos: acciones para el desarrollo y la integración de las economías de los países sin litoral marítimo; acciones de apoyo a la competitividad de las economías menores; acceso a los mercados regionales y al resto del mundo, y marco institucional.

de mudança estrutural que pudesse apontar na direção de maior complementaridade e comércio estratégico na região.

El monto total de las contribuciones recibidas por el FOCEM desde su conformación asciende a US\$ 751 millones²¹, de los cuales US\$ 631 millones corresponden a contribuciones regulares de los Estados partes, y US\$ 120 millones a contribuciones voluntarias realizadas por Brasil. En lo que respecta al uso de los recursos del FOCEM, US\$ 448 millones han sido desembolsados a proyectos aprobados (lo que representa un 60% de los aportes recibidos) y US\$ 3,8 millones han sido utilizados para financiar los gastos de funcionamiento de la Unidad Técnica FOCEM desde su puesta en funcionamiento en el año 2007 (lo que representa apenas el 0,5% del total de las contribuciones recibidas)²².

En tanto, la cartera de proyectos del FOCEM cuenta hoy con 44 proyectos aprobados por un valor de US\$ 1.415,6 millones, de los cuales US\$ 982,5 millones corresponden a recursos aportados por el Fondo. Asimismo, el 65,6% de dichos recursos corresponden a proyectos de Paraguay y 23,8% a proyectos de Uruguay, concentrando entre ellos casi el 90% del total de los recursos asignados por el FOCEM en el período 2007-2013²³. Ello refleja claramente la impronta redistributiva que el bloque adquirió desde la puesta en marcha del FOCEM, la cual en gran medida constituye una réplica de los principios redistributivos adoptados por los gobiernos petistas y kirchneristas en sus políticas nacionales.

Otro dato importante para resaltar es la distribución de proyectos por cada programa del FOCEM: 20 de los proyectos pertenecen al Programa de Convergencia Estructural, vinculados a construcción y rehabilitación de calles, ferrovías, líneas de transmisión eléctrica, sistemas de agua potable y saneamiento básico, entre otros; 11 pertenecen al Programa de Desarrollo de la Competitividad, vinculados al apoyo a las pequeñas

²¹ Por ocasión de su renuncia al cargo de Alto Representante Geral do MERCOSUL, Samuel Pinheiro Guimarães hacía referencia a la necesidad de expandir los recursos del FOCEM: "Os recursos disponíveis ainda são insuficientes para executar um programa mínimo de recuperação". (GUIMARÃES, 2012, p. 186).

²² Según datos del Estado de Origen y Aplicación de Fondos FOCEM al 30 de junio de 2013. Ver Informe sobre el Funcionamiento del FOCEM – Junio de 2013 –, elaborado por la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM) para la consideración del Consejo de Administración del FOCEM.

²³ Según datos del Estado de Origen y Aplicación de Fondos FOCEM al 30 de junio de 2013. Ver Informe sobre el Funcionamiento del FOCEM – Junio de 2013 –, elaborado por la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM) para la consideración del Consejo de Administración del FOCEM.

y medianas empresas, fomento de cadenas productivas y asociaciones de microempresarios, apoyo a la investigación, apoyo al control de la fiebre aftosa en la región, entre otros; 9 forman parte del Programa de Cohesión Social, vinculados al apoyo a poblaciones vulnerables en las regiones de frontera, inserción laboral y promoción económica, acceso a vivienda para comunidades de bajo ingreso, entre otros; y los 4 restantes pertenecen al Programa de Fortalecimiento Institucional vinculados a la construcción de base de datos del Arancel Externo Común, construcción de base de datos jurisprudencial para el MERCOSUR, sistema de promoción y protección de los derechos humanos, entre otros²⁴.

De lo anterior se desprende que el 86% de los recursos fueron asignados a proyectos de convergencia estructural, 4,7% a proyectos de desarrollo de la competitividad, 6,2% a proyectos de cohesión social y 0,1% a proyectos de fortalecimiento institucional. A su vez, la mayor parte de los proyectos de convergencia estructural se vinculan con infraestructura, dado que es la reducción de las deficiencias de infraestructura entre las regiones y los Estados lo que puede tornar menos asimétricas las condiciones de atracción de inversiones.

En la Cumbre del MERCOSUR de diciembre de 2012²⁵, los primeros mandatarios – incluido el de Venezuela cuyo ingreso al bloque ya se encontraba perfeccionado – aprobaron la Decisión n° 40, mediante la cual se dispuso el adelantamiento de los trabajos de evaluación de la efectividad de los Programas del FOCEM así como la conveniencia de su continuidad²⁶, y la Decisión n° 48 mediante la cual se aprobó el presupuesto del FOCEM para el año 2013, entre otras cuestiones relativas a la asignación de recursos por país, y aprobación de cuatro nuevos proyectos.

En suma, en función de lo discutido podemos concluir que el FOCEM se ha erguido en poco tiempo como el más importante instrumento para hacer frente a las asimetrías entre los Estados partes del MERCOSUR, así como una relevante fuente de financiamiento para proyectos de impacto en la región. De cualquier forma, el impacto real de esta estrategia de solidaridad regional deberá evaluarse con el correr del tiempo dado que la

²⁴ Para un detalle de cada uno de los proyectos véase el portal oficial de FOCEM.

²⁵ Cabe aclarar que tras la suspensión de Paraguay en la Cumbre del MERCOSUR que tuvo lugar en Mendoza, Argentina, en noviembre 2012, se garantizó la continuidad de los aportes de FOCEM a ese país.

²⁶ Conforme lo dispuesto por el artículo 22 de la Decisión CMC n° 18/05.

misma involucra procesos que maduran en períodos relativamente extensos.

Además del FOCEM, es posible afirmar que otras acciones del actual MERCOSUR abonan al proceso de reducción de asimetrías. Nos referimos a la creación de diversas Reuniones Ministeriales y Reuniones Especializadas para abordar diferentes temáticas y, puntualmente, aquellas agendas no comerciales o agendas de integración positiva²⁷, como es el caso de la Reunión Especializada en Agricultura Familiar (REAF), la Reunión Especializada en Cooperativas del MERCOSUR (RECM) y la Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Desarrollo Social (RMADS), entre otras; así como la revitalización bajo la nueva orientación de agendas anteriores, como el Sector Educativo del MERCOSUR (SEM), la Reunión Especializada en Ciencia y Tecnología (RECyT), etc. Asimismo, también el MERCOSUR ha creado, como parte de esta política de solidaridad regional, instituciones para brindar apoyo técnico en variadas agendas de política: Instituto Social del MERCOSUR, Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR, Observatorio de la Democracia del MERCOSUR, Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR. En último término, varias de estas agendas han generado, para sí, fondos regionales similares a la experiencia del FOCEM para lograr la ejecución de sus iniciativas desde una perspectiva que apunta a la solidaridad regional. En la actualidad, contamos con el Fondo Educativo del MERCOSUR (PERROTTA, 2011); Fondo de la Agricultura Familiar y el Fondo de Promoción de las Cooperativas del MERCOSUR.

Esta institucionalidad, pese a permanecer en una posición periférica (en tanto dependen funcionalmente de los órganos decisorios – GMC y CMC –) y no tener capacidad de expresarse por medio de decisiones (solamente pueden emitir recomendaciones), ha alcanzado encaminar programas que dan cuenta de un avance en la integración regional solidaria e inclusiva. Las acciones desarrolladas dan cuenta de que el MERCOSUR del cambio de época también ha puesto en consideración la cuasi exclusividad de la integración económica por sobre la integración social y ciudadana de su primera década y ha avanzado en la reducción de las “asimetrías” (en tanto diferencias”) entre las agendas de

²⁷ Scharpf (1988) distingue la “integración negativa” de la “integración positiva”, a saber: la integración positiva es aquella generada a partir de políticas distributivas; la integración negativa son aquellas políticas, como la eliminación de barreras al comercio, que no conllevan implicaciones presupuestarias para el acuerdo regional (Scharpf, 1998; citado en Perrotta, 2013).

integración. Asimismo, cada una de las agendas sociales también habilita una discusión puntual sobre las asimetrías estructurales y regulatorias entre los socios en los temas que son de su competencia en vistas a motorizar un modelo solidario de región.

Conclusiones

La integración regional no comporta un modelo evolutivo lineal, sino que, en tanto política pública, su recorrido puede transitar caminos sinuosos en función de los proyectos políticos de los Estados que conforman esa perspectiva de unidad regional en un momento histórico determinado. Este trabajo, a partir del estudio de las asimetrías, ha intentado dar cuenta de ello, reafirmando la noción de la integración como política pública y la apreciación de que, en tanto tal, ella se orienta hacia los fines que ejerce el poder político. Sobre esto último, hemos intentado dar cuenta que uno de esos ejes tiene que ver con la consecución del desarrollo (además de autonomía política). Consecuentemente, desde los primeros proyectos integracionistas que se ensayaron en América Latina de mediados del siglo pasado a nuestros días, los ejes han ido variando: tras el ímpetu inicial a una integración atada a la consecución del desarrollo, se dio paso, durante los años noventa, a una integración reconfigurada como liberalización comercial bajo el *leit motiv* del crecimiento económico, a una actual fase de recomposición y transformación de la fase inicial bajo el paradigma de un nuevo consenso (pos-neoliberal) que tiene como eje dinamizador el desarrollo integral con justicia social. Aludimos a transformación porque uno de los avances de los gobiernos actuales ha sido retomar la concepción de la integralidad de la integración regional: traspasar la versión de integración económica como estrategia para salir del subdesarrollo y la dependencia (regionalismo autónomico) al incorporar en la discusión de las asimetrías las estrictamente comerciales. Las acciones de los últimos diez años han avanzado en la superación de las asimetrías estructurales y regulatorias que inciden sobre la integración productiva. Del mismo modo se buscó (en pie de igualdad) avanzar en la jerarquización de agendas no comerciales de integración. De esto se trata, después de todo, el modelo de integración solidaria de integración en el siglo XXI.

GRANATO, L.; PERROTTA, D. Asymmetries in regional integration: from ALALC to MERCOSUL. *Perspectivas*, São Paulo, v.45, p.89-111, jan/jun. 2015.

■ **Abstract:** *This article aims to approach a variety of aspects regarding the asymmetries, as well as their solutions, in regional integration. Departing from this goal, we propose a historical overview that addresses both the first experiences in regional integration in the twentieth century and the new experiences that characterize the twenty-first century, with a special focus on the economic paradigms and the developmental models that have played a role in the region.*

■ **Keywords:** *Asymmetries. Regional Integration. Development.*

Referências

BELA BALASSA, J. D. *Teoría de la integración económica*. México D. F.: UTEHA, 1964.

BID. *Más allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América Latina*. Buenos Aires: BID, 2002.

CEPAL. *El mercado común latinoamericano*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 1959.

CEPAL. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 1994.

FERRER, A. Desarrollo y subdesarrollo en el mundo global. In: FERRER, A. (Ed.). *El capitalismo argentino*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1998, p.140-183.

GARCIA, M. A. Los desafíos de los gobiernos. *Página/12*, Buenos Aires, 13 de febrero de 2013. Disponible en <<http://www.pagina12.com.ar>>. Acceso en: 7 de mayo de 2013.

GARCIA, M. A. O lugar do Brasil no mundo: a política externa em um momento de transição. In: SADER, E.; GARCIA, M. A. (Orgs.). *Brasil entre o passado e o futuro*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Boitempo, 2010, p. 153-176.

GRANATO, L. ¿Nuevos modelos de integración en América Latina? Una respuesta desde la Teoría de la Autonomía. In:

NUÑEZ, A.; PADOIN, M. M.; OLIVEIRA, T. C. M. de (Orgs.). *Dilemas e diálogos platinos: fronteiras*. Dourados: Editora UFGD, 2010, p. 335-380.

GRANATO, L. As relações bilaterais argentino-brasileiras no quadro da integração regional: de um quadro de rivalidade ao despertar de uma efetiva cooperação. *Revista Cadernos de Estudos Sociais e Políticos*, Rio de Janeiro, v.1, n.2, p. 69-95, agosto 2012.

GUIMARÃES, S. P. Relatório ao Conselho de Ministros, Julio 2012. *Comunicação & Política*, Rio de Janeiro, vol. 30, n. 2, p.181-190, maio-ago 2012.

INCHAUSPE, E. Integración productiva en el MERCOSUR: continuidades y rupturas en esta nueva agenda de cooperación regional. *Anales del IX Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*. Buenos Aires, 2009.

LANÚS, J. A. *La integración económica de América Latina*. Buenos Aires: Juárez Editor, 1972.

LAVAGNA, R. *Argentina-Brasil-Mercosur: una decisión estratégica 1986-2001*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1998.

MEDEIROS, C. A. de. Os dilemas da integração sul-americana. *Cadernos do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, ano 3, n. 5, p. 213-254, dez. 2008.

MOAVRO, H. R. *La decisión: aportes para la integración latinoamericana*. Caracas: Centro Internacional de Formación Aristides Calvani – Instituto de Altos Estudios de América Latina de la Universidad Simón Bolívar, 1992.

PERROTTA, D. Ayer, hoy y ¿siempre?: la integración regional sudamericana en el siglo XXI. *Revista de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas*, Buenos Aires, v.4, n.1/2, p.61-85, ene-dic 2010.

PERROTTA, D. Integración, estado y mercado en la política regional de la educación del Mercosur. *Puente@Europa*, Bologna, IX (2), p. 44-57, 2011.

PERROTTA, D. La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales. In: LLENDERROZAS, E. (Ed.) *Teoría de relaciones internacionales*.

Buenos Aires: Editorial de la Universidad de Buenos Aires (EUDEBA), 2010, p.197-252.

PORTA, F. Cómo reinsertar el MERCOSUR en una agenda de desarrollo. Problemas y políticas. *Cuadernos del CENDES*, Caracas, v. 23, n. 63, dic. 2006.

RAPOPORT, M. Argentina: economía y política internacional. Los procesos históricos. *Diplomacia, Estrategia y Política*, Brasilia, n. 10, p. 26-50, oct-dic 2009.

SADER, E. *El nuevo topo. Los caminos de la izquierda latinoamericana*. Buenos Aires: Siglo XXI: Clacso, 2009.

SANTOS, B. de S. Nuestra América: reinventando un paradigma [Fragmentos]. *Revista Casa*, La Habana, n. 237, p. 7-25, 2004.

