

Artigos

Gisela Pereyra Doval - *La formación de coaliciones: el caso de Brasil en los BRICS* - pp. 1-15

Ornela Fabani - *Un acercamiento a socios no tradicionales: la evolución del vínculo entre la Argentina y las monarquías del Golfo durante las administraciones de Cristina Fernández (2007-2015)* - pp. 16-33

Richard Rouseau - *Russia's "Conservative Modernization": How to Silence the Voices of the Opposition* - pp. 34-46

Sandrina Ferreira Antunes - *"Scottish Referendum 2014: the political process before and after the "no" vote"* - pp. 47-64

Carolina Alves Pereira - *A ligação segurança-desenvolvimento na agenda global para o desenvolvimento pós-2015* - pp. 65-79

Recensão Crítica

Matheus Gonzaga Teles - *The Twenty Years Crisis, 1919-1939. An Introduction to the Study of International Relations (2001)*. Brasília: Editora Universidade de Brasília: 305 pp. ISBN: 85-230-0635-4 - pp. 80-84

LA FORMACIÓN DE COALICIONES: EL CASO DE BRASIL EN LOS BRICS

Gisela Pereyra Doval

gpdoval@gmail.com

Dra. en Relaciones Internacionales (UNR). Investigadora del Consejo de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET). Profesora Adjunta de Problemática de las Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la misma Universidad. Coordinadora General del Programa de Estudios Argentina-Brasil (PEAB) de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (Argentina). Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Resumen

En este artículo se destaca la importancia de pertenecer a un grupo que ejerza presión a nivel internacional mediante una coalición que persiga objetivos similares. El proceso de construcción de coaliciones ha ocupado un lugar central en las negociaciones multilaterales brasileñas para equilibrar las fuerzas centro-periferia, pero también en lo que respecta a las posibilidades que tiene este país de pertenecer al club de los poderosos. Sostenemos que el grupo BRICS es un escalón en las ambiciones brasileñas en este último sentido. Asimismo, subrayamos los puntos de vista en común así como las diferencias de estos cinco países a nivel multilateral. El objetivo de este artículo es a partir de analizar la estrategia brasileña de formación de coaliciones dilucidar qué tipo de coalición forman los países del llamado BRICS y establecer cuales son las ventajas y desventajas de la participación brasileña en el mismo.

Palabras clave:

Brasil; coaliciones; BRICS; multilateralismo; cooperación sur-sur

Como citar este artículo

Doval, Gisela Pereyra (2015). "La formación de coaliciones: el caso de Brasil en los BRICS". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 6, N.º 2, Noviembre 2015-Abril 2016. Consultado [online] en fecha de la última visita, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol6_n2_art01

Artículo recibido el 11 de Junio de 2015 y aceptado para su publicación en el 30 de Setiembre de 2015



LA FORMACIÓN DE COALICIONES: EL CASO DE BRASIL EN LOS BRICS

Gisela Pereyra Doval

Introducción

Con el ascenso de Lula a la presidencia, Brasil se ha instalado en el sistema internacional con más fuerza que en el pasado. A pesar de que su presencia fue permanente y sostenida, la internacionalización política y económica que ha atravesado este país en la era Lula no tiene precedentes en su historia. Como sostienen Soares de Lima & Castelan (2012), existen tres instancias en las cuales Brasil ha resaltado:

1. por medio de la internacionalización de empresas – públicas y privadas - y de sus inversiones, con un fuerte apoyo estatal;
2. por medio de la construcción de instancias de concertación política y participación en coaliciones articuladoras de posiciones comunes en foros multilaterales; y
3. por la cooperación para el desarrollo en que Brasil ha pasado de ser beneficiario neto a ser también dador de los países de menor crecimiento relativo.

Es la segunda instancia la más importante para este trabajo ya que refleja la importancia de pertenecer a un grupo que ejerza presión a nivel internacional mediante una coalición que persiga objetivos similares. En este punto, y a pesar de que Vigevani & Cepaluni (2007) llaman al modelo adoptado por Lula da Silva *Autonomía por la Diversificación*, consideramos que *Autonomía por la Coalición* es la expresión correcta para referirse a la política externa de Da Silva, ya que su rasgo más característico fue la constante búsqueda de socios para formar coaliciones y así coordinar políticas en foros comunes. El proceso de construcción de coaliciones ha ocupado un lugar central en las negociaciones multilaterales brasileñas en lo que respecta a las perspectivas de equilibrar las fuerzas centro-periferia (Nunes de Oliveira, Onuki & de Oliveira, 2006).

En este sentido, vale aclarar que a pesar de la acusación de que la formación de coaliciones del gobierno de Da Silva fue un retorno al tercermundismo setentista, la forma que adoptan las coaliciones en esta era es totalmente distinta pues mientras que las coaliciones de la década del setenta eran defensivas, en contra de un orden internacional injusto, en el siglo XXI, las coaliciones son grupos ofensivos, con capacidad de respuesta ante el orden y el suficiente margen de acción como para poder proponer agendas y hacerse oír a nivel internacional.

Con respecto a lo anterior, también es interesante resaltar que la formación de coaliciones con países de un mismo *status*, le ha dado a Brasil la posibilidad de actuar en los organismos internacionales y en negociaciones multilaterales con un perfil de *balancing*, en lugar del tradicional *bandwagoning* de los países periféricos. Es decir,



Brasil es un país que dejó de 'sumarse' a las decisiones de los estados fuertes del sistema internacional. La idea de "necesidad de acordar" con las reglas impuestas por otros, implicaba falta de opciones. Sin embargo, con el gobierno de Da Silva, otras posibilidades se abrieron con el objetivo de poder ejercer un balance mediante la presión de varios estados, unidos en busca de un mismo objetivo.

En este sentido, también podríamos hablar de la posibilidad que dan este tipo de coaliciones en cuanto a que de ser un país *rule taker*, se pueda pasar a ser un país *rule maker*. Como plantea Arbilla (1997), la autoidentificación de Brasil como un mediador o "constructor de consensos" operacionaliza la necesidad estratégica de Brasil de reforzar los mecanismos de cooperación Sur-Sur, pero también Norte-Sur, para sacar provecho de la aproximación con los estados emergentes sin comprometer los intereses políticos y económicos consecuentes con una confrontación con los países del Norte.

De modo similar, podemos utilizar la acepción explicada por Lechini de *Geometría Variable*. Como plantea la autora,

"En aviación, un ala de geometría variable es una configuración de ala que permite alterar su plataforma para diversas condiciones de vuelo, posibilitando aprovechar las ventajas de la aerodinámica de un ala en flecha a altas velocidades mientras que se evitan sus desventajas a bajas velocidades" (2008: 178).

Así, Brasil *jugaría* con los mismos actores en distintos escenarios mediante un

"(...) sistema de construcción de alianzas que pueden coexistir o superponerse, para generar un entramado de relaciones que permita adquirir mayores márgenes de autonomía en el contexto internacional" (Lechini, 2008: 178).

En este sentido, el *multilateralismo selectivo* sería más un legado que un principio. Esto es porque se considera una política pragmática en donde se puede aumentar el margen de maniobra, vocalizar las demandas y, finalmente, cambiar las normas consideradas injustas así como crear nuevas normas aceptadas por el resto de los países del sistema internacional (sobre todo los periféricos mediante un activismo interno). De esta forma, acordamos con Eiras cuando plantea que Brasil es uno de los países con *voz* en el sistema internacional que alcanzó un papel prominente en las discusiones internacionales, que no solo participa de los grupos más importantes sino que es permanentemente invitado a participar de otros encuentros.

"Destaca-se, entre outras, as questões de energia e mudanças climáticas, as de commodities agrícolas, e a não proliferação nuclear (estamos, talvez junto com Japão e Alemanha, entre os países mais importantes sem armas nucleares, atuando como uma espécie de garoto-propaganda internacional)" (2011: 9).



Cabe remarcar que este trabajo está centrado, sobre todo, en la gestión Da Silva, aunque no se desconoce que la actual presidencia ha bajado cada vez más su perfil en cuanto a política exterior. Sin embargo, si se puede establecer una línea de continuidad en cuanto a la relevancia de las *parcerias* estratégicas. Denominamos *parcerias* o alianzas estratégicas, a aquella

"(...) relación interestatal que por diversos motivos y factores se distingue en cuanto a consideración e importancia del resto de las relaciones bilaterales que componen el universo diplomático de un país" (Cortés & Creus, 2009: 120).

En algunos casos, que incluyen el que nos ocupa en esta oportunidad, osar poner en riesgo una de estas *parcerias* estratégicas se configura como una temeridad, inclusive en el mundo Rousseff.

De todas las coaliciones que Brasil ha sido partícipe o artífice, este artículo se ocupará exclusivamente de los BRICS y del lugar que Brasil tiene en el grupo. Creemos que de todos los grupos que Brasil conforma, este es el que tiene o tendrá mayor impacto económico y mayor capacidad de influencia en el orden global en los próximos años (Almeida, 2010b).

El surgimiento de los BRICS

Los BRICS son un grupo muy particular. Normalmente se nombra a un grupo a partir de la conformación del mismo y de las características que adquiere en su práctica; sin embargo, con los BRICS fue todo lo contrario. A partir del acrónimo utilizado para las economías de Brasil, Rusia, India y China por parte del banco inversor Goldman Sachs en su reporte del año 2001 (O'Neill, 2001), estos países han hecho esfuerzos para encontrar denominadores comunes, posibles complementariedades y posibilidades de actuación conjunta. Como plantea Baumann,

"Este é provavelmente um caso sem precedente histórico, no qual um acrônimo é convertido em motivação expressiva de esforços diplomáticos e de iniciativas comerciais" (2010: 5).

En el año 2006 el término dio origen a un agrupamiento propiamente dicho que, hasta el momento, originó más de 70 reuniones a los más altos niveles, incorporando al quinto miembro – Sudáfrica - en la III Cúpula de los BRIC¹ en Sanya (China).

Sobre todo a partir del 2008 - año en que se desencadenó la crisis financiera internacional - la hipótesis de que en un futuro China e India serán los mayores proveedores de bienes manufacturados y servicios, respectivamente, mientras que

¹ Estas Cúpulas tienen nivel de Jefes de Estado/Gobierno.



Brasil y Rusia también serán países dominantes en cuanto al abastecimiento de materias primas se tornó fundamental para la actuación en la práctica. En esta línea de pensamiento, según Armijo & Sotero (2007), la coherencia de agrupar a estos países es que pueden llegar a tener un tipo de influencia similar o implicancias equivalentes en el sistema político y económico internacional. Es decir, la idea es que estos estados podrán, en un futuro no muy lejano, alterar las condiciones de las interacciones internacionales para el resto de los actores, sean estos estados, empresas multinacionales u organizaciones internacionales, aumenta no sólo la importancia para el análisis académico, sino también de las posibilidades de actuación conjunta y de los debates acerca del papel que podrían desempeñar la suma de las cinco economías emergentes más importantes gana importancia en la agenda económica y política.