SARTI, I. Integración regional y participación social: logros y desafíos en la institucionalidad de un Mercosur ampliado. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, Montevideo, n. 23-24, p. 7-17, 2ª Época, 2010.

Fuentes Estadísticas

FMI: Fondo Monetario Internacional, World Economic Outlook Database, Abril 2013: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/01/weodata/index.aspx>

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística: <http://www.ibge.gov.br/espanhol/>

CEPAL: Base de Datos y Publicaciones Estadísticas de la CEPAL/ Naciones Unidas: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp

INDEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Argentina: <http://www.indec.com.ar/indec.gov.ar.htm>

BM: Banco Mundial, World Development Indicators: <http://databank.worldbank.org/data/views/variableselection/selectvariables.aspx?source=world-development-indicators#>

CRPM: Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR, Informe sobre el Funcionamiento del FOCEM – Junio de 2013 – para la consideración del Consejo de Administración del FOCEM.

NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y CONFLICTO LABORAL EN PAÍSES EMERGENTES: EL CASO DE ARGENTINA

Marcelo DELFINI¹
Ana DROLAS²
Juan Montes CATÓ³

■ **RESUMEN:** Desde el 2003 la Argentina transita un proceso de recomposición del trabajo que condujo a una caída sustancial del desempleo, al aumento de los salarios, a la revitalización de la negociación colectiva del trabajo, a políticas estatales de reconstrucción del entramado industrial y a un nuevo protagonismo de los sindicatos. Con ello, no son pocos autores, los que han manifestado el pasaje hacia un nuevo régimen de empleo y a un proceso de revitalización sindical. A diez años del inicio de este nuevo ciclo económico y político, el artículo indaga acerca de los cambios y transformaciones operadas en el mundo del trabajo haciendo énfasis en las características y contenidos de la negociación colectiva y el conflicto laboral con respecto a la década de 1990. El objetivo central es comprender críticamente los cambios operados en las relaciones laborales analizando sus potencialidades y limitantes en vista de las tendencias observadas en la etapa neoliberal y establecer en qué medida los procesos de negociación colectiva y conflicto se inscriben en un proceso de revitalización del actor sindical.

■ **PALABRAS CLAVE:** Relaciones laborales. Negociación colectiva. Conflicto laboral. Revitalización sindical.

Introducción

El estancamiento de la economía Argentina hacia fines de la década de los noventa se combinó con una fuerte deslegitimación

¹ UBA – Universidad de Buenos Aires. Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y Docente (CONICET). Ciudad Autónoma de Buenos Aires – Argentina. mdelfini@conicet.gov.ar.

² UBA – Universidad de Buenos Aires. Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y Docente (CONICET). Ciudad Autónoma de Buenos Aires – Argentina. madrolas@yahoo.com

³ UBA – Universidad de Buenos Aires. Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y Docente (CONICET). Ciudad Autónoma de Buenos Aires – Argentina. jmontescato@gmail.com

política de la alianza gobernante y con el debilitamiento de los entramados sociales que concluyó en una crisis sin precedentes en el 2001. El saldo de la aplicación de políticas de reestructuración fue una profunda reforma de las instituciones del trabajo alentada por las tendencias neoliberales que, en materia de relaciones laborales, estuvieron orientadas hacia procesos de descentralización de la negociación colectiva, flexibilización de las condiciones de trabajo, aislamiento del actor sindical como actor protagónico del debate político y destrucción de fuerzas productivas absolutamente inéditas para la historia Argentina. Estas políticas fueron alentadas por sectores del capital nacional y multinacional fuertemente beneficiados por el programa de privatización a través del financiamiento vía endeudamiento y supuso la apertura indiscriminada de las barreras aduaneras que contribuyó a la consolidación de los monopolios y a la reprimarización de la estructura económica. El acuerdo entre los sectores dominantes y el gobierno durante 1991-2001 implicó un retroceso en las conquistas laborales alcanzadas por las luchas obreras en períodos anteriores. El fin del modelo denominado de Convertibilidad⁴ en 2002 inauguró un nuevo periodo de la economía Argentina anclado en un tipo de cambio alto y en las retenciones al sector primario que permitió un crecimiento del producto con pocos precedentes en el país a una tasa promedio anual del 8%.

En este marco, se produjo un proceso de recomposición del mercado laboral que condujo a una caída sustancial del desempleo pasando del 21% en 2002 al 7% hacia 2012. Este proceso fue acompañado levemente por una mejora en los indicadores del trabajo informal que lo ubican, en el 2012, en una tasa cercana al 34%, habiendo alcanzado su máximo nivel en el 2003 cuando llegó al 49%. Estas mejoras en el mercado de trabajo fueron acompañadas por la recuperación del salario mínimo, vital y móvil; por cambios favorables para los trabajadores en la legislación laboral y por diversas políticas sociales que impactaron favorablemente en los trabajadores de menores ingresos⁵.

⁴ El modelo de Convertibilidad refiere a un sistema monetario que fija mediante una ley el valor de una moneda con el de otra moneda más estable (generalmente el dólar o el euro). En el caso de Argentina, 1 peso argentino equivalía a 1 dólar americano.

⁵ “Asignación Universal por Hijo” constituye el programa más importante, por su vocación cuasi-universalista, en cuanto transferencia directa de ingresos a los sectores más vulnerables.

Para algunas interpretaciones, en su conjunto, el proceso habilitado en el 2003 permitió un cambio sustancial en el régimen de empleo, que se manifiesta en la revitalización sindical a través del incremento de la negociación colectiva por rama o actividad y la conflictividad laboral impulsada por los sindicatos. A poco más de diez años del inicio de este nuevo ciclo económico y político, este artículo indaga acerca de los cambios y transformaciones operadas en el campo laboral haciendo énfasis en las características y contenidos de la negociación colectiva y de la conflictividad laboral. El objetivo del texto es comprender críticamente los cambios operados en las relaciones laborales, analizando sus potencialidades y limitaciones en vista de las tendencias observadas en el contexto contemporáneo, marcado por el neoliberalismo. En términos teóricos el artículo aporta a los estudios internacionales sobre revitalización sindical, teniendo en cuenta el interés que ello viene suscitando tanto en el campo académico (FREGE, KELLY, 2003; MARTÍNEZ LUCIO, 2008; MUSTCHIN, 2012) como entre los actores involucrados.

Para esto partimos de los siguientes interrogantes ¿se mantiene la dinámica descentralizadora de los convenios colectivos de trabajo (CCT), característica de los años 1990? ¿Los avances en materia laboral se vieron reflejados en el contenido de la materia negociada? ¿Los nuevos convenios, desde el 2003, tienden al abandono de las lógicas flexibilizadoras? ¿Cuáles son las lógicas que dominaron el conflicto durante los años 1990? ¿Qué diferencia hay entre la conflictividad actual con la de la década neoliberal?

El primer apartado permitirá presentar el enfoque de las relaciones laborales como marco para establecer las diferentes lógicas de la revitalización sindical. Posteriormente se da cuenta de los rasgos centrales que definen el modelo de relaciones laborales en Argentina y su evolución en los últimos treinta años. En el tercer apartado, se presentan los elementos vinculados a la metodología, para luego dar cuenta de las características que se observan en torno a la negociación colectiva, su nivel de descentralización y contenido, buscando determinar los aspectos centrales de la flexibilidad laboral y su persistencia o retroceso. Finalmente, se abordan las características asumidas por la conflictividad en el periodo actual y su comparación con la década neoliberal.

Relaciones laborales y revitalización sindical

La perspectiva adoptada para el análisis de las relaciones laborales articula el momento del “uso” de la fuerza de trabajo en la producción y se amplía comprendiendo las formas de gestión de la fuerza de trabajo y su organización, las regulaciones, el nexo que vincula a los trabajadores y empleadores, y el desarrollo de la relación entre los actores intervinientes (BILBAO, 1999). Así, la relación laboral incorpora las formas de gestión de la fuerza de trabajo como elemento central que permite dar cuenta de las características que asume la relación laboral en los espacios de trabajo. A partir de esto, las características de las relaciones laborales tendrán que ver con los procesamientos de esa normativa en un nivel micro a través de las estrategias de organización del trabajo y de los trabajadores; y en un nivel meso, con las características asumidas por la negociación entre partes.

A su vez, esta concepción de las relaciones laborales toma en consideración tres niveles analíticos que se sobredeterminan. El nivel “micro” referido al espacio de trabajo propiamente dicho y en el que se inscriben las estrategias y la dinámica adoptada por los sujetos involucrados: empleadores, trabajadores y representantes gremiales. En este nivel se destacan las formas de gestión, la organización del proceso productivo y la relación entre los empleadores y los representantes de los trabajadores. Este primer nivel es constitutivo y es el espacio de manifestación última de los demás niveles.

El nivel “meso” se encuentra vinculado con el ámbito de las actividades productivas y hace referencia a sindicatos sectoriales, a cámaras empresariales y a la manera como se vinculan. En esta instancia se genera una especie de coordinación entre la multiplicidad de unidades productivas que integran cada actividad. Por otra parte, es el nexo entre los niveles micro y macro relacionales lo que hace que este nivel, más allá de traducir e integrar diferentes elementos, tenga su propia dinámica de funcionamiento.

Por último, el nivel “macro” se integra en las relaciones laborales a partir de las configuraciones socio-económicas que se dan en cada periodo histórico y que condicionan la forma de desarrollo de las relaciones en los otros niveles; pero además integra, a través del Estado, la diversidad de intereses que lo componen. Aquí, las confederaciones de trabajadores,

las entidades empresarias y el gobierno son agentes claves que traducen la dinámica de las relaciones de los otros niveles (DELFINI et al, 2012). Estos niveles se condicionan y cada uno tendrá efectos sobre los otros. En cada uno de ellos pueden tomarse para el análisis diversas variables que permiten observar su desenvolvimiento. De esta forma, la posibilidad de observar los procesos de negociación colectiva y conflicto, en el nivel “macro”, permite establecer las características que asumen las relaciones laborales en un momento determinado y las condiciones de posibilidad que generan en los niveles inferiores. El análisis de estas dos dimensiones reporta a la vez una centralidad en los estudios del trabajo, en la medida que son consideradas constitutivas de las relaciones del trabajo.

Es en esta dimensión se inscriben las diferentes perspectivas que han abordado la problemática de *revitalización sindical*, buscando establecer las nuevas prácticas y estrategias de acción sindical que posibilitarían la adhesión de los trabajadores a los sindicatos.

En este sentido, la idea de la revitalización sindical parte de la perspectiva de que la crisis del sindicalismo – expresada en pérdida de afiliados; derrumbe de la representación; caída en la capacidad de movilización; debilitamiento de los vínculos con los partidos políticos (BELANGER, EDWARDS, 2013; HYMAN, 1996; ZAPATA, 2004) – obligó a las dirigencias a redefinir estrategias y prácticas para recuperar el espacio de interlocutor social predominante. A partir de aquí se plantearon nuevas formas de organización, nuevas alianzas y nuevas vinculaciones en pos de recuperar el espacio perdido (FREGE, KELLY, 2003). Las estrategias han sido varias. Por un lado, puede señalarse la estrategia que apunta a transformar el modelo organizacional (*organising model*) realizando cambios en la estructura sindical relacionados con la profesionalización, la modernización y la democratización de las estructuras sindicales (FAIRBROTHER et al., 2007; HAMANN, MARTÍNEZ LUCIO, 2003). Este modelo busca generar nuevas lógicas de captación de adherentes poniendo énfasis en la relación entre los líderes y los potenciales afiliados en el lugar de trabajo (FAIRBROTHER, 2005; PHELAN, 2007).

Por otro lado, se presentan otras estrategias relacionadas con la acción sindical en el marco de la lógica *movimientista*, que refuerza el trabajo sobre las bases o bien se integra en alianzas con los movimientos sociales (BACCARO et al., 2003; FERRERO,

GUERRERA, 2007) o aquellas estrategias cuyo eje está colocado en el involucramiento institucional (*social partnership*) para lograr injerencia en las políticas estatales e influencia sobre partidos políticos.

Otra de las estrategias de revitalización se vincula con la construcción de coaliciones con otros actores sociales. En este sentido, los sindicatos deben extender sus intereses por fuera de los criterios definidos en las sociedades industrializadas y ocupar espacios que exceden la defensa de los derechos de los asalariados (BACCARO et al., 2003). En esta dirección se busca consolidar alianzas con diferentes organizaciones sociales y construir espacios de acción que les posibiliten extender su injerencia e incrementar su participación en el espacio político (FERRERO, GUERRERA, 2007)

En Argentina, la noción de revitalización sindical está asociada, desde el año 2003, al protagonismo alcanzado por los sindicatos a raíz del incremento en la negociación colectiva y del conflicto laboral. Básicamente la idea de revitalización se asocia al incremento de la participación sindical en el espacio público y, en menor medida, a la ampliación de repertorios de acción disponibles para alcanzar esa mayor actividad.

Así, cercana a la idea de “refundación” de las relaciones laborales en Argentina, desde algunas perspectivas, se sostiene que el período abierto en 2003 avanza hacia la concreción de un nuevo “régimen de empleo” en el cual aparecen como pilares centrales la revitalización de la negociación colectiva por rama o actividad y la conflictividad laboral (PALOMINO, 2008; SENÉN GONZÁLEZ, HAIDAR, 2009⁶).

Por su parte, tomando también como variables la negociación colectiva y el conflicto, otros autores sostienen que a partir de 2003 se desarrolla una revitalización sindical de tipo neocorporativa segmentada y no una refundación (ETCHEMENDY; COLLIER, 2007). La característica que presenta esta revitalización respecto a la negociación colectiva supone formas de negociación cupulares en las cuales son los sindicatos que mantienen el monopolio de la representación, los que pactan con las asociaciones empresarias y el gobierno un salario mínimo general y salarios sectoriales acordes a las metas de inflación; salarios que se aplican sólo a una minoría sustancial de la fuerza de trabajo, en la medida que las mejoras se encuentran vinculadas a los trabajadores

⁶ Cabe aclarar que estos autores se encuentran ligados, directa o indirectamente al MTEySS de la Nación.

formales⁷. Estos estudios parten de analizar un momento fundante, situado entre el 2001 y el 2003⁸, que habría inducido a un cambio en las tendencias que se venían manifestando en la década neoliberal, especialmente en torno a la negociación colectiva y a la conflictividad laboral. En vistas de las evidencias empíricas disponibles, lo que intentaremos demostrar es que no existe tal linealidad de los acontecimientos y que resulta necesario caracterizar los procesos de conflictividad y negociación tanto de la década de los noventa como la iniciada en el siglo XXI a través de una ampliación de fuentes e interpretaciones cualitativas disponibles. Ello nos permitirá retomar los debates sobre revitalización pero poniendo al descubierto otros procesos que estimamos claves en pos de comprender las continuidades y novedades manifiestas en los últimos años. Antes de ello resulta necesario dar cuenta de ciertos rasgos peculiares de las relaciones laborales argentinas para situar desde una perspectiva socio-histórica los cambios operados en las últimas dos décadas.

El modelo argentino de relaciones laborales

Las relaciones laborales se encuentran integradas y articuladas con la estructura económica prevaleciente; con los mecanismos de regulación estatal; con los niveles de empleo, desempleo y actividad; y con el estado de la correlación de fuerzas sociales. Las transformaciones en cada uno de estos aspectos por separado tendrán impacto diferencial sobre las relaciones laborales.

A su vez, las especificidades nacionales en términos de cultura, política e historia tendrán efectos sobre la estructuración de las relaciones laborales, dando lugar a la conformación de “modelos nacionales” (HYMAN, 1994). En cada país o grupo de países existen particulares cuerpos legales relativos al trabajo, sus relaciones y sus formas de regulación, especiales tradiciones históricas y tipos sindicales de acción e intervención tanto en el espacio de trabajo como en la vida política y social en general.

⁷ Hacia 2012 la Población Económicamente Activa (PEA) alcanzaba 16.920.000, estando ocupados 15.679.000 y siendo 11.917.000 los asalariados. De éstos, cerca de 5.000.000 se encontraban bajo CCT. (Fuente: INDEC y MTEySS).

⁸ Para algunos es la crisis de diciembre del 2001 el momento de inflexión de las políticas neoliberales. Para otros, la devaluación y por ende la salida de la convertibilidad del 2002 constituyen el inicio del nuevo ciclo. Una interpretación alternativa lo sitúa en el 2003 con el inicio del nuevo gobierno. Para nosotros se trata de un proceso complejo, dinámico y contradictorio, pero que en términos generales abarca esos tres años en vista que un acontecimiento actúa como condición de posibilidad del siguiente.

Siguiendo este planteo, podemos hablar de un “modelo argentino” de relaciones laborales. Se trata de un modelo relativamente joven teniendo en cuenta que se constituye institucionalmente en la década del 1940 con el advenimiento del peronismo lo que permitirá establecer sus aspectos fundamentales, al menos en términos formales, dándole una impronta fundacional que, a pesar de los cambios por los cuales ha atravesado, continúa incidiendo la cultura laboral en la Argentina (DROLAS et al, 2005; FERNÁNDEZ, 2005). Este modelo se caracteriza por: 1) una fuerte intervención estatal protectoria, a través de su rol político de homologador de los acuerdos y CCT⁹ y de su activa participación en la conformación de los actores del movimiento sindical y su perfil (otorgando o no personería gremial); 2) a partir de esto, y grabado a fuego en la Ley de Asociaciones Sindicales, el fortalecimiento del poder institucional verticalizado del sindicato y del modelo de sindicato único cuya base estructural se asienta en las comisiones internas y el cuerpo de delegados; 3) la extensión de la negociación colectiva centralizada por rama de actividad junto con la evolución de las remuneraciones mediante la negociación paritaria, complementado por un amplio sistema de previsión y seguridad social (garantizado tanto por el Estado como por el sindicato a través de sus redes de obras sociales y mutuales). En sus orígenes esta estructura de las relaciones laborales se montó paralelamente al aumento generalizado del salario y a un modelo de crecimiento con foco en el mercado interno, basado en el crecimiento por sustitución de importaciones.

Frente a este modelo de relaciones laborales fuerte y estructurado, la crisis generalizada de la década de los 70 y la más localizada de fines de los 80, el sector empresario (y los organismos internacionales de crédito) exigió flexibilidad de los marcos normativos y legales de las relaciones laborales como única opción frente a la caída de las tasas de productividad y de las performances de calidad. Se fue imponiendo así, primero

⁹ Los CCT conforman un cuerpo de normas que regulan las condiciones de trabajo en las empresas que deben ser homologadas por el Estado, y si bien tienen un período de vigencia estipulado, también cuentan con la capacidad de mantenerse vigentes mientras no se negocie uno nuevo. Esto se denominada “ultra actividad”, lo cual protege a los trabajadores de cualquier demora que pueda surgir en los procesos de negociación. Los CCT pueden ser firmados a nivel de actividad entre las cámaras empresarias reconocidas en la actividad y el sindicato de esa misma actividad o bien a nivel de empresa y con el sindicato de la actividad correspondiente (en la medida en que en Argentina no existen sindicatos de empresa). Por su parte, los acuerdos se refieren básicamente a la firma y homologación de negociaciones sobre cuestiones específicas y tienen un límite de tiempo. A diferencia de los CCT, estos concluyen en el momento estipulado en su firma. La gran mayoría de los acuerdos refieren a modificaciones salariales.

de hecho y luego a través de diversas reformas legislativas, la flexibilidad en la organización de los puestos, en la estabilidad laboral (con la consecuente precarización del vínculo laboral y la multiplicación de las formas de disponibilidad del trabajo al capital); en el salario (con el aumento de su parte variable a través de la instalación de novedosas formas de *incentivos* como son los premios por participación, por desempeño, por productividad individual o colectiva, etc.); en las formas de organización del trabajo (externalización, tercerización, jornadas anualizadas, etc.), etc... A lo largo de la década del 90 se asiste en Argentina a la consolidación de un modelo político totalmente permeable a las demandas empresariales de desregular y flexibilizar las condiciones de trabajo. Se buscaba, por un lado, eliminar los obstáculos que “distorsionaban” el mercado de trabajo (especialmente por las dificultades para despedir y el necesario pago de indemnización), y por otro la regulación más libre de los contratos y del uso de la fuerza de trabajo. Todo esto en un contexto de marcado desplazamiento de la negociación colectiva a nivel de las empresas. Precisamente, durante esta década el capital avanzó en la incorporación de cláusulas flexibilizadoras en el marco de un intenso proceso de descentralización de la negociación expresado en un incremento de la negociación por empresa y la disminución de la negociación por actividad. Este proceso de carácter descentralizador, supuso a su vez cambios en los contenidos de la negociación colectiva. De esta forma se incorporaron cláusulas de contratación por tiempo determinado, asignación diferencial del tiempo de trabajo, lógicas de polivalencia, sistemas de evaluación de desempeño y mecanismos de individualización salarial. Así, el 75% de las negociaciones realizadas en el periodo contenían al menos una cláusula de flexibilidad (NOVICK, 2001).

Datos y metodología

El análisis que llevamos adelante en este trabajo implicó la utilización de diversas herramientas analíticas tanto del orden cualitativo como cuantitativo, partiendo de fuentes secundarias de información. Para el caso de la negociación colectiva se recurrió a la información brindada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) de la Nación y otras fuentes bibliográficas de información para el periodo anterior a 2005, a partir de lo cual se pudo observar la evolución de la negociación

colectiva en la década de los 90 y avanzar en la lectura y análisis de los convenios homologados por el Ministerio a partir de 2005. Esto permitió a su vez observar el desarrollo de la negociación colectiva por año, desde 1992 a 2012 (tanto CCT como acuerdos).

Posteriormente, se avanzó en la realización de una base de datos sobre CCT homologados entre 2005 y 2012, lo que permitió llevar adelante una muestra seleccionada para analizar variables ligadas al proceso de flexibilización de la década de 1990.

Para avanzar en el estudio de los CCT se analizaron 166 de empresas de los 617 firmados durante el periodo. La muestra seleccionada corresponde a CCT firmados y actualmente vigentes entre los años 2005 y 2012, lo que a su vez se corresponde con el universo de filiales de empresas extranjeras. La selección de empresas foráneas es relevante en la medida en que, sostenemos, en éstas es donde se incorporaron los cambios más significativos en torno a los procesos de flexibilización durante la pasada década neoliberal¹⁰. Para el análisis del conflicto, se recurrió a los datos y series históricas suministrados por el Programa de Investigación Sobre el Movimiento de la Sociedad Argentina (PIMSA), el cual realiza un seguimiento de los hechos de rebelión, definidos como todo hecho colectivo llevado a cabo por personificaciones de categorías económicas, sociales o políticas, dirigido contra alguna expresión del estado de cosas existente. Los hechos son colectivos no por la cantidad de participantes sino por ser expresión de intereses colectivos, aun cuando sean protagonizados por una sola persona¹¹. A su vez, esta serie histórica fue cotejada por otros relevamientos (GÓMEZ, 1997) que centran su análisis en la primera parte de la década del 90 dando cuenta de toda acción declarada por la cual un colectivo de fuerza de trabajo persigue la satisfacción de demandas en la esfera de las relaciones sociales de producción. Los conflictos

¹⁰ Las variables seleccionadas para el análisis de los CCT fueron: jornada de trabajo, polivalencia, evaluación de desempeño, pagos por productividad, calidad y objetivos. En el caso de la jornada de trabajo se dividió entre aquellos CCT que tenían jornadas completas de trabajo de hasta 9 horas diarias y aquellas, que hemos denominado “jornada diferencial”, y que tienen como característica tratarse de jornadas de carácter irregular como puede ser la anualización de la jornada de trabajo, el sistema americano u otras lógicas de configuración horaria distintas a la jornada normal de trabajo. En torno a la polivalencia y la evaluación de desempeño se categorizaron entre los CCT que incluían estas especificaciones y aquellos en los que no se encontraban presentes. Por su parte, en relación a los sistemas de pagos variables, se consideraron la presencia en los CCT de sistemas de pagos por objetivos, productividad o calidad, no así los pagos correspondientes a los premios por presencia, elemento más habitual en su uso.

¹¹ Las fuentes utilizadas son cuatro diarios comerciales llamados “nacionales”: *Clarín*, *Crónica*, *Página 12* y *La Nación*

pueden ser ofensivos o defensivos. Entre los primeros se incluyen las demandas vinculadas a las mejoras y en las condiciones de trabajo. En tanto en las segundas se da cuenta de las demandas por despidos, reducción salarial y retraso en el pago de salarios.

Para la evolución de la conflictividad a partir del 2007, se recurrió a los datos brindados por el Observatorio Social de la Central de Trabajadores Argentinos (ODS), que realiza un seguimiento del conflicto laboral a partir de medios nacionales y regionales, dando cuenta del grado de centralización de conflictos por ámbito sindical.

La negociación colectiva en la última década

Uno de los puntos que sostenía el proceso de la descentralización en las relaciones laborales durante la década del 90 fue el crecimiento de la negociación colectiva a nivel de empresa como elemento que permitía a las firmas imponer ciertas condiciones en una correlación de fuerzas favorable al capital. La negociación descentralizada cumplía la función de atomizar a los trabajadores y facilitar la imposición en los CCT de condiciones flexibles de trabajo. Así, a partir de 1995 comienzan a dominar la negociación colectiva por empresa, tanto en lo que se refiere a los Acuerdos¹² como a los CCT. No obstante, el grado de descentralización alcanzado en la década del 90 se desarrolla sobre una baja cantidad de CCT, si se tiene en cuenta que entre 1992 y 2000 se produjeron 1697 negociaciones.

Cuadro 1 – Negociación colectiva según nivel de negociación por año

	Año	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Acuerdos	Actividad	145	99	84	48	32	26	21	13	5	11	15	49	86	172	287	333	518	445	542	504	498
	Empresa	30	62	67	73	83	98	129	122	42	32	125	226	185	309	483	625	931	1094	1373	1228	1151
	Total	175	161	151	121	115	124	150	135	47	43	140	275	271	481	770	958	1449	1539	1915	1732	1649
CCT	Actividad	20	28	17	23	13	15	9	16	7	11	12	19	26	34	49	44	27	21	45	23	16
	Empresa	14	29	37	52	24	69	60	63	22	32	56	112	51	68	84	105	82	61	88	81	48
	Total	34	57	54	75	37	84	69	79	29	43	68	131	77	102	133	149	109	82	133	104	64
Total		209	218	205	196	152	208	219	214	76	86	208	406	348	583	903	1107	1558	1621	2048	1836	1713

Fuente: Elaboración propia en base al MTEySS.

En el periodo 2005-2012 se observa la continuidad del predominio de una negociación descentralizada por empresa, incluyendo no sólo los CCT sino también los Acuerdos, que represen-

¹² Los Acuerdos poseen los mismos atributos que un convenio colectivo de trabajo, con la salvedad que regularmente estos están orientados a normar aspectos específicos (como por ejemplo el salario).

tan, hacia el 2012, el 96% de la negociación colectiva, en tanto que la cantidad de CCT negociados se mantiene cercano a los niveles de la década anterior. Al respecto, durante este periodo (2005-2012) se firmaron 876 CCT de los cuales el 70% corresponde al nivel de la empresa, dando como resultado un promedio anual de 77 CCT, mayor que el periodo 1992-98 que alcanzó un promedio anual de 40 CCT. Este fenómeno muestra una clara revitalización de la negociación colectiva, pero cuyo anclaje no abandona el rasgo característico del periodo previo en la medida en que la empresa sigue siendo el ámbito predominante de la negociación.