Fue justamente a partir de la crisis del 2008 cuando estas tendencias comenzaron a notarse. La crisis financiera intensificó la percepción de la incapacidad americana de ejercer control sobre la gobernanza global y también la de la Unión Europea de sustituir o complementar a Estados Unidos en la tarea de liderar a la comunidad internacional, por lo menos, desde el punto de vista económico. En el viejo continente, esto se vivió como una triple crisis: de deuda soberana, del sistema bancario y del sistema económico en general. Si bien fue originada en Estados Unidos, rápidamente golpeó al bloque más antiguo y puso en evidencia falencias estructurales, generó nuevos desequilibrios y, lo más importante, creó especulaciones respecto de la continuidad del proceso de integración. Estas características acentuaron el poder relativo de los BRICS, cuyo crecimiento ininterrumpido en esos años acompañó la pérdida de espacio de los países del G-7.

Nos animamos, en este punto, a resaltar la importancia del modelo económico. Según Morales Ruvalcaba (2013), uno de los problemas que enfrentan los países del G7 (más acuciados por la crisis) es que no quieren *soltar* el modelo neoliberal. En contraposición, a comienzos del milenio, países como Rusia (2000), Brasil (2003) y China (2004) establecieron como modelos a seguir las directrices planteadas en la Vertical de Poder y los Consensos de Buenos Aires y de Beijing, respectivamente. Mientras que el modelo ruso surge bajo los conceptos ideológicos de "democracia soberana" y "dictadura de la ley" - fuerte control de la sociedad civil y de los medios de comunicación, reducción de la autonomía regional y fortalecimiento de la autoridad presidencial -, es decir, basado en principios políticos², los consensos tienen vetas más económicas ya que surgen como oposición al Consenso de Washington. En este sentido:

"The basic idea of the Beijing and Buenos Aires Consensus lies in a total distrust on the benefits of the privatization processes and free trade, without a minimum control from the States. If the State participates, the countries will be integrated in the global economic system in a more autonomus way, safeguarding their life style, looking for their own solutions and keeping their national interest protected. The aim is to grow while preserving independence and sovereignty in the decision-making process" (Pereyra Doval, 2008: 16).

² Aunque cabe destacar que el Estado ruso ha desempeñado un rol protagónico en la dirección de la economía nacional a partir de la presidencia de Putin.



De esta manera, el Estado vuelve a cobrar la relevancia que había perdido en la década del noventa y se convierte en contralor de los procesos privados regulando la apertura de sus mercados a las inversiones extranjeras, fundamentales para su desarrollo³. Esto es así por los menos en el caso de Brasil, India y Sudáfrica ya que en los casos de China y Rusia, el Estado siempre tuvo presencia a pesar de la apertura liberal.

En este punto, también es necesario hacer una referencia a las crisis económicas por las que están atravesando estos países en los últimos años. En primer lugar, cabe aclarar que la mayoría de los países de “clase media” están atravesando por crisis económicas. En algunos casos, esto tiene una explicación muy sencilla que en los viejos términos de la CEPAL se denomina deterioro de los términos del intercambio y no es otra cosa que la caída de los precios de los *commodities* en el mercado mundial y la dependencia que estos países tienen, al ser productores netos de materias primas, al mercado externo. Esto es lo que está sucediendo actualmente con Brasil y Rusia. Por otra parte, las políticas económicas, particularmente monetarias, que aplica Estados Unidos afectan profundamente las economías de estos países (que por algo son emergentes y no emergidas). En este sentido, ante la perspectiva de un aumento de las tasas de interés norteamericanas, las monedas de los cinco países caen con frecuencia (que en todos los casos llegó a su pico más bajo desde 1999) junto con los bonos; los índices de inversión en estos países se están contrayendo; y los mismos tienen enormes dificultades para sostener su mercado de valores:

“(…) una confluencia de fuerzas poderosas – en especial un dólar fuerte, precios bajos de las materias primas, desaceleración china y tasas estadounidenses más altas- como mínimo limitarán el crecimiento” (El Financiero, 2015).

Particularmente en el caso brasileño, según el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), se considera que un país ha entrado en recesión cuando cumple dos trimestres consecutivos con resultados negativos. El año pasado Brasil ingresó a su primera recesión desde el 2008, en ese entonces, producto de la crisis financiera internacional ya mencionada. Al mismo tiempo, diversos estudios proyectan que la economía brasileña se contraerá en 0,58% lo que representa la mayor caída de los últimos 25 años. Rousseff ya ha comenzado a tomar algunas medidas para tratar de revertir esta situación pero, debido al escándalo de corrupción que azota su gobierno, en el Congreso⁴ no estarían muy dispuestos a aprobar prácticas fiscales y presupuestarias supuestamente necesarias para resucitar la maltrecha economía. Dilma comenzó su segundo mandato con las secuelas de un mal 2014: tasas de inflación en alza (incluso mayores a la meta establecida del 4,5% con una variación permitida de más o menos 2%); caída de las exportaciones; aumento del déficit en la cuenta de capital – para equilibrar el déficit de la balanza de pagos se incrementó el flujo de

³ Para un estudio más detallado sobre las IED en Brasil se recomienda consultar Pereyra Doval & Actis (2012).

⁴ Cabe recordar que en las últimas elecciones su bancada de diputados perdió casi 20 aliados, fortaleciéndose los círculos más conservadores – evangelistas, bancadas del agrobusiness y el llamado bloque de la bala- .



capitales a través de un mayor ingreso de préstamos y bonos-; caída de los ingresos fiscales; baja del nivel de actividad, sobre todo de la actividad industrial – principalmente la industria manufacturera y de la construcción-; aumento de la deuda neta del sector público (en un esfuerzo anticíclico, el gobierno expandió los gastos sociales y la inversión pública); volatilidad del tipo de cambio; significativa caída de las inversiones; tasa de consumo privado positiva, pero menor a la del anterior año (CEPAL, 2014). Si a estos datos se le suman el escándalo de corrupción que tiene paralizada no sólo a Petrobrás sino a varias compañías constructoras – todas estrellas del gigante sudamericano- no asombra que la presidente esté probando distintas salidas a esta situación. Tampoco asombra que la presidente haya paralizado al escenario internacional, aunque acordamos con Lafer que el principal objetivo de la política exterior es traducir necesidades internas en oportunidades externas (2002).

¿Una agenda común?

A pesar de las crisis económicas mencionadas en el apartado anterior, no puede desconocerse que se ha producido – o se está produciendo- un reordenamiento del poder internacional. Sin embargo, estos cambios aún no se han traducido en el plano político. Según Pfeifer (2012), esto se da por tres razones de diverso origen:

1. en el plano plurilateral, la difícil articulación de una agenda común, no sólo por parte de los propios países integrantes de BRICS, mas también del G-7 y en la formulación más abarcativa del G-20 financiero;
2. en el plano multilateral, la arquitectura actual no es funcional a la gobernanza económico-financiera global; y
3. en el plano global, la extrema incerteza de la crisis contemporánea, en sus vertientes económica, financiera, política y social.

Ahora, lo más interesante de estos países tan disímiles es intentar saber hasta que punto podrán contar con una amalgama suficiente como para poder construir una unidad identificable en el escenario internacional, actuando de forma conjunta en los foros multilaterales, teniendo en cuenta que, como plantea Almeida (2010a),

“(...) a acumulação de poder econômico, capacidade militar e inovação tecnológica desses países é suficientemente expressivo para fazer pender o eixo das relações internacionais em direção distinta da experimentada até aqui”.

Las cambiantes jerarquías de poder se van reflejando en arreglos institucionales de la política internacional. Así se manifiestan en los organismos y grupos de presión internacionales. Al mismo tiempo, la emergencia de estas nuevas potencias, coincide con la discutida necesidad de reformar el sistema multilateral. Se observa una reiterada necesidad de desarrollar nuevos instrumentos de gobernanza global, debido a que los organismos multilaterales más importantes datan de la posguerra.

Así, cabe aclarar que todos los países cuentan con puntos de vista similares en lo que respecta a:



- *La gobernanza del FMI y del BM:* enfatizan en la necesidad de una reforma para asegurar la legitimidad, la eficacia y la representatividad de los organismos multilaterales de crédito. La medida más importante que se aprobó gracias a la intervención de los BRICS fue el programa de reformas del régimen de cuotas⁵. Esta reforma refuerza la representación de las economías más dinámicas mediante aumentos de cuotas. Asimismo, robustece la participación de los países de bajo ingreso mediante un aumento de casi el triple de los votos básicos. En este sentido, se da un traspaso de las cuotas relativas a las economías de mercados emergentes y en desarrollo dinámicas. De esta forma, China se convierte en el tercer país miembro más grande de FMI, en tanto que Brasil, India y Rusia se encuentran entre los 10 principales accionistas del Fondo (International Monetary Fund, 2012)⁶. Sin embargo, la necesidad tanto de esta reforma como la del resto de los organismos multilaterales tiene dos lecturas distintas. La primera es más optimista y apunta al fortalecimiento y democratización del sistema multilateral para hacer frente a las amenazas a la paz y seguridad internacionales y lograr un progreso real en las áreas de desarrollo, seguridad y derechos humanos. La segunda tesis es que los poderes emergentes quieren tener más cabida en el orden internacional vigente que les ha sido funcional por varios años. En este sentido, como plantea Valladão "(...) because of their heavy dependence on the European and US markets, they have been acting more like reluctant followers of one or the other Western powers than real powerful protagonists. BRICS countries want "voice", not "change". They are not fighting for another "order" but only to acquire the political tools to better defend their own national interests inside the present framework" (2012: 7). La preservación de un *status quo* en el que estos países sólo tienen más injerencia sería el objetivo principal de estados como los BRICS.
- *Reforma de la estructura de las Naciones Unidas:* para asegurar mayor eficacia, eficiencia y representatividad. La reforma de Naciones Unidas cobró mayor importancia a partir del año 2011 en el que los cinco BRICS formaron parte del Consejo de Seguridad al mismo tiempo, China y Rusia como miembros permanentes y Brasil (2010-2011), India y Sudáfrica (2011-2012) como no permanentes. En este sentido, los últimos tres reclaman para sí el derecho y la conveniencia de integrar permanentemente el Consejo. Por su parte, Rusia y China no se comprometen con sus declaraciones que remarcan la importancia del status del resto en los asuntos internacionales y apoyan su aspiración a desempeñar un papel mayor en el organismo⁷. Sin embargo, en este punto, y específicamente en el caso brasileño, no podemos dejar de advertir la hostilidad de países importantes de la región como Argentina y México a esta reforma. Ambos países conforman el grupo Unidos por el Consenso junto a Pakistán, Canadá e Italia, este grupo sólo es favorable a la creación de diez plazas nuevas no permanentes. En este sentido, el ingreso de Brasil como miembro permanente pondría en jaque la posibilidad de que México sea el interlocutor válido de la región así como la tradicional alternancia que

⁵ Las suscripciones de cuotas constituyen un componente central de los recursos financieros del FMI. A cada país miembro se le asigna una cuota, que se basa, en líneas generales, en su posición relativa en la economía mundial. La cuota de cada país determina el tope de sus compromisos financieros frente al FMI y su número de votos en la institución, ayuda a determinar su acceso al financiamiento del Fondo.

⁶ Cabe aclarar que Estados Unidos no ha ratificado hasta la fecha estas reformas.