Esta tendencia a la descentralización de la negociación colectiva, que se establece a partir de la firmas de acuerdos y CCT, debe ser matizada tomando en cuenta dos aspectos que armonizan con el periodo anterior. El primero, gira en torno al grado de descentralización que presenta la negociación y el segundo se vincula con la cantidad de trabajadores que se encuentran cubiertos en los dos niveles. En relación al primero, el mismo debe evaluarse a partir de dos elementos y su posible combinación: el nivel de negociación y el grado de coordinación o control del nivel superior del sindicato (MARSHALL; PERELMAN, 2002). En este sentido, el mayor nivel de descentralización estaría dado por la existencia de sindicatos de empresa que negocian en ese nivel, proceso este que no se ha desarrollado en Argentina. En tanto que el otro nivel de descentralización, menos profundo que el anterior, está dado por la firma de CCT y acuerdos en el nivel de la empresa, pero comandados por el sindicatos de la rama o actividad. En la medida que se mantuvo el monopolio de la representación¹³, la negociación con la parte empresarial en Argentina siguió siendo comandada por el sindicato de actividad con personería gremial, sin que se llevasen adelante procesos de un mayor

¹³ El monopolio de la representación, en una actividad o rama se logra a partir de la obtención de la "personería gremial", la cual es otorgada por el Estado al sindicato que cuenta con el mayor número de afiliados cotizantes y afilia a no menos del 20 % de los trabajadores que intenta representar. Esa posición jurídica asegura al sindicato que la obtiene, llevar adelante la negociación colectiva con cámaras empresarias y/o empresas, recaudar la cuota sindical y se encuentra habilitado para administrar sus propias obras sociales, las cuales se financian con aportes compulsivos sobre los salarios a cargo de la totalidad de los trabajadores del sector. De acuerdo con el Artículo 25 de la Ley 23.551, obtienen la personería gremial todas aquellas asociaciones que en su ámbito territorial y personal de actuación sean las más representativas y en la medida en que cumplan los siguientes requisitos: a) estén inscriptas según lo fija la misma ley y hayan actuado durante un período no menor de seis meses; b) afilien a más del 20% de los trabajadores que intentan representar. Según la ley, se considera como "más representativa" a la asociación que cuenta con mayor número promedio de afiliados cotizantes sobre la cantidad promedio de trabajadores que intenta representar.

grado de descentralización, ya que no se establecieron sindicatos de niveles inferiores. En torno al segundo aspecto, la mayoría de los trabajadores (9 de cada 10 que están bajo CCT) continúa rigiéndose por CCT y acuerdos de actividad (MTEySS, 2010). Estos elementos no son novedosos sino que se vienen manifestando desde la década del 90 (MARSHALL; PERELMAN, 2002), pero la dinámica de la negociación colectiva en el marco del proceso inflacionario conlleva a una negociación anual de los acuerdos salariales, alcanzando valores cercanos al 80% de los acuerdos negociados (ODS, 2013)

De los 617 CCT firmados por empresa en el periodo 2005-2012, el 47% corresponden al sector servicios, el 25% al de suministro de Luz, Agua y Gas, el 22% a la industria y el 6% a la actividad vinculada a la extracción de petróleo, gas, minería y servicios vinculados.

Cuadro 2 – CCT por año según actividad en %

Actividad/Año	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Extracción de petróleo, Gas, Minería y Servicios vinculados	6	5	8	7	10	2	9	6	6
Industria Manufacturera	25	26	22	13	23	23	14	31	22
Suministro de Luz, Agua y Gas	15	25	26	30	16	26	25	33	25
Servicios	54	44	45	49	51	49	53	29	47
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia.

Al analizar las diferentes variables que dan cuenta de los rasgos de la flexibilidad interna en las empresas, se observa una continuidad en torno a las lógicas predominantes de la década del 90. Así, los CCT vigentes que forman parte de la muestra, evidencian estos rasgos, siendo los procesos de individualización salarial (por medio de los pagos variables) la cláusula más presente, estableciéndose de esta manera que el 89% de los CCT vigentes en este grupo de empresas tiene al menos una cláusula de flexibilidad.

Cuadro 3 – Prácticas de gestión de la fuerza de trabajo incluidas en los CCT por actividad económica y tamaño (en %)

		Jornada diferencial	Polivalencia	Evaluación de desempeño	Otros Pagos Variables	Premios por productividad	Premios por calidad
Sector	Extracción de petróleo, Gas, Minería y Servicios vinculados	95	90	75	85	70	35
	Industria Manufacturera	49	65	69	84	53	25
	Servicios de Luz, Agua y Gas	76	80	68	98	73	10
	Servicios	50	54	37	87	33	4
Tamaño	Menos de 200	68	60	57	83	49	19
	Entre 201 y 550	62	73	54	92	51	14
	Entre 551 y 1200	55	77	64	91	50	14
	Más de 1200	50	75	66	97	69	13
	Total	61	68	59	89	54	16

Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, se puede observar el predominio de ciertas prácticas como son la polivalencia (68%), otros pagos variables (89%), evaluación de desempeño (59%) y, en menor medida, premios por productividad y calidad; mientras que la jornada diferencial alcanza 61% del total de CCT analizados. Como se observa en el cuadro de referencia (cuadro 3) la lógica de individualización salarial vía otros pagos variables parece extenderse a un conjunto significativo de empresas.

Al analizar las variables vinculadas a la flexibilidad en torno a la actividad económica, pueden mencionarse que los pagos variables predominan en los sectores de “suministro de luz, gas y agua” (97%) y en “servicios” (87%). Asimismo, los sistemas de pagos variables por productividad alcanzan altos niveles entre las firmas de “suministro de luz, gas y Agua” y en “Extracción de petróleo, Gas, Minería y Servicios vinculados”, siendo en éste último sector donde más desarrollado se encuentra el pago variable por calidad. Esas lógicas de pagos variables suponen un creciente proceso de individualización salarial y disciplinamiento de la fuerza de trabajo, en la medida que implican el sostenimiento de la intensidad del trabajo para lograr incrementar sus ingresos. La polivalencia, por otro lado, se presenta predominantemente en los CCT de “extracción de petróleo, gas, minería y servicios vinculados” (90%), lo mismo que sucede con la evaluación de desempeño, que constituye otra manera de individualización

salarial y en la construcción de carreras profesionales. Por su parte, la jornada diferencial adquiere relevancia también en esta actividad (95%) y en el sector de “suministro de luz, gas y agua” (76%).

El tamaño de las firmas es también un dato importante a la hora de analizar la presencia de cláusulas flexibilizadoras en los CCT. Como muestra el cuadro de referencia la jornada diferencial alcanza su mayor nivel entre las firmas de menor tamaño. Lo mismo sucede con los premios por calidad. Por otra parte, en el resto de las variables que conforman el análisis se observa que el uso de las prácticas de flexibilización se encuentra más extendido en las firmas con mayor número de empleados. Así, las prácticas de polivalencia, evaluación de desempeño, premios por productividad y otros pagos variables alcanzan sus mayores niveles entre las grandes empresas.

Estos elementos que mencionamos fueron introducidos en las negociaciones entre partes durante el vendaval neoliberal de los 90, pero continúan manifestándose actualmente. En este sentido, las lógicas de flexibilidad laboral interna siguen imponiéndose a través de la negociación colectiva. Quizás sea parte ya de un patrón cultural de actuación difícil de revertir o quizás también los actores colectivos representativos del trabajo aún no lograron generar los recursos de acción necesarios para dar marcha atrás con este conjunto de cláusulas que en definitiva vulneran los derechos del trabajo.

Conflictividad obrera y composición de la fuerza de la trabajo

Luego del alza de la conflictividad laboral observada entre 1989 y 1991 producto de la crisis manifestada en los procesos inflacionarios, en los primeros años del modelo de convertibilidad se evidencia una retracción de la conflictividad (GÓMEZ, 1996) que fue acompañada en el devenir de la década por un proceso de fragmentación de la central sindical¹⁴.

Tomando como fuente los datos del PIMSA podemos acercarnos a la problemática del conflicto y la presencia sindical

¹⁴ En la década de los noventa la dirección de la Confederación General del Trabajo (CGT), máximo agrupamiento sindical, fue conducido por sectores afines a las políticas de ajuste y flexibilización. Frente a esta tendencia, en 1991 se crea la Central de Trabajadores de Argentina (CTA); hacia 1994 se crea un corriente interna (Movimiento de Trabajadores Argentino) a la CGT; y a partir de 1995 comienzan a recomponerse muchas experiencias sindicales en las que se destacan los trabajadores de empresas privatizadas y de los sectores de empleados públicos golpeados por las políticas de ajuste.

atendiendo series estadísticas largas concordantes con el período bajo estudio. En primera instancia, se puede mencionar que, entre 1994 y 2002, el 53% de los casos de rebelión relevados fueron protagonizados por asalariados, en tanto que en el periodo 2003-2012, estos alcanzan el 44%. En el primer periodo, 64% de los casos de rebelión entre los asalariados corresponden a los ocupados, mientras que el segundo periodo, alcanzan 76% de los casos. Una mirada más profunda sobre los hechos de rebelión protagonizados por los asalariados evidencia que el crecimiento de los hechos vivenciados por los desocupados es concomitante con los momentos de crisis. Así, el protagonismo de los desocupados se incrementa a partir de 2000 y alcanza su mayor proporción en 2002, coincidiendo con la profundización de la crisis económica de Argentina, decayendo de manera significativa con la recuperación de los niveles de actividad a partir del 2005. También debe considerarse que el crecimiento que comienzan a experimentar los hechos protagonizados por los desocupados va articulado de la expulsión de la fuerza de trabajo que comienza a profundizarse desde mediados de la década del 90 con el crack mexicano que impacta fuertemente en la economía argentina que comienza a manifestar los primeros signos de la recesión¹⁵ y de los procesos de organización derivados de este fenómeno.

Cuadro 4 – Distribución de los hechos realizados por trabajadores según condición de ocupación por año (en %)

Participantes	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ocupados %	98	97	83	70	85	92	74	64	40	45	55	74	82	97	90	84	77	88	90
Desocupados %	2	3	17	30	15	8	26	36	60	55	45	26	18	3	10	16	23	12	10
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
N (valores absolutos)	110	277	122	184	202	334	1053	1703	1749	1154	1455	1605	1023	1201	746	782	720	696	825

Fuente: Elaboración propia en base a datos de PIMSA

Si se analiza el actor protagonista de las protestas, en el marco específico de los hechos vinculados al ámbito del trabajo en el periodo 1994-2002, los sindicatos tienen una participación del 74% mientras que en el periodo posterior (2003-2012), la participación de los sindicatos alcanza 76%. En este sentido y a partir de los datos referidos, lejos de producirse un cambio

¹⁵ Precisamente uno de los rasgos distintivos del modelo implementado en 1991 es la fuerte vulnerabilidad de la economía al sector financiero externo producto de la apertura indiscriminada.

profundo en torno a lógica de la protesta, tanto en la década del 90 como en el proceso actual, los sindicatos siguieron siendo actores clave del conflicto y las acciones llevadas adelante por movimientos de desocupados quedaron fuertemente ancladas a los procesos de crisis aunque por su novedad y formas de acción constituyeron un fenómeno de relevancia¹⁶. Asimismo, el escaso desarrollo del conflicto organizado por estos movimientos, especialmente en los primeros años analizados, se vincula con la ausencia de estructura y organicidad. La organización política de estos movimientos irá produciéndose en los años siguientes, lo cual permitirá explicar su mayor participación en la conflictividad.

Cuadro 5 – Distribución del total de hechos según organización convocante por año (en %)

Participantes	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Sindical	100	100	99	85	91	96	84	76	52	46	59	73	81	96	88	84	74	90	90
Mov. De desocupados	0	0	1	15	9	4	16	24	48	54	41	27	19	4	13	16	26	10	10
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
N (valores absolutos)	96	207	100	194	192	239	880	1476	1481	1143	1395	1529	978	1163	752	729	704	658	811

Fuente: Elaboración propia en base a datos de PIMSA

Siguiendo con este análisis, se observa un cambio significativo en torno al carácter de los conflictos. La década del 90 estuvo dominada por un conflicto vinculado a la conservación de los puestos de trabajo y al salario. Esta tendencia también es corroborada por el estudio de Gómez (1996) que observa un aumento de los conflictos defensivos a partir de 1993, es decir conflictos afectados por cierres de fuentes de trabajo, suspensiones, despidos o atraso en los pagos de salario¹⁷. Así, en el periodo 1994-2002 sólo 14% del conflicto tienen un carácter ofensivo, en tanto que en

¹⁶ Las organizaciones de desocupadas como parte del movimiento obrero irrumpieron en la escena pública no solo como articuladoras de conflictividad sino que dinamizaron los espacios barriales a través de organizaciones que impusieron repertorios de acción algunos asociados a prácticas tradicionales de los trabajadores como los piquetes, pero también recuperaron una rica tradición obrera ligada a las formas de representación y participación de las bases sociales (MONTES CATÓ; DA PEÑA, 2002).

¹⁷ Como hemos adelantado en otro apartado el avance del capital sobre las conquistas obreras será enorme. Sin embargo, es importante señalar, que como lo atestiguan numerosas investigaciones (ABAL MEDINA, 2010; DUHALDE, 2012; LENGUITA, MONTES CATÓ, 2009; MONTES CATÓ, 2002; SOUL, GINDIN, 2008; VENTRICE, 2012) hacia la mitad de la década de los noventa comienzan a resurgir en los espacios productivos experiencias organizadas de resistencia que luego serán emblemáticas como la de los trabajadores del subte, telefónicos, salud y educación. En particular serán claves para comprender el proceso de recomposición del lugar de trabajo desde el 2003.

el proceso iniciado en 2003 este tipo de conflicto alcanza los 60 puntos porcentuales.

Cuadro 6 – Carácter del conflicto por año (en %)

Conflicto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ofensivo*	55	1	19	37	38	21	14	9	11	56	67	82	72	82	70	59	62	88	78
Defensivo**	45	99	81	63	62	79	86	91	89	44	33	18	28	18	30	41	38	12	22
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
N	75	214	78	110	139	221	533	763	699	532	834	1279	795	936	532	604	507	493	598

*Se incluye Demandas de aumentos salariales y mejoras en las condiciones de trabajo

**Se incluye, Demandas por despidos, reducción salarial y retraso en el pago de salarios

Fuente: Elaboración propia en base a datos de PIMSA

Puede señalarse que, en cuanto al protagonista de la conflictividad, exceptuando el período de agudización de la crisis, el actor sindical fue un protagonista sobresaliente. La irrupción de las organizaciones de desocupados tuvo sin embargo un impacto fuerte en vista del cambio en la lógica de representación, ya que estas últimas poseen un arraigo territorial evidente. Ahora bien, si la novedad en términos de luchas sociales vino de la mano de las organizaciones de desocupados, ello es parte de un fenómeno más amplio de luchas defensivas que se revierte a partir del 2003 de la mano de un aumento de la conflictividad ofensiva demandando mejoras en los salarios y condiciones de trabajo, aunque la primera de estas demandas se encuentre atada al poder adquisitivo del salario real por el proceso inflacionario.