⁷ Según Lins da Silva (2012), las diferencias en cuanto a la reforma del Consejo de Seguridad son irreconciliables: China se opone, Brasil e India están a favor de la inclusión de Japón y de la propia India como nuevos miembros permanentes, y para Rusia cuanto más se mantenga el actual statu quo de cinco miembros permanentes, mejor.



ha existido siempre entre Argentina y Brasil en el organismo. Asimismo, como planteamos en el punto anterior queremos dejar una reflexión con respecto a la reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Sin duda es una reforma querida y necesaria para la mayoría de los 192 estados miembros de la Organización. Sin embargo, una ampliación del Consejo sin modificar la ética con la que los estados hasta hoy han ejercido su poder sería una redundancia; lo único que se conseguiría es ampliar el número de miembros que impondrían su voluntad hacia otros. Para que el Consejo gane autoridad se necesita un cambio de la conducta de los estados parte, o no habrá reforma institucional que valga.

- *Lucha contra el terrorismo*: en este sentido, Almeida (2010b) sugiere con muy buen tino que tres de los países del BRICS (Rusia, India y China) podrían establecer acciones conjuntas ya que se considera que los tres mantienen los mismos signos de alerta contra un posible atentado terrorista (el fundamentalismo islámico basado en Asia central y del sur). Desde este punto, tanto Brasil como Sudáfrica estarían ajenos a este escenario y serían sólo pequeños colaboradores en cualquier acción del género. Sin embargo, esto no niega la condena hacia diversos actos terroristas de todos los países que conforman BRICS, sobre todo los hechos inhumanos de violencia que perpetran el movimiento terrorista Estado Islámico y el Frente Al Nusra.
- *Medio ambiente*: es interesante resaltar que para los países del BRICS el cuidado del medio ambiente no es un fin en sí mismo, sino un medio para alcanzar el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza. Esto último es importante porque da la pauta de que, a pesar del gran desarrollo de los últimos años, estos países tienen una alta desigualdad socioeconómica y disparidad dentro de su territorio, lo que los diferencia de las potencias mundiales. En este sentido, los ministros de medio ambiente de los cinco países se reunieron por primera vez en abril de este año y convinieron en estudiar la posibilidad de crear una plataforma BRICS para el intercambio de buenas prácticas y tecnología limpia para el medio ambiente y el *know-how*.
- *Salud*: la asistencia brindada por los países BRICS a la salud mundial es todavía pequeña si se la compara con Estados Unidos y la Europa Occidental, sin embargo, en los últimos años se ha incrementado rápidamente. Los altos mandos de los cinco países se han reunido varias veces para discutir de la temática, solos y con otras autoridades (la Directora General de la OMS y el Director Ejecutivo de ONUSIDA), compartiendo y cotejando sus experiencias. Según Minghui, Chenyue & Chen (2011), los países BRICS enfrentan una variedad de retos en salud pública muy similares, incluyendo el acceso desigual a los servicios de salud y a los medicamentos, el financiamiento, y las tasas de aumento de las enfermedades transmisibles. Aunque se ha avanzado significativamente -de 2005 a 2010, la asistencia brindada por Brasil ha crecido alrededor de un 20,4% por año, la de India 10,8%, China 23,9% y Sudáfrica alrededor de 8%. La asistencia rusa se ha incrementado sustancialmente en ese período hasta estabilizarse en alrededor de U\$S 450 millones por año (Global Health Strategies initiatives, 2012)- el poder conjunto de estos cinco países puede ser un gran motor para mejorar la transferencia tecnológica y el actual régimen de derechos de propiedad intelectual.
- *Seguridad Alimentaria*: los países BRICS parecen identificar en la suba del precio de los productos agrícolas (2006-2008), y la posterior caída de los precios (2009),



una oportunidad de incrementar su parcela en el mercado agrícola – enfatizando el aumento de la productividad del sector -, así como su liderazgo en la gobernabilidad global en materia de seguridad alimentaria, debido al avance de iniciativas específicas en el ámbito de la FAO (Naidin & Trindade Viana, 2012). En este sentido, los BRICS -ante el principio de responsabilidades comunes, soluciones diferenciadas- declaran que los países desarrollados deben proveer apoyo financiero y tecnológico a los países en desarrollo en el área de capacidad de producción de alimentos, al tiempo que siguen exhortando a los primeros para que bajen los subsidios a la producción.

Asimismo, se evidencia un avance en la cooperación de estos países en otras áreas como educación, políticas de innovación, turismo y desarrollo de infraestructura, entre otras. Sólo en el año en curso (2015), y a pesar de las crisis por la que están atravesando los mencionados países, podemos mencionar: la discusión por parte de los ministros de educación de la creación de una red universitaria, la cooperación en el área de educación técnica y profesional y la elaboración de metodologías de evaluación de enseñanza. En el área comercial, uno de los proyectos es el uso de monedas locales para las operaciones de exportación e importación entre ellos. En el área de la agricultura y desarrollo agrario, se aprobó una declaración conjunta que aborda las principales iniciativas del bloque y traza una agenda de cooperación para los próximos años, así los países han acordado tomar medidas para ampliar el acceso a sus mercados agrícolas, entre ellas establecer un entorno favorable, eliminar los subsidios a las exportaciones y disminuir el nivel de apoyo interno que obstaculizan el comercio. En el área financiera, a pesar de los problemas que presenta la creación del Banco de los BRICS, la Duma rusa ratificó en mayo la creación del fondo común de reservas monetarias. De esta forma, se produce un avance que se suma las declaraciones que a principios del año que viene se aprobarán los proyectos de inversión. Incluso, en el área económico-comercial el presidente del Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional de China propuso la creación de un mercado.

En lo que respecta a Brasil con el resto de los BRICS, es importante mencionar que China es el mayor socio comercial del país. En 2015, Brasil firmó 35 contratos millonarios con empresas chinas, para proyectos de infraestructura y energía, inversiones de casi 50 mil millones de euros en los sectores de la construcción, minería, agricultura y energía, incluyendo la estatal petrolífera Petrobras. Brasil es el mayor socio comercial de Rusia en América del Sur. Brasil, Sudáfrica e India son viejos conocidos en el contexto del Fórum de Diálogo India-Brasil-Sudáfrica (IBSA).

No menos importante es mencionar que existen diferencias manifiestas en lo que respecta al ámbito de la OMC –además de considerar que Rusia aún no es miembro de este organismo-, en los debates sobre la matriz energética y en las posiciones del G-20 financiero. No obstante la discordancia entre los países de los BRICS sobre temas vitales, creemos que aún en contextos de crisis la cooperación entre los miembros sigue siendo trascendental en este orden internacional en transición.



Brasil y los BRICS

Con respecto a Brasil, consideramos que una de las cosas más importantes es que, a través del BRICS, ha ganado visibilidad y espacio internacional, lo cual es uno de los objetivos históricos del país – aunque en los últimos años se haya corrido del ojo de la escena internacional -. Con la ampliación de estas redes de contactos internacionales, la influencia de Brasil ha aumentado notablemente, y su actuación en los escenarios mundiales es valorada por su capacidad de tender puentes entre países con intereses de índole económica e ideológica muy diferentes.

Por otra parte, el ascenso de Brasil en el sistema internacional tiene que ver con el hecho de que sus intereses son, en general, compatibles con aquellos de las potencias occidentales. Es decir, Brasil nunca tuvo una agenda contraria al *statu quo*, como máximo, lo que si presentó fue – a nivel multilateral - alguna postura revisionista pero para integrar el club de los poderosos y no para desmantelarlo. Asimismo, las dos prioridades constantes de los gobiernos brasileños fueron ampliar los márgenes de autonomía y ganar espacio e influencia en los temas internacionales; fueron estos dos objetivos los que guiaron el accionar en política exterior en los casos en los que presentó intentos de modificar los regímenes internacionales vigentes, por lo menos durante las gestiones de Lula Da Silva.

Como plantea Rubens Barbosa (2012), Brasil es el país que más se benefició con la creación del acrónimo y el que más tiene para ganar en un futuro, dada la significativa compañía de que disfruta. De esta forma, los formuladores de política externa brasileña deberían actuar en el sentido de:

- a. buscar favorecer una mayor presencia política de los BRICS en el escenario internacional y procurar extraer mayores ganancias de la existencia del grupo;
- b. el papel de Brasil en los BRICS debería ser definido a partir de análisis realistas y no ufanistas sobre lo que sería posible de ser hecho;
- c. el realismo no debería ser un factor inhibitor para limitar la ambición en cuanto a la utilización del grupo para los objetivos del país.

En este sentido, creemos importante dejar en claro que durante la primera administración de Dilma Rousseff y lo que va de la segunda, estas máximas no han sido llevadas a cabo. La actual mandataria tiene demasiados problemas a solucionar a nivel interno y no considera, como sí lo hacía su antecesor, que la política externa puede ayudar a superarlos. Así, el letargo externo de Rousseff contrasta con la proyección geopolítica rusa y económica china, convergiendo los dos en cuanto a la promoción conjugada de sus presencias sobre el continente asiático.

Sin embargo, no se puede desconocer que para Brasil participar del bloque incrementa su fuerza relativa en las discusiones internacionales, mejora su imagen en el mundo y ayuda a expandir su posible influencia tanto en América del Sur como en el resto del mundo. Puede también ser un camino para que Brasil se articule con China en la



competencia que las dos naciones mantienen en la disputa de influencia económica y política en África⁸.

Brasil siempre fue un gran país en términos absolutos: en cuanto a territorio y población se encuentra entre los primeros cinco del mundo, y entre los primeros seis en cuanto a su peso económico nominal. Es el mayor de su subregión, con prácticamente la mitad del territorio, población, producción y recursos. Su importancia económica y política, sobre todo diplomática, ha crecido hasta convertirse en un actor indispensable en varias negociaciones multilaterales, como en la OMC con el G-20, el NAMA-11 o el G-4; en la ONU, con el G-4 y el reclamo por la reorganización del Consejo de Seguridad; el G-20 financiero, entre otros. Según Pfeifer (2012), Brasil es un pequeño BRICS múltiple. Es grande en población y territorio, es el integrante más "occidental" en costumbres e instituciones, y el más democrático, el mejor dotado en términos ambientales y de recursos naturales, contando con un activo agroenergético cada vez más valioso porque dispone de abundancia de recursos hídricos y de energía solar. En cuanto a lo económico, el pre-sal es una realidad; se calcula que en cinco o seis años, cuando se alcance la plena producción, se llegará al patrón de las potencias petrolíferas. El consumo interno permite indicar que este será un país de mayoría de clase media en un futuro próximo, fenómeno extremadamente valioso para dimensionar tanto el poderío de la generación de riqueza doméstica como la redistribución de la renta llevada a cabo por el gobierno anterior.

Sin embargo, Grabendorff (2010), señala algunas debilidades. Su participación en la economía mundial, especialmente en comercio, inversiones y servicios, así como su capacidad militar, aún están bastante lejos del *hard power* de las grandes potencias. A pesar de su riqueza en recursos primarios, Brasil todavía padece disfunciones en su sistema productivo y en sus niveles de competitividad internacional – con la excepción de la industria aeronáutica, está al margen de los mercados más dinámicos -. Como plantea Almeida (2010a), los factores que contribuyen a disminuir sus índices de productividad son de carácter histórico y están relacionados con la baja formación técnica y educativa de su mano de obra, con las deficiencias de infraestructura, con un mercado de crédito poco desarrollado para la magnitud del PBI (esto a pesar del magnífico trabajo que viene desarrollando en BNDES desde hace algunos años), y sobre todo, con la sobredimensión del Estado y una alta e innecesaria burocratización.

Conclusión

Como plantea Gelson Fonseca Jr. (2012), desde el fin de la Guerra Fría, y más especialmente desde la entrada al siglo XXI, *existe una demanda de orden y no está claro quien va a producir la oferta*. Esa demanda, sobre todo a partir de la crisis del 2008, se corresponde con la incapacidad de las potencias tradicionales de generar nuevos paradigmas. Pero también se corresponde con la emergencia de países (y grupos) que tienen intereses e ideas propias de cómo el orden debería ser diseñado. Otra cosa para resaltar es que no existe del lado de los emergentes nada de radical ni de revolucionario. El ascenso de los BRICS es una señal de la nueva multipolaridad del

⁸ En este sentido, existen dos posturas. Una que advierte sobre la escasa presencia económica brasileña en África y que muestran que ella es extremadamente limitada y que, salvo dos o tres grandes empresas, pocas tienen planes para invertir en ese continente (Pereira da Costa, 2014); y otra –en nuestra opinión más difundida–, que respalda nuestra hipótesis (Lechini, 2013a, 2013b, 2015; Alves, 2010; Alden, 2010).



orden internacional, pero no define qué tipo de multipolaridad es la que está surgiendo. En este sentido, si bien son reales las crisis económicas que están sufriendo estos países, no es menos real que el orden internacional definitivamente ha cambiado. Las potencias tradicionales, a pesar de retener una influencia importante, se preguntan acerca de la reacción de estos países antes de tomar decisiones que afecten al sistema.

En cuanto a su naturaleza, los BRICS constituyen solo una asociación informal y están lejos de constituir un organismo multilateral, sin embargo, juntos y por separado, tienen una presencia internacional lo suficientemente fuerte como para que el grupo sea utilizado como plataforma para, actuando de forma coordinada, hacer propuestas con vistas a influenciar decisiones de organismos multilaterales, especialmente en el área financiera. Estas acciones coordinadas revalorizan el multilateralismo, reubican el desarrollo como elemento central de la agenda y plantean la necesidad de aunar esfuerzos para promover el desarrollo sustentable. Estas observaciones revelan un dato obvio: en prácticamente todas las cuestiones de la agenda internacional, los BRICS tienen algún tipo de influencia mostrando que a pesar de que es un grupo que surge esencialmente por su potencial económico, el estado de situación ha ido más allá demostrando que estos países tienen injerencia en otros asuntos.

Sin embargo, todavía cabe preguntarnos si el “ascenso” de las potencias emergentes es real o si es producto de la crisis de los ya ascendidos. ¿Caerán al vacío los BRICS cuando las potencias tradicionales se reacomen a los reveses económicos? Más importante, la actual crisis económica de estos países, ¿significa que los BRICS han caído en desgracia? Creemos que la respuesta a esta pregunta es negativa a pesar de las enormes dificultades internas que han disminuido visiblemente la influencia del grupo y de sus miembros por separado. Por otra parte, salvo en algunas cuestiones que hemos mencionado anteriormente, en muchos temas importantes las posiciones de los países del bloque son convergentes y planean entre ellos mejores y mayores formas de cooperación.

En el caso brasileño, la crisis económica y, sobre todo la crisis político-institucional que significa actualmente la Operación Lava Jato⁹ paralizaron la política externa del país. Dilma Rousseff se ha mostrado reacia a grandes iniciativas diplomáticas y prácticamente desapareció del debate internacional además de recortar el presupuesto comenzando por Itamaraty. Ya en el primer gobierno de Dilma hubo ajustes que tuvieron que ver más con formaciones y temperamentos personales que con una cosmovisión diferente al anterior gobierno. Es decir, desde la plataforma electoral Dilma compartió con Lula su forma de ver el mundo y también sus métodos, pero la mujer tiene un perfil mucho más bajo y está más abocada a cuestiones internas. Sin embargo, no debemos olvidar que el ascenso de Brasil en el sistema internacional es un objetivo que se observa, por lo menos, desde principios del siglo XIX con el Barón de Rio Branco. Por lo tanto, sería un error afirmar que las “malas prácticas” de un solo gobierno pueden tener secuelas a largo plazo cuando el camino emprendido desde hace tanto tiempo fue constante.

⁹ Escándalo de corrupción que estalló en marzo de 2014. Se trata de un esquema de lavado y desvío de dinero que involucra a Petrobrás, grandes empresas –sobre todo constructoras- y políticos brasileños de varios partidos políticos.



Referencias

- Alden, Christopher (2010). "Resurgent continent?: Africa and the world: emerging powers and Africa", en Kitchen, Nicholas (ed.), *Emerging Powers in Africa*, Londres: LSE IDEAS.
- Almeida, Paulo Roberto de (2010a). "Política Exterior: potencia regional o actor global", *La Vanguardia*, N° 36.
- Almeida, Paulo Roberto de (2010b). "O BRIC e a substituição de hegemónias: um exercício analítico (perspectiva histórico-diplomática sobre a emergência de um novo cenário global)", in Baumann, Renato, (dir.), *O Brasil e os demais BRICS. Comércio e Política*, Brasília: CEPAL/IPEA.
- Alves, Ana Cristina (2010). "Brazil in Africa: Achievements and Challenges", en Nicholas Kitchen (Ed.), *Emerging Powers in Africa*, Londres: LSE IDEAS.
- Arbilla, José Maria (1997). *A diplomacia das ideias: a política de renovação conceitual da política externa na Argentina e no Brasil (1989-1994)*, Disertación de Maestría, IRI/PUC, Rio de Janeiro: mimeo.
- Armijo, Leslie Elliot & Sotero, Paulo (2007). "Brazil: to be or not to be a BRIC?", *Asian Perspective*, Vol. 31, N° 4.
- Barbosa, Rubens (2012). "O Brasil e os BRICS: Policy Paper", in *O Brasil, os BRICS e a agenda internacional*, Brasília: FUNAG.
- Baumann, Renato (2010). "Introdução", in Baumann, Renato, (dir.), *O Brasil e os demais BRICS. Comércio e Política*, Brasília: CEPAL/IPEA.
- Cortes, María Julieta & Creus, Nicolás (2009). "Argentina-Brasil. Intensidad variable en una relación estratégica inevitable", en: G. Lechini, V. Klagsbrunn, W. Gonçalves (eds.), *Argentina e Brasil. Vencendo os preconceitos. As várias arestas de uma concepção estratégica*, Rio de Janeiro: Revan.
- Eiras, André (2011). "Autonomia pela diversificação: continuidade e mudança na política externa do governó Lula", Ponencia presentada al 3º Encontro Nacional da ABRI Governança Global e Novos Actores, 20-22 de junho (São Paulo).
- El Financiero* (2015). "Hace 14 años Wall Street se enamoró de los BRICS, hoy se siente traicionado", Grupo Multimedia Lauman.
- Fonseca Jr., Gelson (2012). "BRICS: notas e questões", in *O Brasil, os BRICS e a agenda internacional*, Brasília: FUNAG.
- Grabendorff, Wolf (2010). "Brasil: de coloso regional a potencia global", *Nueva Sociedad*, N° 226.
- International Monetary Fund. "Las cuotas en el FMI". Disponible en línea: www.imf.org. [Consultado el 15 de julio de 2012].
- Lafer, Celso (2002). *La identidad internacional de Brasil*, Buenos Aires: FCE.
- Lechini, Gladys T. (2008). "La cooperación internacional del MERCOSUR en el Sur: los acuerdos con la SACU y la India", in Leita, Francisco & Negro, Sandra, (dir.), *La Unión Europea y el MERCOSUR: a 50 años de la firma de los Tratados de Roma*, Buenos Aires: Facultad de Derecho de la UBA.



- Lechini, Gladys (2013a). "Construyendo puentes sobre el Atlántico", en *Le Monde Diplomatique*, Buenos Aires.
- Lechini, Gladys (2013b). "China en África: discurso seductor, intenciones dudosas", en *Nueva Sociedad*, N° 246, Buenos Aires.
- Lechini Gladys (2015). "La cooperación de los emergentes en el mundo en desarrollo", en Pelfini, Alejandro & Foulquet, Gaston, *Auge y caída de las potencias internacionales: Una evaluación de los BRICS*, Buenos Aires: CLACSO.
- Lima, Maria Regina Soares de & Castelan, Daniel Ricardo (2012). "O Brasil, os BRICS e a institucionalização do conflito internacional", in *O Brasil, os BRICS e a agenda internacional*, Brasília: FUNAG.
- Lins da Silva, Carlos Eduardo (2012). "BRICS: de acrónimo esperto a fórum influente", in *O Brasil, os BRICS e a agenda internacional*, Brasília: FUNAG.
- Minghui, Ren, Chenyue, Zhao & Chen, Lucy (2011). "BRICS en Beijing: Enfocándose en el acceso a los medicamentos", *Health Diplomacy Monitor*, Vol. 2, Issue 4.
- Morales Ruvalcaba, Daniel Efrén (2013). "Caminos bifurcados para G7 y BRICS: políticas económicas diferenciadas en la gestión de la Gran Recesión", *México y la Cuenca del Pacífico*.
- Naidin, Leane & Trindade Viana, Manuela (2012). "O equilíbrio 'ideal' entre volatilidade no preço dos alimentos e segurança alimentar: que espaço para os BRICS nos arranjos cooperativos?", *Policy Brief*, Rio de Janeiro: BRICS Policy Center.
- Nunes de Oliveira, Amâncio Jorge, Onuki, Janina & de Oliveira, Emmanuel (2006). "Coalizões Sul-Sul e Multilateralismo: Índia, Brasil e África do Sul", *Contexto Internacional*, Vol. 28, N° 2.
- O'Neil, Jim (2001). "Building Better Global Economic BRICs", *Global Economics Paper 66*, Goldman Sachs.
- Pereira da Costa, Katarina (2014). "Continuities and changes in patterns of direct investment flows between South America and Africa", *Atlantic Future*, September 23.
- Pereyra Doval, Gisela (2008). "Alternatives to Hegemony: The World Social Forum", *South-South Collaborative Programme, Occasional Paper Series*, Buenos Aires: CLACSO, CODESRIA, APISA, N° 10.
- Pereyra Doval, Gisela & Actis, Esteban (2012). "Identidad nacional, desarrollo económico y política exterior en Brasil. Un análisis a partir de los casos de Vargas, Geisel y Lula", in *Pereyra Doval, Gisela & Morasso, Carla (eds.), Argentina y Brasil: proyecciones internacionales, cooperación Sur-Sur e integración*, Rosario: UNR Editora.
- Pfeifer, Alberto (2012). "O Brasil, os BRICS e a agenda internacional", in *O Brasil, os BRICS e a agenda internacional*, Brasília: FUNAG.
- Valladão, Alfredo (2012). "BRICS: Path Openers or Reluctant Followers?", en *Madariaga College of Europe Foundation*, Bruselas.
- Vigevani, Tullo & Cepaluni, Gabriel (2007). "A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação", *Contexto Internacional*, Vol. 29, N° 2. consultado en línea [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292007000200002&lng=en&nrm=iso]

UN ACERCAMIENTO A SOCIOS NO TRADICIONALES: LA EVOLUCIÓN DEL VÍNCULO ENTRE LA ARGENTINA Y LAS MONARQUÍAS DEL GOLFO DURANTE LAS ADMINISTRACIONES DE CRISTINA FERNÁNDEZ (2007-2015)

Ornela Fabani

ornela_fabani@hotmail.com

Doctora en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR, Argentina). Becaria Posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Ayudante de Primera, con dedicación simple, en la Cátedra "Política Internacional", en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR).