A partir del año 2003, los conflictos laborales estuvieron orientados, en términos generales, a la recuperación del salario real, que había caído a los mínimos históricos en el año 2002. Este proceso se refleja no solo en el contenido de las materias negociadas como también en los motivos de la conflictividad. En este marco, se destacó una participación muy significativa de los niveles centralizados de la estructura sindical (federaciones y uniones), y por ello mismo de los conflictos por rama de actividad. En el año 2008 tiende a modificarse esta tendencia cuando diversos indicadores comenzaron a dar cuenta de una creciente descentralización de los conflictos (ODS, 2011).

Si bien el fenómeno al que hacemos referencia es difícil de mensurar puede ser caracterizado a través de ciertos indicadores que permiten aproximarnos al tema en términos cuantitativos. Por un lado, se verifica una amplia cantidad de conflictos circunscriptos al ámbito de la empresa, que representan el 78% del

total (ODS, 2010). En segundo lugar, se consolida un crecimiento de los reclamos promovidos por sindicatos locales o seccionales, que explican el 64% de los casos en el 2009 y el 78% en 2011 (frente a un 51% el año anterior). En tercer lugar, persiste una importante cantidad de conflictos (un 14% del total) llevados adelante en espacios de trabajo en los que no se consigna la presencia de representantes sindicales o se trata de colectivos que tienen una representación de hecho (muchas veces opuesta a la conducción de la organización sindical) construida en el desarrollo del propio conflicto. Esto último es significativo porque señala la existencia de conflictos que son encabezados por activistas que actúan como delegados “de hecho” estableciéndose la canalización de conflictos por fuera de las instituciones gremiales, dando cuenta de la inexistencia de organizaciones sindicales o de las contradicciones entre las bases y dirigencias.

Cuadro 7 – Sujetos de la conflictividad laboral en el sector privado (2007 – 2011)

Sujetos	2007	2008	2009	2010	2011
Sindicatos/secciones	51,19	51,1	64,15	64,29	78,21
Federaciones/Uniones	35,12	34,07	22,33	18,51	9,2
Trabajadores sin representación	13,69	14,84	13,52	17,21	12,59
Total	100	100	100	100	100

Fuente ODS 2011

Esta observación se complementa con el análisis del ámbito de los conflictos. En el sector privado, los conflictos por empresa pasan de representar el 68% en 2007 al 82% en 2011, con un movimiento inverso de los conflictos por rama de actividad.

Cuadro 8 – Evolución alcance del conflicto en el sector privado (2007-2011)

Nivel	2007	2008	2009	2010	2011
Actividad	32%	25%	22%	18%	18%
Empresa	68%	75%	78%	82%	82%

Fuente: ODS, 2011

Este auge de conflictos en los espacios productivos (en las empresas en lugar del nivel de la actividad como aquellos motorizados exclusivamente por comisiones internas) constituye una novedad en el campo sindical en vista de la recuperación

de una tradición obrera de lucha situada en el lugar de trabajo¹⁸ que permitió la consolidación y desarrollo de nuevas experiencias sindicales de base de la mano de una repolitización de la militancia gremial.

Conclusiones

Si uno de los datos relevantes que permitieron recomponer la fuerza de trabajo vino de la mano de la baja sustantiva de la desocupación, la persistencia de altos niveles de trabajo no registrado proyecta una estructura segmentada en la que mientras millones de trabajadores acceden a los beneficios sociales ligados a la relación salarial estable otros tanto quedan fuera. Los continuos ajustes salariales son un indicador alentador aunque no se propagan de igual modo según la actividad productiva y en los últimos años comienzan a verse retrasados frente al impacto de las crisis internacionales sobre los niveles de actividad internos y los índices de crecimiento. Se sostuvo que las relaciones laborales se vieron mejoradas tanto en el plano de la legislación como en el ejercicio cotidiano gracias a un fortalecimiento de las comisiones internas y la disminución de la desocupación cuya permanencia constituye un notable factor disciplinador.

Por otro lado y más allá del aumento de la conflictividad laboral nacida en los espacios de trabajo, la estructura de la negociación no se modificó sustancialmente, sosteniéndose una lógica negociadora anclada en los sindicatos de actividad y rama. Con ello se mantuvo un proceso descentralizador de la negociación en torno a la cantidad de CCT y acuerdos firmados entre las empresas y los sindicatos, aunque también como continuidad se observa que se mantiene una baja proporción cubierta por negociaciones colectivas a nivel de empresa.

En torno al contenido de la materia negociada, los acuerdos han girado en torno a la recomposición salarial que acompaña los

¹⁸ Más allá del relevamiento de casos donde se observa una creciente militancia sindical de base que permitió politizar los espacios productivos, el fenómeno se manifiesta en términos estadísticos en la conflictividad descentralizada, tal como fue abordado en el apartado primero. A su vez, este desarrollo de experiencias de base se vio potenciadas por una legislación que protege a los delegados de posibles despidos. Espíritu de la norma consolidada por varios fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (máxima expresión de este poder) que extiende esas garantías a los activistas sindicales (principalmente para aquellos casos donde las empresas han adoptado prácticas antisindicales). La disminución de la desocupación como factor disciplinador también contribuyó a su expansión, como así también los elementos de la tradición obrera Argentina en la que los períodos de mayores conquistas obreras estuvieron sostenidos por una rica práctica sindical de base.

índices de inflación, en tanto que dentro de los CCT se observa todo un articulado de cláusulas que mantienen las lógicas de flexibilidad interna, a través de lo cual el capital lleva adelante un proceso creciente de sobreexplotación de la fuerza de trabajo que le permite intensificar el proceso productivo e incrementar los niveles de productividad. Así, cláusulas vinculadas a las formas de flexibilidad interna continúan estando vigentes en los espacios de trabajo en la medida que estos se ratifican en los CCT firmados en los últimos años. De esta manera, las lógicas de polivalencia, de evaluación de desempeño y de individualización salarial siguen presentes en los convenios firmados desde 2005.

No obstante, los mecanismos asociados a la flexibilidad externa han encontrado limitaciones a partir de normas y leyes sancionadas en los últimos años que pudieron frenar parte de aquellos dispositivos. En este sentido, la etapa socio-política que acompaña el desarrollo supuso límites importantes a la discrecionalidad del capital aunque el lugar de trabajo sigue siendo el campo de disputa por excelencia en cuanto requiere la formalización de los trabajadores no registrados y la mejora en las condiciones de uso de la fuerza de trabajo. Precisamente, uno de los rasgos de la conflictividad laboral demuestra que existe un activismo en ascenso que logra movilizar a los trabajadores y que cristaliza las aspiraciones por mejoras en las condiciones generales de trabajo que aún no se expresa de manera masiva en la negociación colectiva. Para ello pensamos que sería necesario que el actor representativo del trabajo asuma esto como un problema propio y dispute con acciones las formas de resolverlo en los espacios de la negociación que regula el conflicto. Este análisis en profundidad en torno a los dos indicadores trabajados (negociación colectiva de trabajo y conflicto) permitió establecer que el proceso de revitalización sindical señalado por diversas fuentes encuentra un límite en la constatación empírica que nos habla que en los años 90, lejos de estar ausente el sindicato del conflicto y la negociación, mantuvo su rol protagónico a pesar de un contexto de fuerte desocupación y desmovilización política, como lo hace actualmente en un marco fenoménico totalmente diferente.

Si bien los años 90 constituyen un momento histórico ineludible para la contrastación del momento actual que vive la Argentina en torno al trabajo y a los actores colectivos, realizando una mirada más atenta y minuciosa, vemos que tal contrastación

es imposible en términos absolutos. En la medida en que encontramos más continuidades que rupturas en el “modelo de relaciones laborales” y en la forma en que se manifiestan sus protagonistas, la impronta cultural que nos legaron los años neoliberales aún mantiene su influencia en la cotidianeidad del trabajo. Esto no implica no reconocer los avances en materia de cobertura social, de políticas tendientes a la igualdad, ni los esfuerzos estatales por paliar las inequidades generadas en el mercado de trabajo (la Asignación Universal por Hijo constituye la política pública más acertada y virtuosa de los últimos años en estas materias, pero también, creemos, un reconocimiento de la existencia de un problema estructural como es el trabajo informal). En este artículo lo que intentamos fue analizar la forma en que los hombres y mujeres se insertan en sus realidades laborales y lo hacen, a pesar del tiempo transcurrido, en condiciones “micro” muy parecidas a las condiciones imperantes en los años 90.

DELFINI, M.; DROLAS, A.; CATÓ, J. M. Collective bargaining and labor conflict in emerging countries: the case of Argentina. *Perspectivas*, São Paulo, v.45, p.113-138, jan/jun. 2015.

■ **ABSTRACT:** *Since 2003, Argentina is going through a process of improving of the labor market indicators: fall in unemployment, wage increase, reconstruction of the national industry and a new role of trade unions. Many authors point out that this is the birth of a “new regime of employment” and a rebirth of unionism. This article investigates about the changes that occurred since 2003, particularly in collective bargaining and labor conflict. The aim is to understand these changes in labor relations by analyzing their potential and limitations and establish the extent to which the processes of collective bargaining and conflict are part of a process that gives new life to the trade unions.*

■ **KEYWORDS:** *Labor relations. Collective bargaining. Labor conflict. Union revitalization*

Referências

ABAL MEDINA, P. Modos de politización de organizaciones de trabajadores de grandes empresas. *Estudios Sociológicos*, D.F. México, v. XXVI, p.41-65, 2010.

BACCARO, L.; HAMANN K.; TURNER, L. The politics of the labor movement revitalization: the need for a revitalized perspective. *European Journal of Industrial Relations*, v. 9, n.1, p.119-133, 2003.

BILBAO, A. La globalización y las relaciones laborales. *Cuadernos de relaciones laborales*, Universidad Complutense de Madrid, n.15, p. 123-137, 1999.

BÉLANGER, J.; EDWARDS, P. Conflict and contestation in the contemporary world of work: theory and perspectives. In: GALL, G. *New forms and expressions of conflict at work*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. 2013.

BOYER, R. *La flexibilidad laboral en Europa*. Madrid: Ministerio de trabajo y seguridad social, 1987.

DELFINI, M; DROLAS, A.; MEDINA, J. Continuidades y rupturas en las relaciones laborales de Argentina tras la crisis del neoliberalismo. *Observatorio Laboral Revista Venezolana*, Valencia, v.6, n.11, p.50-70, 2013.

DROLAS, A; MONTES CATÓ, J; PICCHETTI, V. Las relaciones de poder en los espacios de trabajo. In: FERNANDEZ, A. (comp.) *Estado y relaciones laborales*. Buenos Aires: Prometeo, 2005, p.93-120.

DUHALDE, S. Las potencialidades políticas de lo gremial y sus límites. Un caso de sindicalismo clasista, ATE-Garrahan 2002-2008, *Revista Sociohistórica. Cuadernos del CISH*, Buenos Aires, v.30, p.121-145, 2012.

ETCHEMENDY, S.; COLLIER R. Down but not out: union resurgence and segmented neocorporatism in Argentina: 2003-2007. *Politics and Society, USA*, v. 35, n.3, p.363-401, 2007.

FAIRBROTHER, P. Wanted, a new trade unionism for Europe. *Eurotopia*, [S.l.], issue 1, p.135-147, 2005.

FAIRBROTHER, P; WILLIAMS, G.; BARTON, R.; GIBELLIERI, E.; TROPEOLI, A. Unions facing the future: questions and possibilities. *Labor Studies Journal*, [S.l.], n.31. p.31-53, 2007.

FERRERO, J.; GUERRERA, M. El sindicalismo de movimiento social. Algunas reflexiones en torno del concepto. In: FERNÁNDEZ, A. (comp.) *Estado y sindicatos en perspectiva latinoamericana*. Buenos Aires: Prometeo, 2007.

FERNÁNDEZ, A. *Estado y relaciones laborales*. Buenos Aires: Prometeo, 2005.

FREGE, C.; KELLY, J. Union revitalization strategies in comparative perspective. *European Journal of Industrial Relations*, [S.l.], v.9, n.1, p.7-24, 2003.

GOMEZ, M. La conflictividad laboral durante en plan de convertibilidad en la Argentina (1991-1995). *Revista de Estudios Sociológicos del Centro de Estudios Sociales*, D.F. México, v.XVI, n.45, p.639-689, 1996.

H Aidar, J. Revitalización sindical en Argentina: ¿Sindicalismo de movimiento social o neocorporativismo segmentado? *XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología*. Buenos Aires, UBA, 2009.

HAMMAN, K.; MARTINEZ LUCIO, M. Strategies of union revitalization in Spain: negotiating change and fragmentation. *European Journal of Industrial Relations*, [S.l.], v.9, n.1, p.61-78, 2003.

HYMAN, R. Los sindicatos y la desarticulación de la clase obrera. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, D.F. México, n.4. p.1-21, 1996.

HYMAN, R. Industrial relations in western Europe: an era of ambiguity? *Industrial Relations*, Cambridge, v. 33, n.1, p.1-24, 1994.

LENGUITA, P; MONTES CATÓ, J. *Resistencias laborales. Experiencias de repolitización del trabajo en Argentina*. Buenos Aires: Elaleph, 2009.

MARSHALL, A.; PERELMAN, L. Estructura de la negociación colectiva en la Argentina: ¿avanzó la descentralización en los años noventa? *Estudios del Trabajo*, Buenos Aires, v.23, p.23-41, 2002.

MARTINEZ LUCIO, M. ¿Todavía organizadores del descontento? Los retos de las estrategias de renovación sindical en España. *Revista Arxius*, Valencia, nº 18, p.119-134, 2008.

MONTES CATÓ, J. S. Sindicalismo y organizaciones de pasantes. Estrategias de disciplinamiento empresarial y resistencia de los trabajadores precarizados. In: FERNÁNDEZ, A. (comp.)

Sindicatos, crisis y después. Una reflexión sobre las nuevas y viejas estrategias sindicales argentinas. Buenos Aires: Ed. Biebel, 2002, p.87-103

MONTES CATÓ, J. S.; DE PENA, J. Crise de representation et fragmentation sociale: le cas des piquetes et des 'coupeurs de route' argentins. *L'ordinaire Latino-américain*, Toulouse, n.188, p. 101-106, 2002.

MUSTCHIN, S. Unions, learning, migrant workers and union revitalization in Britain. *Work, Employment & Society*, London, v.26, n.6, p.951-967, 2012.

NOVICK, M. Nuevas reglas de juego en la Argentina, competitividad y actores sindicales. In: DE LA GARZA TOLEDO, E. (Comp.). *Los sindicatos frente a los procesos de transición política.* Buenos Aires: CLACSO, 2001, p.25-46.