Resumen

El objetivo de este trabajo reside en describir y analizar la evolución del vínculo tanto político-diplomático como económico-comercial entre Argentina y las monarquías del Golfo, así como también los factores que explican dicha evolución, durante las administraciones de Cristina Fernández (2007-2015). Mientras tanto, la premisa que recorre el mismo reside en que durante los gobiernos de Fernández las relaciones político-diplomáticas entre Argentina y EAU, Arabia Saudita, Kuwait y Qatar se dinamizaron particularmente a raíz del interés argentino de fortalecer los vínculos económico-comerciales con los referidos Estados. En este sentido, la profundización de estos lazos se explica en función de algunos de los grandes ejes de la política comercial externa argentina que giran en torno a: diversificar los socios comerciales, receptar inversiones e incrementar el volumen de intercambio comercial. Más aún atendiendo a que los actores previamente mencionados son percibidos como potenciales socios en función de la necesidad de las monarquías del Golfo de garantizar su seguridad alimentaria y avanzar en la cooperación tecnológica, esto en un contexto marcado por la crisis financiera internacional.

Palabras clave:

Argentina; monarquías del Golfo; Cristina Fernández; vínculos político diplomáticos; relaciones económico comerciales

Como citar este artículo

Fabani, Ornela (2015). "Un acercamiento a socios no tradicionales: la evolución del vínculo entre la Argentina y las monarquías del Golfo durante las administraciones de Cristina Fernández (2007-2015)". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 6, N.º 2, Noviembre 2015-Abril 2016. Consultado [online] en data de ultima visita, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol6_n2_art02

Artículo recibido el 29 de Mayo de 2014 y aceptado para su publicación en el 15 de Octubre de 2015



UN ACERCAMIENTO A SOCIOS NO TRADICIONALES: LA EVOLUCIÓN DEL VÍNCULO ENTRE LA ARGENTINA Y LAS MONARQUÍAS DEL GOLFO DURANTE LAS ADMINISTRACIONES DE CRISTINA FERNÁNDEZ (2007-2015)

Ornela Fabani

Introducción

El Golfo Árabe, situado en la península arábiga, al sudoeste de Asia, resulta una zona de relevancia geoestratégica no sólo por ser punto de encuentro de tres continentes - Asia, África y Europa- sino también en virtud de sus reservas de hidrocarburos. Sin ir más lejos, las seis monarquías del Golfo - léase: Arabia Saudita, Bahrein, Emiratos Árabes Unidos (EAU), Kuwait, Omán y Qatar - poseen alrededor del 30% de las reservas probadas de crudo a nivel global. Aún más, estos seis Estados controlan conjuntamente el 23% de las reservas probadas de gas a nivel mundial (Meltzer, Hultman, Langley, 2014: 18). Como correlato, gracias a la importancia que detentan estos recursos para las economías de los citados países éstos han obtenido beneficios económicos que les han permitido transitar una etapa de crecimiento exponencial durante las últimas décadas. En este marco se inscribe el interés de Argentina por acercarse a dichos Estados, que no sólo cuentan con vastos recursos sino también con millonarios fondos soberanos, y que se presentan como potenciales socios en virtud de su necesidad de asegurarse el acceso a alimentos y tecnología. De hecho, más allá de la trascendencia del tema derechos humanos como uno de los grandes ejes dentro de la agenda política argentina y de las tensiones que éste podría generar, el vínculo con las monarquías del golfo se ha profundizado en los últimos años.

Dicho esto, nuestro trabajo se plantea como objetivo general describir y analizar la evolución del vínculo tanto político-diplomático como económico-comercial entre Argentina y las monarquías del Golfo, así como también los factores que explican dicha evolución, durante las administraciones de Cristina Fernández (2007-2015). Hemos escogido este recorte temporal pues consideramos que estos gobiernos coinciden con una etapa en la cual se produce un incremento de los contactos, particularmente entre Argentina, EAU, Arabia Saudita, Kuwait y Qatar. Aún más, debemos subrayar que el acercamiento de Buenos Aires a estos Estados, durante el período de estudio propuesto, no tiene parangón en la historia de las relaciones con los mismos.

Teniendo en consideración los puntos anteriormente señalados partimos del siguiente supuesto inicial que funciona como hipótesis guía: Durante los gobiernos de Cristina Fernández las relaciones político-diplomáticas entre Argentina y EAU, Arabia Saudita,



Kuwait y Qatar se dinamizaron particularmente a raíz del interés argentino de fortalecer los vínculos económico-comerciales con los referidos Estados. En este sentido, la profundización de estos lazos se explica en función de algunos de los ejes de política comercial externa del citado país que giran en torno a: diversificar los socios comerciales, receptar inversiones e incrementar el volumen de intercambio comercial. Más aún atendiendo a que los actores previamente mencionados son percibidos por Argentina como potenciales socios en función de la necesidad de las monarquías del Golfo de garantizar su seguridad alimentaria y avanzar en la cooperación tecnológica, esto en un contexto marcado por la crisis financiera internacional.

En base a lo hasta aquí expuesto resulta pertinente dar cuenta de una serie de ideas y conceptos que resultan claves para el análisis. En este sentido, entendemos a la política exterior como

“un área particular de la acción gubernamental que abarca tres dimensiones analíticamente separables: político-diplomática, militar-estratégica y económica, y que se proyecta en el ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como multilateral” (Russell, 1990: 255).

No obstante ello, es importante aclarar que el presente trabajo apunta a explorar tan sólo dos de estas dimensiones: la político-diplomática y la económico-comercial.

En otro orden, cabe mencionar que esta política pública (Ingram, Fiederlein, 1988) pretende dar visibilidad, plasmar la estrategia que se da la sociedad política, o parte de ella, para proponer modos de inserción del Estado en el contexto mundial (Miranda, 1988: 22). En tal sentido la inserción, o condición de ser tomada en cuenta por la política y la economía mundial (Miranda, 2001: 169), ha sido una preocupación de primer orden tanto durante el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) como durante las administraciones de su esposa, Cristina Fernández (2007-2015), que en gran medida han pretendido alcanzarla ampliando sus márgenes de acción autónoma.

En efecto, luego de una década de inserción excluyente (Miranda, 2001: 173) u acoplamiento en términos de Russell y Tokatlian (2013: 162), estas administraciones han apostado a diversificar sus vínculos externos dando paso a una fase de mayor autonomía relativa en lo que respecta al accionar externo argentino.

Aún más, coincidimos con aquellos que destacan que tanto durante el gobierno Kirchner como durante las administraciones de Fernández, la política exterior argentina ha tenido una fuerte impronta economicista (Zelicovich, 2011: 6). Esto se hace evidente si atendemos al lugar dentro de la agenda que recibió la renegociación de la deuda externa, así como también a la búsqueda de estas administraciones de que los vínculos con el exterior se traduzcan en nuevas posibilidades de negocios con distintas regiones, en una diversificación de las exportaciones y, asimismo, en nuevas inversiones. Precisamente en este marco se produce el acercamiento de Argentina a las monarquías del Golfo que emergen como socios potenciales para dicho país, en tanto



“se trata de mercados que en la actualidad poseen una baja relevancia en lo referido al volumen de las operaciones, no obstante lo cual constituyen importantes oportunidades para los productos argentinos” (Grosso, Moldovan y Todesca, 2009: 6).

Finalmente, cabe destacar que el vínculo entre Argentina y las monarquías del Golfo ha sido escasamente abordado por el mundo académico, mientras que la mayor parte de los análisis producidos en torno al tema provienen de los medios de prensa. Al respecto, pese a que la academia ha prestado atención al vínculo que Argentina entabla con otro Estado del Golfo, como es el caso de Irán (Botta, 2010, 2012), son escasos los trabajos que hacen alguna referencia a la política exterior argentina hacia las monarquías del Golfo. Entre ellos podemos señalar una serie de artículos, elaborados en el marco del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), que abordan la política exterior argentina hacia la región de Medio Oriente durante las administraciones de los presidentes Menem, De la Rúa (Carrancio 1998, 2001), Duhalde, Kirchner y Fernández (Paredes, 2008, 2010), aunque ninguno de estos trabajos dedica especial atención a nuestro objeto de estudio en particular. Mientras que, por otro lado, es importante mencionar que el plano económico-comercial del vínculo con dichos actores resulta aquel que ha sido el más estudiado (Stumberger; Poggi, 2011). Dicho esto, pretendemos avanzar en la exploración del devenir de estos lazos atendiendo a diversas fuentes secundarias - principalmente artículos de prensa nacional e internacional -, pero también primarias - discursos oficiales, Memorias del Estado de la Nación, comunicados de prensa y entrevistas semiestructuradas -.

La profundización de los vínculos político-diplomáticos

Medio Oriente no ha tenido un lugar de privilegio en la agenda de relacionamiento externo argentina. Contrariamente, a través del tiempo esta ha sido un área marginal en lo que respecta a sus relaciones tanto en términos políticos como económicos. Desde una perspectiva general esto puede explicarse en virtud de la distancia que separa a Buenos Aires de dichos territorios y, asimismo, a raíz de la inexistencia de una idiosincrasia compartida, puesto que en términos religiosos, tanto como sociales y culturales, Argentina encuentra marcadas diferencias con los países que componen aquel espacio. Un ámbito en el que, por otra parte, conviven diversos grupos étnicos y religiosos, así como también distintos regímenes políticos, y que en las últimas décadas ha cobrado notoriedad en el plano internacional por el incremento de su conflictividad.

No obstante ello, durante las administraciones de Cristina Fernández se evidencia una aproximación a los Estados de la región que se plasma en: la proliferación de visitas y encuentros de alto nivel con representantes de diversos países árabes, la participación más activa en las Cumbres ASPA, la reapertura de la Oficina de la Liga Árabe en Buenos Aires, en febrero de 2008, inclusive en el apoyo argentino a la causa palestina. Puesto que no podemos pasar por alto la participación de Buenos Aires en la Conferencia de Donantes para Palestina y la apertura de la Oficina de Representación Diplomática Argentina en Ramallah en 2008, el envío de cascos blancos a Gaza, tras la Operación Plomo Fundido en 2009, y el reconocimiento tanto a nivel bilateral como multilateral del Estado Palestino, en 2010 y 2011 respectivamente (Fabani, 2012: 70 y ss). Aún más, la aproximación argentina a la causa Palestina y, como correlato, el



ajuste¹ a su tradicional política de equidistancia frente al conflicto palestino-israelí durante esta gestión son una muestra del mayor margen de acción autónoma que adquiere dicho país durante el periodo de referencia.

En este marco, a lo largo de los gobiernos de Fernández, llama la atención un incremento de los vínculos político-diplomáticos con un conjunto de actores que no han sido aquellos con los cuales tradicionalmente Argentina ha mantenido una relación más cercana en lo que respecta a la región, nos referimos a las monarquías del Golfo, específicamente a Arabia Saudita, EAU, Kuwait y Qatar.

Respecto a estos cuatro países podemos destacar que los mismos comparten una lengua común -el árabe-, detentan una religión compartida y una cultura que se asemeja en muchos aspectos precisamente por profesar la mayoría de los habitantes de estas naciones la religión Islámica. Mientras tanto, en el plano político los cuatro adhieren a la forma de gobierno monárquica y, en términos económicos, se apoyan en economías fuertemente dependientes del petróleo.