OBSERVATORIO DEL DERECHO SOCIAL – CTA. *Conflictividad laboral y negociación colectiva.* Informe anual 2009, Buenos Aires. Publicación electrónica disponible en www.observatorio-juridico@cta.org.ar . 2010/2011

PALOMINO, H. La instalación de un nuevo régimen de empleo en Argentina: de la precarización a la regulación. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, n.19, p.121-144, 2008.

PHELAN, C. *Trade union revitalisation: trends and prospects in 34 countries.* Oxford: Peter Lang, 2007.

SENÉN GONZÁLEZ, C.; HAIDAR, J. Los debates acerca de la "revitalización sindical" y su aplicación en el análisis sectorial en Argentina. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, Montevideo, n.22, p.5-31, 2009.

SOUL, J.; GINDIN, J. Estrategias gremiales frente a la recomposición salarial en Argentina. Lucha y organización gremial en el sindicalismo rosarino. *LabourAgain*, Amsterdam, n.5, mar, 2008. Disponible en: <http://www.iisg.nl/labouragain/labourargentina.php>

VENTRICI, P. La resignificación de una marca histórica. El panorama actual de la representación sindical en el lugar de trabajo. *Estudios del Trabajo*, Buenos Aires, n.43/44, p.23-43, 2012.

ZAPATA, F. ¿Crisis del sindicalismo en América Latina? *LabourAgain*, Amsterdam, 2004 Disponible en: <http://www.iisg.nl/labouragain/crisis.php>

Fuentes:

Cuentas Nacionales. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC)

Encuesta Permanente de Hogares. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC)

Encuesta Anual de Hogares Urbanos. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC)

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS)

Programa de Investigación Sobre el Movimiento de la Sociedad Argentina (PIMSA)

AS “TRÊS GUERRAS”: ÊXITOS E FRACASSOS DA GUERRA ÀS DROGAS E O CASO MEXICANO

Danillo Avellar BRAGANÇA¹

■ **RESUMO:** A Guerra às Drogas, termo cunhado na década de 1970 para designar o esforço norte-americano de combate ao uso e venda de substâncias entorpecentes, completa quarenta anos. Neste espaço de tempo, a configuração que havia naquele contexto se modificou. Para se compreender os fracassos e os êxitos esforço foi delimitada a análise do caso mexicano, que por estar intrinsecamente ligado a isso é fundamental nesta discussão. Este artigo tem como objetivo principal discutir quais foram os acertos e os equívocos da chamada Guerra às Drogas, utilizando o caso do México, por onde passam 95% dos fluxos de narcotráfico que chegam aos Estados Unidos.

■ **PALAVRAS-CHAVE:** Narcotráfico. Guerra às drogas. Soberania do Estado. Democracia

Introdução

A data de 26 de setembro de 2014 representa um símbolo das agruras do México contemporâneo. Nesse dia desapareceram quarenta e três estudantes secundaristas de uma escola rural e de formação de professores, localizada no pequeno povoado de Ayotzinapa, no estado de Guerrero, na costa pacífica do país, epicentro desse episódio extremamente traumático para a história mexicana. De certo modo, toda a complexidade do país se sintetizou, como se fosse uma amostra hiper-realista, no microcosmo de uma escola e de um povoado.

¹ Mestrando em Relações Internacionais. UERJ – Universidade do Estado do Rio de Janeiro – Pós-graduação em Relações Internacionais. Rio de Janeiro – RJ – Brasil. 20.550-013 – danillo.braganca@yahoo.com.br.

O evento, algo estarrecedor, explica por si sua amplitude. Quarenta e três estudantes desta escola sumiram, de forma muito mal explicada pelas autoridades do país, após uma reunião na capital do estado, Chinpancillo, para arrecadar fundos para financiar sua ida até o Distrito Federal, onde eles participariam das comemorações do massacre de Tlateloco, ocorrido em 1968. Ao final, o que restou do fato foram relatos de estudantes que sobreviveram e de algumas pessoas presas, como policiais, autoridades locais e membros do governo de Guerrero, entre outros.

A versão mais difundida é a de que, após um desentendimento com uma gangue local, chamada de *Guerreros Unidos*, as forças policiais estatais abordaram o ônibus que levava os estudantes de volta para casa e, ainda na estrada, abriram fogo sobre ele. Apenas três estudantes mortos tiveram seus corpos encontrados, mas os corpos de quarenta e três destes estudantes, não foram encontrados.

O país inteiro se comoveu. Manifestações grandiosas ocorreram em praça pública, não somente na região como também em outros locais, tendo como ápice um grande movimento no Zócalo, o centro histórico da Cidade do México, onde se localizam os Palácios do Governador e o da Presidência República.

O governador do estado de Guerrero, acusado pelas autoridades federais mexicanas de manter ligações com a *Guerreros Unidos*, renunciou ao cargo e fugiu com sua mulher e filhos. Tanto ele quanto outros políticos são apontados pela mídia mexicana como operadores diretos das atividades da *Guerreros Unidos*, que incluem lavagem de dinheiro, narcotráfico, sequestros, entre outras atividades ilícitas.

Mas, fundamentalmente, o que é importante realçar é a complexidade do ocorrido, pois nele fica evidente a atuação das forças sociais que vêm desestabilizando a segurança e as instituições do Estado mexicano. Neste evento, pode se compreender o quanto, de fato, não somente a segurança do Estado mexicano, mas também de seus cidadãos e de sua soberania estão claramente sendo desafiadas.

Desenvolvimento

A situação pode ficar ainda mais evidente através de uma analogia. Manaut (2014), de forma simples e objetiva, contribui

para explicar a dimensão do problema. Para ele, o Estado e a sociedade civil mexicanos estariam passando por três guerras simultâneas, travadas de forma não coordenada, mas com resultados desastrosos para a maior parte dos envolvidos.

De fato, a chamada Guerra às Drogas, discurso tradicional de prevenção e combate ao consumo, tráfico e toda atividade relacionada ao uso de substâncias psicoativas, que vem pautando toda a estratégia mexicana em relação ao tema desde o início do século XX, não trouxe os efeitos positivos nem se mostrou muito eficiente em seus resultados. Na verdade, os fracassos são mais evidentes do que as metas alcançadas, levando ao recrudescimento dos conflitos, ao fortalecimento dos cartéis e à falência do Estado mexicano.

O tratamento do tema pelo viés tradicional da militarização e do proibicionismo, visto como um problema de segurança nacional, é o motivo fundamental deste fracasso. Os objetivos anunciados – de erradicar a produção de coca, combater os grupos armados, limitar a oferta e reprimir a demanda – produziram efeitos perversos, como procuraremos demonstrar mais adiante. É notável que a abordagem utilizada, em vez de reduzi-lo, aumentou o poderio dos grupos envolvidos, tanto geográfica quanto economicamente, contribuindo para ampliar sua capacidade de desestabilizar a ordem e de promover a morte.

Neste sentido, políticas como o Plano Colômbia e a Iniciativa Mérida, que carregam, dentro de si, uma concepção essencialmente repressiva de combate a esses grupos, não só representam a materialização de um pensamento débil, mas revelam também alguns dos efeitos nefastos que estão sendo explorados aqui. A noção puramente estatal e militarista de combate à droga, que envolve uma quantidade vultosa de recursos humanos, capitais e armamentos, acaba por fortalecer esses grupos que, por sua própria natureza, não possuem uma estrutura centralizada de operações, e, certamente, não são afetados de forma definitiva em suas atividades por essas ações repressivas.

O conceito de guerra aqui evocado está conectado diretamente com os campos da Filosofia e da Teoria Social, sobretudo com os de tradição francesa, com Michel Foucault à frente. Ao inverter o aforismo clausewitziano de que “a guerra não é mais do que a continuação da política por outros meios” (CLAUSEWITZ,

1996), Foucault analisa o tema da guerra a partir da perspectiva do poder, concebendo-o essencialmente como uma relação de forças, que tem por função básica sustentar a dominação social a que as tecnologias de controle servem.

Ao afirmar, invertendo Clausewitz, que a “política é a continuação da guerra por outros meios”, Foucault (2009) nos ajuda a entender que a Guerra às Drogas é somente uma forma de disfarçar uma série de mecanismos de controle social, de formação de moralidade e de segregação social (ROUDINESCO, 2008). Assim, os êxitos e fracassos não estão necessariamente relacionados a prisões, a confisco de bens e apreensão de toneladas de drogas, entre outros. A Guerra às Drogas e seus desdobramentos, as aqui chamadas “Três Guerras”, são somente efeitos de um processo de normalização social, dentro de parâmetros estabelecidos a partir de postulados morais.

Sobre isto, diz Foucault:

Numa sociedade como a nossa, múltiplas relações de poder perpassam, caracterizam, constituem o corpo social; elas não podem dissociar-se, nem se estabelecer, nem funcionar sem uma produção, uma acumulação, uma circulação, um funcionamento do discurso verdadeiro. Não há exercício do poder sem uma certa economia dos discursos de verdade que funcionam nesse poder, a partir e através dele (FOUCAULT, 2009, p. 28).

O que se propõe neste artigo é demonstrar que a violência ora discutida tem como uma de suas causas (talvez a mais importante) a ação atabalhoada do Estado, que, ao tentar retomar parcelas do seu poder, acaba ampliando, através da promoção de interesses laterais e da proposição de objetivos pouco claros, o caráter violento desse fenômeno.

As “Três Guerras”

a) Estado x cartéis

As “Três Guerras” são o corolário de uma complexa relação entre a sociedade civil, o Estado e os cartéis de narcotraficantes. Estes três agentes, cada um com sua especificidade, raio de ação e objetivos, são parte do complexo sistema social mexicano,

como explicado na analogia feita inicialmente com o chamado “Massacre de Ayotzinapa”².

A primeira destas guerras é a mais longeva. Envolve os dois lados que disputam a construção da verdade que tenta se impor, no México, há pelo menos cem anos (STEFANONI, 2012). Ela é travada pelo Estado mexicano, enquanto ente permanente, e os cartéis, que, muitas vezes, fazem o papel de poder paralelo, interferindo mais no cotidiano de muitas cidades do que as próprias estruturas legítimas de poder e administração.

Em solo mexicano, o uso e o comércio de drogas psicoativas só passaram a ser tratados como contravenção na década de 1920, ainda que, antes da Revolução de 1910, já houvesse a preocupação com os efeitos advindos de sua utilização. Não havia, contudo, um enquadramento claro sobre o que era considerado crime, já que o consumo dessas substâncias era tido como “perigoso”, mas não como ilegal. O ópio, por exemplo, era largamente utilizado como calmante. Além dele, outras drogas, como a heroína, a cocaína e a *cannabis*, também eram consumidas pelos mexicanos.

O processo revolucionário teria forte impacto no tratamento do tema. O que fica evidente quando se observa a fala de um dos deputados que integrava a comissão que deu origem à nova legislação sobre o consumo de drogas durante o Congresso Constituinte de 1916:

Como la degeneración de la raza mexicana es un hecho demostrado también por los datos estadísticos, extraídos principalmente de los datos de la ciudad de México, y como en iguales condiciones, y con poca diferencia, se presenta también en todas las principales poblaciones de la república, es indispensable que las disposiciones dictadas para corregir esta enfermedad de La raza proveniente principalmente por sustancias medicinales como el opio, la morfina, el éter, la cocaína, la marihuana, etcétera, sean dictadas con tal energía, que contrarresten de una manera efectiva, eficaz, el abuso del comercio de estas sustancias tan nocivas a la salud, que en la actualidad han ocasionado desastres de tal naturaleza, que han multiplicado la mortalidad al grado que ésta sea también de las mayores del mundo (CONGRESO CONSTITUYENTE, 1960, p. 646-647).

² Neste texto, serão considerados somente estes três grupos, ainda que existam outros componentes sociais importantes para se compreender a complexidade desse fenômeno na sociedade mexicana.

O que se nota é que objetivo das primeiras regulamentações a esse respeito foi o de moralizar a sociedade para civilizá-la. Ou seja, suas motivações principais eram a construção da nação e a preocupação com a educação de um povo “incivilizado”, com hábitos antissociais e inadequados (TENORIO TAGLE, 1991). A exacerbação dessa visão, através da implantação de mecanismos de controle e de tecnologias de repressão social e de docilização dos indivíduos, culmina na proibição dos chamados “vícios degenerativos”.

É sabido que a vertente proibicionista foi fortemente estimulada pelos EUA. A pressão norte-americana na Liga das Nações, e depois na Organização das Nações Unidas, pela regulamentação do tráfico e pela moralização do consumo, produziu efeitos intensos no México (DA SILVA, 2013).

Este controle, relaxado nos anos da II Guerra Mundial, quando o aumento da oferta de drogas foi permitido, e até estimulado (DA SILVA, 2013), para atender à demanda dos soldados americanos em combate, gerou uma situação bastante complexa e até contraditória. Se, de um lado, foi criando as condições para o acirramento do proibicionismo, de outro deu sustentação e abriu espaço para o crescimento vertiginoso dos cartéis a partir das décadas de 1950 e 1960. A contracultura e o clima de contestação social e moral deste momento estimularam de forma acentuada a demanda, propiciando assim o crescimento exponencial da oferta. Sobre isso,

há registros, na década de 1940, de críticas abertas dos EUA ao México, no plenário da recém-criada Comissão de Entorpecentes da ONU, pelos resultados, considerados débeis, dos controles de cultivos. Pressões subseqüentes de Washington levaram o México a adotar uma política antidrogas e a envolver o Exército em programas de erradicação manual de cultivos – a chamada Grande Campanha (DA SILVA, 2013, p. 162).

Assim, de forma paulatina, o tradicional discurso proibicionista foi dando lugar a um enfoque muito mais duro, militarizado, baseado na perspectiva de um Estado repressivo e na transformação do tema em questão de segurança nacional. É importante ressaltar que o conceito de segurança que se estabeleceu nessa transição, endossado e reforçado pela convocação de guerra feita por Richard Nixon na década de 1970,

não se modificou até hoje, ainda que a natureza dos cartéis tenha se transformado radicalmente.

Sem dúvida, trata-se de um confronto desigual. Grandes cartéis, como o de Sinaloa, têm tecnologia suficiente para desafiar o Estado, seja o mexicano ou o estadunidense, e o fazem, constantemente, porque mantêm as rotas de produção e abastecimento ao mercado norte-americano em pleno funcionamento. (OSORNO, 2011). Mas, mesmo cartéis menores, fragmentados por conflitos internos ou pela ação do Estado, subsistem, enriquecem, promovem a violência, não se vendo muita eficácia nas tentativas de limitar suas atividades (BARTOLOMÉ, 2009).