No obstante ello, no podemos pasar por alto que cada uno de estos Estados presenta asimismo sus particularidades. Al respecto, difiere el número de habitantes, la extensión territorial, las características del régimen político, las opciones de política exterior, las capacidades militares, los avances en términos de diversificación económica, incluso la proporción de fieles shiítas y sunitas entre los mismos.

Sin ir más lejos, la población de Arabia Saudita supera los 27 millones de habitantes y la extensión de su territorio alcanza los 2.149.690 Km² (Oficina de información diplomática de España, 2015: 1), convirtiéndose en el país más populoso y más extenso de los cuatro. Amén de ello este es el país cuyo ejército posee un mayor número de hombres y aquel que detenta la alianza más antigua con Estados Unidos.

En cuanto a Kuwait, dicho Estado se distingue por su mayor grado de apertura política, en términos comparativos con sus vecinos. De hecho, el emirato posee las instituciones prodemocráticas más antiguas y arraigadas (Crystal, 2005: 1).

Por su parte, EAU se erige como aquel entre los cuatro países que ha efectuado mayores avances en términos de diversificación económica. Tal es así que Dubai se ha convertido en un destino elegido por el turismo internacional. Asimismo, este Estado se ha transformado en un importante centro económico, comercial y financiero. Impulsado en parte por este desarrollo puede hablarse, a su vez, de un boom en la construcción (Sturm, 2008: 14).

Finalmente, Qatar posee uno de los PBI per cápita más altos del mundo, sus ingresos derivan principalmente de las exportaciones de petróleo y gas natural. En efecto, este país es el primer productor de gas licuado del mundo y posee el 14% de las reservas de gas a nivel global (Gulf Exporting Country Forum, 2015).

Tras esta breve caracterización, nos referimos a un incremento de los vínculos políticos-diplomáticos con estos países ya que durante los gobiernos de Fernández prosperaron los viajes presidenciales, las visitas ministeriales y contactos de alto nivel con representantes de los citados países e, incluso, se avanzó en la apertura de nuevas sedes diplomáticas. Tal es así que, sin pretender ser exhaustivos, en 2009 Argentina

¹ Entendiéndose por tales, las variaciones en la intensidad del esfuerzo y las adecuaciones de objetivos frente a uno o varios temas de la agenda de política exterior (Hermann, 1990: 5).



recibió la visita del ministro de Relaciones Exteriores de EAU, en 2010 del emir y el primer ministro de Qatar, así como también del primer ministro de Kuwait. Además, en 2011, la presidente Fernández inició una gira que la llevó a Kuwait y Qatar.

En lo que atañe al segundo gobierno de Fernández, en 2012 hemos de referir que el vicepresidente argentino, Amado Boudou, recibió personalmente al embajador de Kuwait en una visita en el cual este último hizo manifiesto el apoyo de su país al reclamo argentino por la soberanía de las Islas Malvinas, conforme lo estipulado en las resoluciones de Naciones Unidas (Secretaría de Comunicación Pública, 03/05/2012). Tiempo después el vicepresidente viajó a Qatar para participar del XIII Foro de Doha sobre temas relacionados con la democracia, el desarrollo social y el libre comercio en Medio Oriente. Asimismo, también en 2012, el embajador de EAU fue recibido por nuestra presidente; mientras que en 2013 Fernández protagonizó la primer visita de un jefe de Estado argentino a dicho país, un gesto de alto impacto político que fue retribuido con la visita a Buenos Aires del vicepresidente de EAU al año siguiente.

Respecto a Arabia Saudita, en términos comparativos con el resto de las monarquías del Golfo, las relaciones con Riad tienen una trayectoria más extensa. Particularmente si atendemos a que el reino se encontró entre los primeros países árabes con los cuales Argentina estableció relaciones diplomáticas, que en este caso datan de 1946. Es más, Argentina abrió su primer legación diplomática en el Golfo en la ciudad de Jeddá en 1948, convirtiéndose en el primer país latinoamericano en tener una representación diplomática en dicho país. De igual forma, tradicionalmente las relaciones comerciales con este Estado han sido más fluidas, si bien recién en 2014, por primera vez en la historia de las relaciones bilaterales con el reino, un canciller argentino encabezó la visita de una delegación argentina a dicha nación (Telam, 19/02/2014).

También en esta dirección, y en línea con el fortalecimiento de los lazos entre los referidos actores, podemos mencionar que en 2008 EAU abrió su Embajada en Buenos Aires, mientras que en el marco de la visita de Fernández a Qatar, en 2011, se asumió el compromiso de abrir la embajada argentina en Qatar y la qatarí en Buenos Aires, lo que se concretó en 2013, cuando ambos Estados designaron sus primeros embajadores. De esta forma, en la actualidad Argentina cuenta con Embajadas en cuatro de las seis monarquías del Golfo, puesto que en los casos de Omán y Bahrein existe una representación concurrente en el reino saudita.

Además, si bien de menor peso, otro indicador del referido acercamiento entre las partes reside en la llegada de Qatar Airways y Emirates a Argentina que desde 2010 y 2011, respectivamente, vuelan la ruta Doha-Buenos Aires, en el caso de la primera, y Dubai-Buenos Aires en lo que respecta a la segunda, en ambos casos con escala en Brasil.

Ahora bien, cabe mencionar que el impulso que han cobrado las relaciones con los cuatro actores hasta aquí estudiados no ha tenido el mismo ímpetu en lo que atañe al vínculo con Omán y Bahrein. Tal es así que, en lo que respecta a los contactos con este último, solo podemos dar cuenta de que, en 2011, atendiendo a una invitación del gobierno provincial, el príncipe heredero de Bahrein visitó Santiago del Estero acompañado de una comitiva de inversores y empresarios (Sitio oficial de la Provincia de Santiago del Estero, 22/06/2011). Mientras tanto, un año después, el embajador argentino ante ese país, concurrente en Arabia Saudita, fue recibido por el vice primer ministro bahreiní y por el ministro de Electricidad y Agua, en octubre de 2012, en dos



reuniones que las partes aprovecharon para exponer su predisposición a la hora de profundizar los vínculos bilaterales. No obstante ello, no hemos podido recabar datos que den cuenta de vistas oficiales del más alto nivel ya sea desde o hacia Omán o Bahrein durante este período. Aún más, llama la atención que en su visita al país el príncipe heredero de Bahréin no haya sido recibido por altas autoridades del gobierno nacional, particularmente si atendemos a que a lo largo de la historia nunca un príncipe bahreiní, ni tampoco un sultán de Omán, visitaron Argentina. Si bien, también es cierto que tampoco hay registro de una visita de un presidente argentino a dichas naciones.

De cualquier manera, aún pese a los incipientes contactos con estos dos actores, como hemos visto, nuestro relevamiento de datos expone la relevancia que en los últimos años han ido cobrando las relaciones político-diplomáticas con las otras cuatro monarquías del Golfo.

En torno a la lectura que el gobierno nacional realiza respecto a estos vínculos el canciller Timerman menciona: "Tenemos que crear un canal de diálogo directo con los países árabes, son parte del G-77 que ahora presidimos, necesitamos hacer alianzas. Nos tenemos que dar cuenta de que el mundo pasa hoy por otros lugares, que países que hace 20 años no tenían relevancia cada vez empiezan a tomar mayor importancia" (Página 12, 16/01/2011). Aún más, en otra alocución del alto representante este refirió que Argentina valora las instancias de diálogo con dichos actores en virtud de que las mismas han permitido coordinar posiciones políticas en diversos temas de la agenda, así como también constituir nuevas formas de cooperación Sur-Sur (Secretaría de Comunicación Pública, 01/12/2010). Sin ir más lejos, desde el primer encuentro Cumbre del ASPA los países árabes han respaldado el reclamo argentino por las Islas Malvinas, apelando a que las partes reanuden las negociaciones a fin de encontrar una solución definitiva a la controversia, una postura que asimismo ha sido refrendada por altas autoridades de las monarquías del Golfo en el marco de diversos encuentros bilaterales.

Ahora bien, entendemos que para explicar la profundización de los contactos políticos con las cuatro monarquías del Golfo hay que atender al contexto en el cual comienzan a tomar lugar los mismos, marcado por la crisis financiera internacional. Asimismo, a los principales ejes de la política comercial externa de los gobiernos de Fernández que, en línea de continuidad con la gestión Kirchner, apuntan a diversificar socios comerciales, receptar inversiones e incrementar el volumen de intercambio comercial. De hecho, desde nuestra óptica, los intereses económicos-comerciales han tenido un rol central a la hora de traccionar los vínculos político-diplomáticos entre Argentina y los países del Golfo, en línea con la referida impronta economicista que mantuvo la política exterior durante este período. Más aún, todo indica que las expectativas argentinas en términos de concretar negocios con estos socios potenciales incluso han llevado al país a evitar cualquier crítica a los regímenes vigentes en dichas naciones.

Al respecto, pese a que como señalan Gardini y Lambert (2011: 1) ideología y pragmatismo son componentes integrales de la política exterior -de hecho de toda actividad política en el sentido más amplio- que se encuentran en continua tensión, en lo referente al vínculo entre Argentina y las monarquías del Golfo prevalece el segundo. Decimos esto ya que, pese al rol que la política de derechos humanos ha detentado tanto en la agenda interna como externa de los gobiernos de Kirchner y Fernández e, incluso, a pesar de la prédica en defensa de la democracia que han efectuado estas administraciones, Argentina no ha promovido el compromiso con estos principios en los



encuentros que han tenido lugar con los países del Golfo, ya sea en el marco de las cumbres ASPA o a nivel bilateral. Esto a pesar de las características propias de estos regímenes, que suelen ser referidos como monarquías absolutas (Levins: 2013, 388) a raíz de las amplias prerrogativas que detenta la figura del rey, y de los escasos espacios de participación política que encuentran sus ciudadanos, en países que ni siquiera autorizan la conformación de partidos políticos. Por no mencionar otras prácticas propias de estos Estados que han sido condenadas por organizaciones tales como Amnistía Internacional por ser violatorias de los derechos humanos. Dicha actitud del gobierno argentino nos permite concluir que en lo que respecta al vínculo con estos actores no ha existido coherencia entre la retórica oficial y la práctica. Por el contrario, destacamos una vez más que en este caso ha primado por el pragmatismo, relegándose los citados principios que aparecen una y otra vez en los discursos oficiales y privilegiándose la aproximación a la contraparte árabe con vistas a la profundización de un vínculo que se espera pueda redundar en la obtención de beneficios económico-comerciales.

La promoción de las relaciones económico-comerciales

Al repasar las visitas, encuentros y contactos de alto nivel entre representantes de Argentina y las monarquías del Golfo durante los gobiernos de Cristina Fernández se hace patente que los mismos han tenido entre sus fines últimos hacer negocios e impulsar inversiones. Esto en línea con una serie de "objetivos estratégicos" de esta gestión que apuntan a:

"el crecimiento y la diversificación de nuestras ventas al mundo; la creación de una sólida cultura exportadora en el seno del sector productivo nacional; y la generación de recursos genuinos que garanticen el crecimiento sostenible de nuestra economía, el impulso a la producción y la creación de empleo de calidad, con el objetivo de alcanzar una distribución cada vez más equitativa del ingreso" (Secretaría de Comunicación Pública, 21/12/2011).

Estos objetivos, vale subrayar, son acordes con el definido como

"modelo económico de acumulación con matriz diversificada e inclusión social" (Fernández, 2007).

En esta dirección, el canciller Timerman señala:

"El crecimiento de nuestras ventas al mundo reconoce como uno de sus pilares a la estrategia de diversificación de nuestra oferta exportable y a una política comercial que prioriza la apertura de nuevos mercados para las exportaciones argentinas, logrando posicionar la producción nacional en mercados menos tradicionales"



como África – particularmente la región del Magreb -, Medio Oriente, la India y el Sudeste Asiático, entre otros” (Secretaría de Comunicación Pública, 21/12/2011);

espacios a los cuales el gobierno nacional se ha acercado fundamentalmente tras las crisis de 2008.

En efecto, tras el desencadenamiento de la referida crisis, que afectó particularmente a los países desarrollados y entre ellos a algunas de las economías más grandes del mundo, estos tendieron a reaccionar con una profundización de las políticas proteccionistas. En este marco Argentina optó por redoblar sus esfuerzos en pos de la promoción de exportaciones de productos con mayor valor agregado y, asimismo, de diversificar los destinos de exportación, poniendo énfasis en la apertura de nuevos mercados en países emergentes con altas tasas de crecimiento.

En este marco, en lo que respecta a los referidos socios no tradicionales, un comunicado de prensa de la Cancillería Argentina, del 14 de febrero de 2014, subraya que las monarquías del Golfo constituyen destinos estratégicos por numerosas razones.

“Entre ellas, su papel protagónico en los mercados de gas y petróleo y sus elevados superávits de cuenta corriente que les permiten acumular excedentes para destinar a consumo e inversión. De los tres destinos mencionados, Arabia Saudita es la economía de mayor tamaño. Al igual que nuestro país, es miembro del G20, foro en el cual tenemos posiciones afines respecto de diversos temas de la agenda internacional. Además del potencial de la relación bilateral, Arabia Saudita constituye un importante socio comercial de nuestro país, dado que en 2013 se sumó a lista de destinos a los cuales exportamos más de 1.000 millones de dólares anuales. Qatar posee la tercera reserva mundial de gas y es el mayor exportador mundial de gas licuado. Debido a esto resulta de interés promover la cooperación en las tecnologías para el uso del GNC. En este campo, existen oportunidades para que ambos países puedan beneficiarse del desarrollo tecnológico y la experiencia acumulada, sea comercialmente o a través de inversiones. Emiratos Árabes Unidos posee uno de los ingresos per cápita más altos en la región y es un hub desde el cual se reexportan productos, desde todo el mundo, a Asia y Medio Oriente”. (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Información de Prensa N° 028/14).

De esta comunicación oficial se desprenden los intereses que guían a Argentina a profundizar sus lazos con los Estados del Golfo con los cuales se espera poder explotar oportunidades económicas y comerciales.

Ahora bien, pese a la intención argentina de profundizar los vínculos con los citados países, no podemos negar que el volumen de intercambio comercial tanto entre



Argentina y los veintidós Estados árabes, como entre la primera y las monarquías del Golfo es aún bajo. Al respecto, encontramos que en 2013 las exportaciones argentinas al mundo árabe alcanzaron los U\$\$ 5.992.475.840 FOB (Cámara de Comercio Argentino Árabe, 2015a). En relación al grupo de Estados que aquí nos interesa, Arabia Saudita se presentó como el tercer destino de exportación dentro del conjunto de los países árabes y el primero entre las monarquías del Golfo. En 2013 Argentina exportó a Riad por U\$\$ 1.162.995.137 FOB (Cámara de Comercio Argentino Árabe, 2015b).

Mientras tanto, en 2013, las importaciones totales desde mundo el árabe fueron de U\$\$ 1.334.538.665 CIF (Cámara de Comercio Argentino Árabe, 2015a), convirtiéndose Qatar en el país de la región desde el cual Argentina más importó, con un total importado de U\$\$ 1.060.504.730 CIF, seguido muy por detrás por EAU, al cual se compró por U\$\$ 49.494.161 CIF, y por Arabia Saudita, con quien se registra un saldo total importado de U\$\$ 19.659.555 CIF, en el tercer y quinto lugar respectivamente (Cámara de Comercio Argentino Árabe, 2015b).

Respecto a la composición de las exportaciones, si bien los productos que se venden a cada uno de estos países son variados, es importante destacar que aproximadamente un 60% de las exportaciones argentinas hacia Medio Oriente se concentran en alimentos (Poggi, 2011: 2). En este marco, se destacan las ventas de cereales (principalmente maíz), grasas y aceites, semillas y frutos oleaginosos y carnes. En línea con los citados datos estadísticos, el gerente de la Cámara de Comercio Argentino - Árabe, Pablo Foudaro², sostiene que aunque los cereales y aceites son el principal rubro de exportación hacia los países árabes, las ventas argentinas de alimentos no se reducen a los mismos. Por el contrario, también se exportan lácteos, miel, legumbres, fruta seca y pescado. Fuera del rubro alimentos pueden mencionarse las exportaciones de autopartes, caños y tubos de acero, máquinas de trabajo, herramientas y medicamentos de uso humano y veterinario.

En cuanto a las importaciones argentinas desde los países árabes estas son magras. Además, vale mencionar que se evidencia una enorme diversidad de productos a la hora de analizar que se compra a cada uno de ellos. Pese a esto se destacan las importaciones de alimentos, como es el caso de galletitas, dátiles y productos envasados y, a su vez, de prendas de vestir, gas y combustible³.

Por otro lado, las exportaciones hacia los países del Golfo bajo análisis no escapan de la lógica general, por el contrario, los alimentos siguen ubicándose entre los principales productos que Argentina ubica en dichos mercados. Mientras que, entre las importaciones se destacan las de gas, combustible y sus derivados⁴. Sin ir más lejos, el

² Entrevista realizada por la autora a Pablo Foudaro, gerente de la Cámara de Comercio Argentino Árabe, Buenos Aires, 12/03/2013.

³ Ibidem.

⁴ Al respecto es interesante destacar que, a grandes rasgos, las exportaciones e importaciones argentinas se encuentran en línea con los principales rubros exportados e importados por los países miembros del MERCOSUR.

En este sentido, un dato que ha de tenerse en consideración reside en que el MERCOSUR y el Consejo de Cooperación de Estados Árabes del Golfo (CCG), bloque compuesto por Arabia Saudita, Bahrein, Kuwait, Omán, Qatar y EAU, firmaron en 2004 un Acuerdo Marco de Cooperación Económica que promueve la cooperación en materia económica, comercial, técnica y de inversión y crea un Comité Conjunto con el legado de trabajar en pos de la conclusión de un Acuerdo de Libre Comercio. Si bien es cierto que las negociaciones en pos de alcanzar tal objetivo se han ralentizado desde 2007.

Por otra parte, cabe subrayar que entre los miembros del bloque sudamericano es Brasil quien impulsa el comercio con el CCG. Tal es así que en 2012 Brasilia fue responsable del 86% de las exportaciones y del 89% de las importaciones desde ese origen, siguiéndole Argentina en un segundo lugar participando en



98% del total importado desde Qatar en 2013 respondió a gas de petróleo (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2013b), en tanto cerca del 40% de las importaciones de ese año provenientes de EAU fueron de querosén de aviación (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2013b)⁵.

Ahora bien, considerando que las monarquías del Golfo se encuentran entre los países con mayores reservas probadas de hidrocarburos a nivel global, al momento de pensar en las potencialidades del intercambio con los mismos se presentan oportunidades para quienes fabrican maquinarias y complementos que pueden resultar necesarios para esta industria. Por otro lado, las características que presentan el suelo y el clima de estos países sumado al crecimiento de la población que se espera en los mismos, dan cuenta de las posibilidades que emergen para el incremento de las ventas argentinas tanto de materias primas como de alimentos procesados. Particularmente atendiendo a que, según estimaciones recientes, la población de estos países se duplicaría hacia 2030, lo cual coincidiría con una tendencia decreciente de la producción agrícola local que ya hoy se hace palpable (Moya Mena, 2011: 4).

De hecho, un dato a considerar es que Arabia Saudita, gran consumidora de trigo, en 2008 anunció que comenzaría a disminuir su producción de éste y otros granos en virtud de la escasez de agua en su territorio (Blas, England, 2008). Es decir, debido a su carencia del recurso este debería reservarse sólo para satisfacer el consumo básico de la población. Como correlato, desde entonces la producción de trigo saudita se ha visto mermada a sus dos terceras partes (Lakis, 2011).

En esta línea, Foudaro⁶ señala que la proyección de la necesidad de alimentos por parte de los países árabes es cada día mayor y, subraya, Argentina posee condiciones para incrementar el intercambio con los países árabes en el campo de la agroindustria. A lo que agrega que desde 2010 se han recibido delegaciones, provenientes particularmente de Arabia Saudita, que llegaron al país para avanzar en la firma de acuerdos de joint venture con contrapartes argentinas. Estos acuerdos prevén que la parte árabe aporte el capital para la siembra, para luego poder disponer de parte de la producción. Por otra parte, también se ha dado a conocer que autoridades de Qatar han mantenido conversaciones con contrapartes argentinas para concretar la compra de tierras que luego serían destinadas a la actividad agrícola.

un 13% de las exportaciones y en un 10% de las importaciones. Mientras tanto, los restantes miembros del MERCOSUR tienen poca presencia comercial en las monarquías del golfo.

Aún más, en términos diplomáticos, también es Brasil quien tiene mayor presencia en la zona, dado que posee embajadas en EAU, Qatar, Kuwait, Omán y Arabia Saudita. Seguido por Argentina, con presencia diplomática en Arabia Saudita, EAU, Kuwait, y Qatar. En tanto Uruguay cuenta con embajadas en Qatar y Arabia Saudita, y Paraguay no tiene presencia diplomática en la región, (Bartesaghi, Manghana, 2014:17).

⁵ Teniendo en consideración las importantes reservas de gas natural con las que cuenta Qatar, a las cuales ya se ha hecho referencia, durante la visita de Fernández a este país en 2011 el ministro de Planificación argentino junto con el ministro de Energía qatarí firmaron el Convenio Marco para el Desarrollo e Implementación de Proyectos de Integración Energética que prevé la realización de estudios para la instalación de una planta de regasificación en el Golfo de San Matías, provincia de Río Negro, que le permitirá a la Argentina sumar la importación de hasta 20 millones de metros cúbicos de gas natural licuado (GNL) por día. En tanto, en oportunidad de la visita presidencial a Emiratos Árabes Unidos, en 2013, ambos gobiernos firmaron un acuerdo para que Emiratos suministre GNL a Energía Argentina Sociedad Anónima (ENARSA), a partir de 2014 y por un plazo de 20 años. Específicamente este convenio prevé la provisión de 5 millones de toneladas de GNL al año, convirtiéndose éste en el primer acuerdo de largo plazo que Emiratos firma con un país de Sudamérica. Se hace mención a estos acuerdos ya que se considera que la concreción de los mismos podría traer aparejado un importante incremento de las importaciones argentinas desde los citados destinos.

⁶ Entrevista realizada por la autora a Pablo Foudaro, gerente de la Cámara de Comercio Argentino Árabe, Op. Cit.