O fato é que o discurso militarista obteve relativo sucesso nas décadas de 1970 e 1980. A produção de *cannabis*, heroína e cocaína no México foi reduzida drasticamente (STEFANONI, 2012) e o controle do tráfico obteve relativo êxito. Entretanto, como consequência disso, os mexicanos foram substituídos por outros produtores da América do Sul, como os bolivianos, os peruanos e, principalmente, os colombianos. O fim da década de 1980 e o início da década de 1990 foram marcados profundamente pelo crescimento e fortalecimento destas atividades em escala global, inclusive com o apoio de outras máfias internacionais. Grandes *capos* dos cartéis colombianos, como Pablo Escobar, os irmãos Ochoa Marquez e Gilberto Rodriguez Orejuela, ganharam projeção por seus feitos espetaculares e passaram a ser tratados pela imprensa internacional como os “barões da droga”. Estas figuras, emblemáticas nos primeiros estudos sobre o fracasso real do discurso de Guerra às Drogas, relativizaram o êxito desta primeira guerra.

Não obstante, na década de 1990, com a implementação do chamado Plano Colômbia, estes cartéis sofreram um forte revés, dando origem a cartéis menores, mas mais ativos e menos rastreáveis. A consequência deste processo foi o retorno da produção em larga escala no México. Os cartéis mexicanos, que não haviam sido inteiramente destruídos, com o desmantelamento dos grandes cartéis colombianos, puderam rapidamente ampliar sua participação no negócio, dominando o controle do tráfico de drogas para os EUA. Exatamente por isso, desde o final dos anos 1990 até os dias de hoje, especialmente durante os governos Vicente Fox e Felipe Calderón, o México observou um aumento vertiginoso dos conflitos entre o Estado e os cartéis, o que levou

a uma exacerbação absurda do nível de violência. Com essa radicalização do confronto, a sociedade civil mexicana se viu cada vez mais encurralada, a despeito das inúmeras iniciativas estatais para se tentar reverter esse quadro.

A Iniciativa Mérida, de modo semelhante ao que se pretendia com o Plano Colômbia, também se estruturou com objetivos muito claros, reforçando o discurso proibicionista e repressivo tradicional (RODRIGUES, 2012). O fortalecimento do controle na fronteira, inclusive com apoio aéreo e marítimo, com o intuito de limitar o fluxo, tem provocado mudanças logísticas nas ações dos cartéis, que passam a usar outros métodos para agir. A Iniciativa Mérida, como diz Manaut (2014), teve como efeito o reaparelhamento do Estado mexicano em relação ao tema, com investimento na melhoria dos sistemas de polícia, na justiça penal e nas instituições estatais, sempre com o objetivo de combater e eliminar os cartéis.

Entre os seus êxitos, Manaut (2014) destaca, por exemplo, a redução do consumo de cocaína nos Estados Unidos. Este é um aspecto visto por muitos analistas como de grande importância, já que, pela primeira vez, teria se reduzido de modo significativo esse mercado. O problema é que essa supressão acabaria gerando efeitos perversos, pois a redução do consumo de cocaína estaria relacionada com o aumento expressivo do uso de metanfetamina nos Estados Unidos (FREEMAN, 2008).

Outro êxito relacionado a esta primeira guerra seria a diminuição do poderio dos grandes cartéis, tanto no caso colombiano, na década de 1990, quanto no momento atual, quando os grandes chefes dos cartéis mexicanos vêm sendo sistematicamente presos. Esta é uma bandeira que perpassou os governos de Vicente Fox e Felipe Calderón, e prosseguiu na atual gestão mexicana, sob o comando do presidente Peña Nieto. As prisões são muitas vezes apresentadas como grandes vitórias políticas, e acabam por reforçar o discurso militarista tradicional.

Entretanto, em termos objetivos, tais prisões não representam uma efetiva diminuição das atividades econômicas e logísticas dos grandes cartéis. Na verdade, muitas vezes, acabam tendo como consequência a ampliação dos conflitos internos, com a reconfiguração econômica e espacial das rotas, que passam, na maioria das vezes, para as mãos de outros cartéis.

Há que se destacar o fato de que está ocorrendo uma mudança gradual nas proposições e no modo de conceber o

problema por parte da U.S. National Drug Control Strategy, ainda que esta seja uma mudança muito tímida. Em seu último informe anual:

La Estrategia también detalla pasos para apoyar una política que es “inteligente contra el crimen”, una política contra drogas que protege a nuestras comunidades nacionales e internacionales contra el crimen relacionado con las drogas, mientras que dirige a los delincuentes con infracciones asociados al uso drogas no violentos al tratamiento en lugar de la cárcel. Como parte de este enfoque, la estrategia destaca reformas a la ley penal que tienen potencial, incluyendo a los tribunales de drogas y programas de libertad condicional que reducen las tasas de encarcelamiento, junto a programas policiales al nivel comunitario que ayudan a poner fin el ciclo de consumo de drogas, la delincuencia y el encarcelamiento mientras concentran sus recursos limitados en el control de delitos más graves. (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2013)

Sobre isso, complementa Reuter (2008, p.17):

El futuro de la política de drogas estadounidense será probablemente muy similar a lo que ha sido en el pasado reciente. A pesar, incluso, de que la amplitud de la dependencia a las drogas y los males asociados podrán continuar disminuyendo, existen pocas presiones efectivas para lograr que se avance en la disminución de las medidas de represión adoptadas durante las últimas dos décadas. Es posible que el tratamiento de drogas pueda recibir un mayor apoyo que en el pasado, pero eso, por sí sólo, sólo significará un cambio moderado. Es extremadamente difícil que ocurran cambios a nivel legislativo.

b) *Cartéis x cartéis*

Neste nível, o combate tradicional é peça-chave já que, indiretamente, constrói o cenário para que esta guerra se desenvolva. A oferta para o maior mercado consumidor do planeta é extremamente disputada, mas, muitas vezes, o próprio Estado acaba desestabilizando a já frágil relação de equilíbrio entre os cartéis, amplificando ainda mais a violência. Como é notório, os diversos cartéis disputam, permanentemente, entre si o controle dos pontos estratégicos do comércio. Com isso,

idades, povoados e aldeias indígenas vêm sendo arrasadas com a imposição de padrões de comportamento muito violentos, que submetem a população, confiscando bens, impondo silêncio, toque de recolher, entre outras formas de coerção. Muitas destas cidades, como Nuevo Laredo e Juarez, são fronteiriças com os EUA, o que faz com que os conflitos se agudizem ainda mais em virtude da política de proteção das fronteiras norte-americanas.

O que se observa como consequência da “guerra às drogas”, portanto, não é a diminuição, mas sim a multiplicação dos cartéis por todo o México. Quer dizer, cartéis como *La Familia Michoacana*, *Knights Templars*, e outros, surgiram do desmantelamento de grupos menores, revelando uma característica do narcotráfico: se mostrar extremamente criativo quando se trata de burlar a repressão. Outro problema é o controle praticamente total que os cartéis mexicanos possuem sobre grupos criminosos de países como Honduras, El Salvador, Cuba, entre outros, o que lhes permite estender suas operações e, evidentemente, seu poderio para muito além das fronteiras do país.

Ou seja, a questão é complexa e multifacetada e há que se evitar alguns equívocos frequentes nas tentativas de resolvê-la. O maior deles diz respeito às visões unicasais acerca do narcotráfico, já que elas, além de se revelarem dispendiosas, mostram-se ineficientes para o enfrentamento definitivo do problema. Por exemplo, pensar a situação essencialmente como consequência do aumento da oferta é ignorar que a demanda determina o preço e a quantidade a ser produzida. É muito comum ver, não somente no México, mas em outros lugares, a queima proposital de campos de papoula, com o objetivo de reduzir a oferta e ajustar o preço. Nesse sentido, olhar para o problema somente pela dimensão nacional acaba por obscurecer a compreensão dos múltiplos fluxos transnacionais de bens, drogas, armas, capitais e pessoas, envolvidos nesse mercado, dificultando assim drasticamente o seu controle.

Constata-se, pois, que os grupos internacionais de narcotráfico mexicanos, por sua estrutura de organização, por sua forma de atuação e pelos expressivos resultados que obtêm, desafiam e contestam a condição mesma do Estado Nacional mexicano, enquanto detentor do monopólio da violência legítima. De fato, há, realmente, uma estratégia clara, explicitada por estes grupos e consubstanciada em suas ações, que revela sua propensão de ocupar setores do Estado para que sejam garantidas suas

operações. O que se traduz num conjunto de ações que passa pela corrupção policial, pela eleição de membros desses grupos para cargos públicos, pela ocupação de prefeituras, pelo sequestro de governantes, pelo assassinato de agentes públicos, entre outras coisas.

c) *Cartéis x população civil organizada*

A terceira das “Três Guerras” é travada numa dimensão relativamente nova, comum a outros países, como o Brasil, e é resultado dos conflitos desencadeados pelas outras duas. Em realidade, cria-se uma cadeia que se une aos conflitos deflagrados entre o Estado e os cartéis e entre os próprios cartéis. A população civil, encurralada entre dois lados de uma guerra que lhe desfavorece, se organiza, se arma, se protege.

Este último plano em que a guerra se expande é marcado pela formação das chamadas *autodefensas*, criadas pela população civil das cidades como reação aos altos níveis de homicídios praticados pelos cartéis. Sinteticamente, em lugares onde o Estado de direito não se faz presente, os cartéis foram ocupando o seu lugar, passando a exercer de fato um poder tirânico. Como consequência, a população, antes ou depois de uma ocupação, se organizava ao redor de uma liderança armada, que podia ser comunal ou individual, para se defender.

Estas formações civis são bem comuns no México, e há uma relação bastante próxima destes grupos com a questão da terra no país. Escalante (2009) aponta que a formação destes grupos, paradoxalmente, foi favorecida pelo processo de reforma agrária promovido pelo governo mexicano, já nos anos de 1930. Desde aquele momento houve uma indução para que se ocupasse o território, de forma a não se deixar espaços vazios a serem preenchidos. A terra era repartida por intermédio do partido oficial (o PRI), bloqueando-se assim o desenvolvimento econômico e social dos novos núcleos rurais, que já se constituíam com graves problemas estruturais, como a corrupção, o autoritarismo e o favorecimento ilícito. A política, neste âmbito, era feita pelas instituições comunais criadas pelo partido e se exercitava através das assembleias rurais.

Escalante (2009) descreve esta cultura local como uma *debilidad calculada* por parte do Estado, que criou uma ampla rede de intermediários, procurando dividir para governar estes

locais. A intermediação do Estado permitia, algumas vezes, a subversão das leis para grupos próximos ao partido dominante, mas mesmo isto não tirou o êxito da experiência, que durante muito tempo enfrentou baixos índices de violência, algo que só veio a mudar na virada do século XX.

O aumento dos níveis de violência a condições alarmantes, acelerado pelo endurecimento das duas outras guerras, promoveu uma profunda mudança nas relações locais, atingindo, inclusive, a questão indígena, sempre muito delicada e presente no cotidiano, sobretudo nas pequenas cidades, muitas ainda culturalmente ligadas ao passado grandioso das civilizações pré-espahnolas, como os mexicas, os aztecas, os zapotecas, os otomecas, entre outros. A opressão colonizadora, que no México foi particularmente violenta, permanece atual e visível, seja pelas gritantes desigualdades, seja pelo alto nível de miséria em que ainda vive parcela expressiva da população do país. A luta social no México contém, portanto, uma dimensão étnica que torna ainda mais complexo e singular o processo que se está analisando. Isto para não falar na questão zapatista, no sul do país, que, além de expressar esse quadro de pobreza, de disputa por território e de afirmação cultural e étnica, traz à tona também a influência do pensamento de esquerda na afirmação da necessidade de se autodefender.

Seja como for, é indubitável que a autodefesa tornou-se um “ator” a mais a ser considerado na escalada de conflito que acomete a sociedade mexicana.

Una oleada ascendente de grupos de autodefensa y policías indígenas surgió en México desde hace seis meses. Comunidades de 22 municipios nahuas, purépechas, chatinos, zapotecas, mazahuas y otomíes tomaron las armas para realizar funciones de seguridad y em algunos casos de impartición de la justicia. Hay casos, como el de Nopala, Oaxaca, donde su líder tiene un pasado como porro en la Universidad Autónoma Benito Juárez (UABJ), cercano al ex gobernador Ulises Ruiz Ortiz. Desde septiembre de 2012 etnias empobrecidas de Michoacán, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Quintana Roo, Sonora, Oaxaca, Morelos y Veracruz recurrieron a sus escopetas de caza, rifles viejos, machetes, palos, y en ocasiones armas de grueso calibre para hacer valer sus derechos. Esta es la expresión extrema por la defensa de sus territorios y comunidades, contra el crimen organizado, caciques locales y megaproyectos (CASTELLANOS, 2013).

Contudo, estas autodefesas, apoiadas e financiadas pela própria população – movida por um sentimento legítimo de preservação própria, segurança e retomada de territórios perdidos –, acabaram por se transformar em pequenos cartéis³. Ao lograr expulsar os cartéis maiores, muitas vezes, as autodefesas os substituem, realizando várias das funções exercidas por eles naquela localidade. O que tem gerado situações bastante contraditórias, pois historicamente a regulamentação da atuação destes grupos comunitários foi fundamental para lhes garantir a legitimidade necessária para o tratamento da questão indígena e da questão da terra, só que sua própria ação os aproximou das atividades que eles se propunham combater, colocando-os diante de um negócio que produz, incessantemente, fluxos muito lucrativos (DÍAZ, 2014), com o qual acabam se envolvendo, ainda que esta não fosse sua intenção original.

Conclusão

A analogia com o massacre de Ayotzinapa, ainda em convulsão, é fundamental para se entender o processo político e a mudança social em que está imerso o México hoje. A multiplicidade e complexidade dos atores sociais e das demandas envolvidas, a presença do narcotráfico e a existência de uma democracia ainda frágil lembram muito outros casos, como o brasileiro. Várias lições podem ser tiradas desta experiência, que expõe as vulnerabilidades do Estado mexicano, tido como ineficaz no controle dos cartéis e das autodefesas, sistematicamente, contrariado em sua soberania e legitimidade.

A ainda incipiente participação democrática, na qual a sociedade civil mexicana não atua ativamente na formulação da política de segurança em relação ao narcotráfico, parece estar sofrendo um processo de transformação. A comoção provocada pelos assassinatos levou a população às ruas, mobilizando o apoio da mídia internacional e de movimentos sociais de toda a América Latina.

Ao lançar a responsabilidade sobre o Estado, a sociedade civil organizada intenta retomar o controle da situação, procurando participar decisivamente da escolha das estratégias a serem seguidas. A presença de um poder *de facto*, que compete com (e, em algumas ocasiões, se apossa dele) o próprio Estado –

³ Disponível em: <http://www.insightcrime.org/investigations/mexico-michoacan-vigilantes>

bastante sentida no México, mas também no Brasil, e em outros lugares onde a desigualdade é brutal –, por chegar a um nível absurdo, incomoda e estimula a movimentação social, forçando a sociedade civil mexicana a ter um posicionamento diferente e antagônico ao autoritarismo, ao militarismo e ao proibicionismo tradicionais. Sem dúvida, este é um processo extremamente doloroso e ainda incipiente, mas fundamental para o avanço da democracia no país.

BRAGANÇA, D. A. "The Three Wars": achievements and failures of the war on drugs and the mexican case. *Perspectivas*, São Paulo, v.45, p.139-153, jan/jun. 2015.

■ **Abstract:** *The War on Drugs, a term coined in the 1970s to describe the US effort to fight the use and sale of narcotics, complete forty years. During this time, the configuration that was in that context has changed. To understand the failures and the achievements of this effort it was chose the analysis of the Mexican case, intrinsically linked to the War on drugs, and because of that, is crucial in this discussion. This article aims to discuss what were the successes and the mistakes in the so-called War on Drugs, using the case of Mexico, through which 95% of drug flows coming to the United States.*

■ **Keywords:** *Narcotrafficking. War on drugs. State sovereignty. Democracy*

Referências

BARTOLOMÉ, M. Situación del crimen organizado en América Latina. *Ágora Internacional*, v. 10, p. 16-20, 2009.

CASTELLANOS, L. *Autodefensa la expresión extrema; los frutos torcidos de la inseguridad*, 2013. Disponível em: <http://biblioteca.colson.edu.mx:8082/repositorio-digital/jspui/handle/2012/22987>. Acesso em 20/08/2014.

CLAUSEWITZ, C. *Da guerra*. Tradução: Maria Teresa Ramos, São Paulo: Martins Fontes, 1996.

CONGRESO CONSTITUYENTE. *Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917*. México: *Ediciones de la Comisión Nacional para la celebración del sesquicentenario de la*

proclamación de la independencia nacional y del cincuentenario de la Revolución Mexicana, 1960.

DA SILVA, L. L. *A questão das drogas nas Relações Internacionais*. Brasília: Ed. Funag, 2013.

DÍAZ, A. F. Autodefensa y justicia en los márgenes del Estado. *Clivajes 2*, México, 2014.

ESCALANTE, F. ¿Puede México ser Colombia? *Nueva sociedad*, México D.F, v. 220, p. 84-96, 2009.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *Estrategia EEUU para la política de drogas del 2013*. Washington, 2013. Disponible em: <https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/ondcp/policy-and-research/ndcs_2013.pdf>

FOUCAULT, M. *Em defesa da sociedade*. Rio de Janeiro: Ed. Martins Fontes, 2009.

FREEMAN, L. Déjà vu. La política antidrogas en la relación México-Estados Unidos. *Foreign Affairs en Español*, ITAM, México, v. 8, n. 3, pp. 15-23, 2008.

MANAUT, R. B. *La guerra al narcotráfico en América Latina: victoria militar, fracaso social y político*. Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 2014.

OSORNO, D. E. *El Cartel de Sinaloa: una historia del uso político del narco*. DF: Debolsillo, 2011.

REUTER, P. Evaluando la política de drogas de los Estados Unidos. *Texto de apoyo para la Primera Reunión de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia*. Rio de Janeiro, 2008.

RODRIGUES, T. *Narcotráfico*. Rio de Janeiro: Ed. Desatino, 2012.

ROUDINESCO, E. *A parte obscura de nós mesmos*. Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar, 2008.

STEFANONI, S. Home grown: marijuana and the origins of Mexico's war on drugs. *Estudios de historia moderna y contemporánea de México*, n. 47, p. 224-231, 2012.

TENORIO TAGLE, F. *El control social de las drogas en México*. México DF: INACIPE, 1991.

ÍNDICE DE ASSUNTOS

- América do Sul, p.63
- América Latina – China, p.9
- Análise dos Sistemas-Mundo, p.9
- Asimetrias, p.89
- Comunidade de Países de Língua Portuguesa, p.41
- Conflicto laboral, p.113
- Cooperação Sul-Sul, p.41
- Democracia, p.139
- Desarrollo, p.89
- Desenvolvimento, p.63
- Economia Política Internacional, p.9
- Fórum Macau, p.41
- Geopolítica, p.63
- Guerra às drogas, p.139
- Integración Regional, p.89
- Narcotráfico, p.139
- Negociación colectiva, p.113
- Recursos naturais estratégicos, p.63
- Relaciones laborales, p.113
- Revitalización sindical, p.113
- Soberania do Estado, p.139
- Soberania, p.63

SUBJECT INDEX

- Asymmetries*, p.109
Collective bargaining, p.134
Community of Portuguese Speaking Countries, p.60
Democracy, p.152
Development, p.86 e p.109
Geopolitics, p.86
International political economy, p.31
Labor conflict, p.134
Labor relations, p.134
Latin America-Chin, p.31
Macau Forum, p.60
Narcotrafficking, p.152
Regional Integration, p.109
South America, p.86
South-South Cooperation, p.60
Sovereignty, p.86
State sovereignty, p.152
Strategic natural resources, p.86
Union revitalization, p.134
War on drugs, p.152
World-System Analysis, p.31

ÍNDICE DE AUTORES / *AUTHORS INDEX*

BRAGANÇA, D. A., p.139
CATÓ, J. M., p.89
DELFINI, M., p.113
DROLAS, A., p.89
GRANATO, L., p.89
OURIQUES, H. R., p.9
PERROTA, D., p.89
RODRIGUES, B. S., p.63
VELOSO, I., p.41

NORMAS PARA APRESENTAÇÃO DOS ORIGINAIS

Informações gerais

A Revista *Perspectivas* publica trabalhos inéditos de autores de instituições nacionais ou internacionais na forma de artigos, retrospectivas, resenhas e traduções. Os trabalhos apresentados, desde que considerados adequados ao padrão editorial e disciplinar da revista, serão avaliados por um membro do Conselho Consultivo e por um parecerista da comunidade acadêmica com reconhecimento no tema tratado. Em caso de um parecer ser favorável e outro contrário, o texto será enviado a um terceiro membro do referido Conselho ou a um parecerista externo, dependendo do assunto do texto. Além de artigos, serão aceitas resenhas de livros, desde que tenham sido publicados no Brasil, nos dois últimos anos, e, no exterior, nos últimos quatro anos.

Os trabalhos poderão ser redigidos em português ou em espanhol. O **Título**, o **Resumo** e as **Palavras-chave** que precedem o texto deverão ser escritos no idioma do artigo; os que sucedem o texto (**Título**, **Abstract**, **Keywords**), em inglês.

Preparação dos originais

Apresentação. Os autores deverão enviar o artigo, rigorosamente, dentro das normas para apresentação de originais, por via eletrônica pelo sistema SEER, e, através do e-mail perspectivasunesp@gmail.com, enviar também ao diretor da revista. O trabalho deverá ser redigido em *Word for Windows*, versão 6.0 ou superior, em papel tamanho

A4 (21 cm x 29,7 cm), com margens superior e esquerda de 3,0 cm e com margens direita e inferior de 2,0 cm. A fonte deverá ser *Times New Roman*, tamanho 12. O trabalho deverá ter uma extensão máxima de trinta páginas (incluindo referências) digitadas com espaçamento duplo. Os trabalhos que ultrapassem esse limite serão avaliados, previamente, pela Comissão Editorial que considerará a possibilidade de sua publicação.

Estrutura do trabalho. Os trabalhos devem obedecer à seguinte seqüência: **título** centralizado, em maiúsculas com negrito, no alto da primeira página; **nome do autor**, por extenso e apenas o último sobrenome em maiúsculas, duas linhas abaixo do título, alinhado à direita; **filiação científica**, em nota de rodapé, puxada no final do nome do autor, constando Universidade (SIGLA) – Universidade (por extenso). Faculdade ou Instituto – Departamento. Cidade – Sigla do Estado – País. CEP – E-mail; **resumo** (com, no máximo, duzentas palavras e fonte 11), duas linhas abaixo do título, sem adentramento e em espaçamento simples; mantendo-se o espaçamento simples, duas linhas abaixo do resumo deverão constar as **palavras-chave** (no máximo sete e fonte 11), separadas por ponto final. A Comissão Editorial sugere que, para facilitar a localização do trabalho em consultas bibliográficas, as palavras-chave sejam retiradas de *Thesaurus* da área, quando houver, ou correspondam a conceitos mais gerais da área do trabalho. Duas linhas abaixo das palavras-chave, se inicia o **texto**, em espa-

çamento duplo e parágrafo 1,25 cm. Os subtítulos correspondentes a cada parte do trabalho deverão figurar à esquerda, em negrito sem numeração e sem adentramento; duas linhas após o término do texto, à esquerda, em negrito e sem adentramento, deverão constar **agradecimentos** (quando houver), **título** (em inglês, em fonte 12), **abstract** e **keywords** (*ambos, em fonte 11, espaçamento simples e itálico*). Duas linhas abaixo, à esquerda, em negrito e sem adentramento, deverão figurar as **referências**, em ordem alfabética e cronológica, indicando os trabalhos citados no texto.

Referências. Devem ser dispostas em ordem alfabética pelo sobrenome do primeiro autor e seguir a NBR6023 da ABNT, de agosto de 2002. Exemplos:

- Livros e outras monografias:

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. *Metodologia do trabalho científico*. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1986. 198p.

- Capítulos de livros:

JOHNSON, W. Palavras e não palavras. In: STEINBERG, C. S. *Meios de comunicação de massa*. São Paulo: Cultrix, 1972. p.47-66.

- Dissertações e teses:

BITENCOURT, C. M. F. *Pátria, civilização e trabalho: o ensino nas escolas paulista (1917-1939)*. 1988. 256f. Dissertação (Mestrado em História) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1988.

- Artigos e periódicos:

ARAUJO, V.G. de. A crítica musical paulista no século XIX: Ulrico Zwingli. *ARTEUnesp*, São Paulo, v.7, p.59-63, 1991.

- Trabalhos apresentados em evento (publicado):

MARIN, A. J. Educação continuada. In: CONGRESSO ESTADUAL PAULISTA SOBRE FORMAÇÃO DE EDUCADORES, 1., 1990, São Paulo. *Anais...* São Paulo: UNESP, 1990. p.114-188.

- Autor entidade:

IBGE. *Normas de apresentação tabular*. 3. ed. Rio de Janeiro, 1993.

Citação no texto. O autor deve ser citado entre parênteses pelo sobrenome, em letras maiúsculas, separado por vírgula da data de publicação (BARBOSA, 1980). Se o nome do autor estiver citado no texto, indica-se apenas a data entre parênteses: “Morais (1955) assinala [...]”. Quando for necessário especificar página(s), esta(s) deverá(ão) seguir a data, separada(s) por vírgula e precedida(s) de p. (MUMFORD, 1949, p.513). As citações de diversas obras de um mesmo autor, publicadas no mesmo ano, devem ser discriminadas por letras minúsculas após a data, sem espaçamento (REESIDE, 1927a, 1927b). Quando a obra tiver dois ou três autores, todos poderão ser indicados, separados por ponto-e-vírgula (OLIVEIRA; MATEUS; SILVA, 1943), e quando houver mais de três autores, indica-se o primeiro seguido de et al. (GILLE et al., 1960). As citações diretas no texto, com mais de

três linhas, deverão ser destacadas com recuo de 1,25 cm da margem esquerda, mantendo a fonte *Times New Roman*, com letra corpo 11, espaçamento simples e sem aspas.

Abreviaturas. Os títulos de periódicos deverão ser abreviados conforme o *Current Contents*.

Notas. Devem ser reduzidas ao mínimo e colocadas no pé da página, as remissões para o rodapé devem ser feitas por números, na entrelinha superior.

Anexos e/ou Apêndices. Serão incluídos somente quando imprescindíveis à compreensão do texto.

Figuras e Tabelas. Desenhos, fotos, gráficos, mapas, esquemas, fórmulas, modelos, e outras figuras, assim como tabelas, devem ser impressos em folhas separadas do texto principal. A localização das figuras e tabelas no texto deve ser indicada entre colchetes, em uma linha entre dois parágrafos: [Figura 1. aproximadamente aqui]. Os arquivos eletrônicos de tabelas devem ser fornecidos no formato *Word for Windows* (*.doc) e gráficos no formato *Excel for Windows*. Fotografias e outras figuras devem ser apresentadas nos formatos eletrônicos bitmap JPEG (*.jpg) ou *Windows* bitmap (*.bmp). Figuras e tabelas devem ser identificadas por uma legenda, incluir os termos "Figura" ou "Tabela", seguidos por algarismos arábicos. As figuras e tabelas devem ter largura máxima de 114 mm e comprimento máximo de 174 mm. Todas as legendas, números e textos incluídos em figuras e tabelas devem estar claramente

legíveis. Apenas em casos especiais serão aceitas figuras e tabelas coloridas, recomenda-se, portanto, aos autores que façam as adaptações necessárias e as apresentem em branco e preto.

Os dados e conceitos emitidos nos trabalhos, bem como a exatidão das referências, são de inteira responsabilidade dos autores. Os trabalhos que não se enquadrarem nessas normas serão devolvidos aos autores, para que eles providenciem as adaptações necessárias.

Impressão e Acabamento:



Imagem da capa:

Título: Chanting poems in leisure among pines

Autor: Shen Zhou

Tinta em papel (Ink on paper)

Medidas: 38 x 27.5 cm

Período: ca. 1687

Fonte: <http://art.thewalters.org/detail/18232/chanting-poems-in-leisure-among-pines/>