En otro orden, los países del Golfo han mostrado interés en profundizar la cooperación tecnológica con Argentina, por ejemplo, en lo referente a la tecnología aplicada a la agroindustria. De hecho estos países han hecho manifiesta su necesidad de incorporar conocimientos en lo relativo a la tecnología en producción ganadera intensiva y extensiva, a la genética animal, también al procesamiento industrial de productos agropecuarios, al sistema de siembra y manejo de suelos, la utilización de riego y el mejoramiento genético de semillas. Además, estos actores también han manifestado su deseo de familiarizarse con la tecnología en GNC.

Además, algunos de estos países también se encuentran interesados en conocer los avances argentinos y capacitarse en el uso pacífico de la energía nuclear. Esto fundamentalmente a raíz del incremento de la demanda energética en estos Estados que responde a su necesidad de llevar adelante el proceso de desalinización del agua de mar y al creciente consumo para refrigeración. No debemos olvidar que, por un lado, estos países suelen tener temperaturas que superan los 45 grados, por otro, estos Estados poseen escasas reservas de agua dulce, siendo particularmente preocupantes los casos de Kuwait, EAU y Qatar que enfrentan una escasez absoluta de agua (Luomi, 2011: 252)⁷. Como consecuencia, estos Estados han apostado por sortear la difícil situación que se les presenta recurriendo a la desalinización, un proceso intensivo en energía. Ahora, debido al consumo de recursos que estos procesos demandan, y a los costos medioambientales así como también de oportunidad que estos implican, frente a la exportación o utilización a nivel industrial de los hidrocarburos, se evidencia la necesidad de un cambio en el mix energético en estos países. En este marco emerge su interés por el desarrollo de la energía nuclear y su acercamiento a Argentina, un país que ha logrado desarrollos sustanciales en dicho campo. De cualquier forma cabe mencionar que los vínculos en esta área entre Argentina y las monarquías del Golfo se encuentran en distintos estadios, siendo Arabia Saudita y EAU los países con los cuales se han efectuado los avances más importantes⁸.

Teniendo en consideración lo hasta aquí expuesto, con vistas a potenciar las oportunidades de negocios, en los últimos años los gobiernos de Fernández han impulsado acciones que persiguen un acercamiento con fines comerciales a las monarquías Golfo, entre ellas podemos destacar: visitas oficiales, participación en ferias internacionales, así como también en misiones comerciales.

En esta línea, en 2010 una delegación del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca argentino visitó Riad. Luego, en 2012, altas autoridades de dicho Ministerio volvieron a viajar a Arabia Saudita, en una gira que también los llevó a EAU. Mientras tanto, a principios de 2013, el titular de la cartera agropecuaria retornó a EAU. Esta última visita tomó lugar en el marco de la gira que entonces efectuaba la presidente Fernández que se caracterizó por poner el acento en las relaciones económicas. Lo que resulta evidente si atendemos a que la primera mandataria viajó acompañada por un importante número de empresarios que formaron parte de una misión comercial multisectorial. También en esta dirección, en 2014 se concretó la primer misión comercial plurisectorial que se desarrolló en el marco del Programa de Aumento y

⁷ Afrontan escasez absoluta de agua aquellos países que disponen de menos de 500 m³ de agua fresca renovable por persona por año.

⁸ Para mayor información ver: KRAKOWIAK, Fernando (2014). "La exportación de tecnología nuclear al mundo". *Tecnología nuclear para el desarrollo Edit U-238*. Año 2, N° 18, 2014



Diversificación de las Exportaciones (PADEX)⁹ que tuvo por destino Qatar, Arabia Saudita y EAU, evidenciando el interés de Argentina en abrirse espacio en dichos mercados. Por otra parte, si bien para octubre de dicho año se proyectó una misión comercial a Omán finalmente la misma fue postergada (Centro de Despachantes de Aduana de la República Argentina, 08/09/2014).

Al respecto de los esfuerzos del Ministerio de Agricultura argentino por facilitar los vínculos con las monarquías del Golfo hay que mencionar que, por la relevancia que guardan la agricultura y la ganadería, estas son percibidas por el gobierno argentino como llaves de ingreso a los mercados de la zona (Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca, 09/10/2013). Si bien es cierto que Buenos Aires no sólo tiene interés en profundizar los intercambios y la cooperación con estos socios no tradicionales en estas áreas. Por el contrario, en línea con lo ya expuesto, en diversos encuentros con funcionarios de Qatar, autoridades argentinas han referido el potencial asociativo presente entre ambos países atendiendo a la tecnología en gas natural comprimido (GNC) desarrollada en Argentina para automóviles y a los planes de Qatar de emplear parte de su importante producción gasífera en combustible para el transporte público.

Finalmente, la frecuencia de estas visitas que no tiene precedentes en el tiempo, en lo que respecta a Argentina ni siquiera durante la gestión Kirchner, también resulta un indicador que pone de manifiesto el interés de la administración Fernández por impulsar la relación bilateral, que detenta un potencial con ventajas para todos estos Estados, particularmente considerando la complementariedad de sus economías. Ahora, el mencionado interés también se ve reflejado en la negociación y la firma de acuerdos que se vieron facilitados por los referidos contactos de alto nivel¹⁰.

⁹ Este programa de promoción de las exportaciones tiene por fin "mejorar en términos cuantitativos y cualitativos las exportaciones argentinas". Mientras que, entre sus objetivos específicos se encuentran: "incrementar las exportaciones tradicionales, contribuir al desarrollo exportador de las economías regionales, incrementar el número de empresas exportadoras, diversificar los destinos de exportación y la canasta exportadora" (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto). En pos de alcanzar estas metas se han escogido veinticuatro países hacia donde focalizar los envíos al exterior, nueve Estados Latinoamericanos y quince destinos emergentes. Entre estos últimos, se encuentran países que responden a los criterios de tratarse de BRICS u otros emergentes de gran tamaño, y/o ser naciones emergentes extraregionales con gran capacidad importadora; entre ellos el Ministerio de Relaciones Exteriores ubica a: Qatar, Arabia Saudita y Emiratos Árabes.

¹⁰ Sólo por citar algunos ejemplos, durante 2009 se concluyeron las negociaciones de acuerdos de cooperación comercial con Bahrein y Qatar (Jefatura del Gabinete de Ministros, 2009) mientras que, en 2010, se produjeron avances en las negociaciones de acuerdos económico-comerciales con Omán y Kuwait (Jefatura del Gabinete de Ministros, 2010). A posteriori, en 2011, como producto de la gira de Fernández por Medio Oriente se avanzó en la firma de diversos convenios, entre ellos, el Acuerdo entre la República Argentina y el Estado de Kuwait sobre Cooperación Económica y Técnica, el Acuerdo Comercial entre el gobierno de la República Argentina y el gobierno del Estado de Kuwait y el Memorando de Entendimiento para la Cooperación entre el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la República Argentina y el Ministerio de Asuntos Municipales y de Agricultura del Estado de Kuwait. Mientras que, como fruto de la visita presidencial a Emiratos Árabes, en 2013, se firmó un acuerdo de cooperación e intercambio tecnológico en seguridad alimentaria, biotecnología y provisión de alimentos. Respecto al mismo cabe destacar que este documento prevé el intercambio de tecnología y la posibilidad de venta a través del establecimiento de una oficina comercial en Emiratos. Más aún, conforme con declaraciones oficiales Argentina habilitaría una pequeña en la zona franca de Dubai, donde habría un centro de exposición permanente de productos argentinos (Secretaría de Comunicación Pública, 06/02/2013). La importancia de este acuerdo reside en que el Emirato constituye un punto estratégico para la colocación de productos en la región, particularmente considerando que allí radica el mayor centro logístico de la zona con llegada a todos los países del Golfo. Finalmente, en 2015, se firmaron tres nuevos acuerdos con Emiratos Árabes Unidos esta vez en materia de biotecnología, sanidad animal y evaluación de conformidad agrícola. Paralelamente a la firma de un Memorando entre el INTA y el Ministerio de Medio Ambiente y Agua emiratí que comprende cuestiones relacionadas con la biotecnología, la sanidad animal y vegetal, entre otros temas, por medio de la asistencia recíproca en las áreas de educación, investigación, desarrollo y transferencia de tecnología.



Fuera del ámbito netamente comercial, las acciones gestadas con vistas a promover los vínculos entre las partes también apuntaron a atraer inversiones desde los países del Golfo. De hecho, como ya señalamos, los contactos propiciados por representantes argentinos también son parte de la búsqueda del gobierno nacional de profundizar sus vínculos con países que detentan excedentes de capital. Sin ir más lejos, la gira oficial de 2011 resultó propicia para que Argentina presentase veinticinco proyectos a la Autoridad de Inversión de Kuwait y veintiún proyectos a la Autoridad de Inversión de Qatar. En este sentido, vale mencionar que en dicha oportunidad ambas naciones declararon a Argentina “destino estratégico de inversión” (Cibeira, 2011), una decisión que se espera allane el camino a la llegada de capitales, particularmente en una instancia en la cual Buenos Aires pretende captar recursos, sacando provecho de la situación vigente tras la crisis del 2008 que ha llevado a estos fondos a apartarse de los activos financieros¹¹.

A modo de conclusión

A lo largo del trabajo hemos podido constatar que durante los gobiernos de Cristina Fernández se han dinamizado los vínculos político-diplomáticos entre Argentina y las monarquías del Golfo, particularmente EAU, Arabia Saudita, Kuwait y Qatar, lo cual resulta claro si atendemos a: la multiplicación de contactos de alto nivel, las visitas presidenciales, la apertura de representaciones diplomáticas, la firma de convenios, entre otros indicadores. Aún más, conforme con los datos que arrojan documentos oficiales, como es el caso de las Memorias Detalladas del Estado de la Nación, los lazos entablados durante este período no tienen paragón en la historia de las relaciones bilaterales con estos actores. Ahora bien, para comprender el porqué de esta aproximación hay que señalar que la misma responde al interés argentino de fortalecer sus vínculos económico-comerciales con los referidos países, esto en línea con los lineamientos de política comercial externa del gobierno de Fernández. De hecho, si bien el volumen de comercio con estas naciones es aún bajo, en los últimos años Qatar y EAU han logrado ubicarse entre los países árabes desde los cuales Argentina más importa y en la actualidad existen diversos proyectos que de concretarse le permitirían a esta última incrementar sus compras de hidrocarburos a dichos mercados.

En esta línea, podemos concluir diciendo que, si bien la profundidad y las características del vínculo con cada uno de estos seis actores difiere, Argentina viene realizando un importante esfuerzo por lograr una aproximación a este grupo de Estados, apreciados como socios potenciales, en respuesta a su necesidad de diversificar mercados, receptar inversiones e incrementar el volumen de intercambio comercial, así como también a la urgencia de los mismos de garantizar su seguridad alimentaria y avanzar en la cooperación tecnológica, esto un contexto que ha estado marcado por el impacto de la crisis financiera internacional.

¹¹ Un dato interesante a mencionar reside en que, si bien hasta el momento Argentina no ha recibido fondos provenientes de los citados organismos, sí ha receptado un préstamo del Fondo Kuwaití para el Desarrollo Económico Árabe. Este fondo, pensado originalmente para el desarrollo de los países árabes, hace tiempo se ha abierto hacia otros destinos emergentes, principalmente en América Latina. En este marco la Provincia de Santa Fe fue destinataria de un préstamo para mejorar su red ferroviaria (Cibeira, 2011).



Referencias

Bartesaghi, Ignacio, Mangana, Susana (2014). El Consejo de Cooperación del Golfo. Las relaciones con el MERCOSUR. *MERCOSUR ABC*. Dossier de Integración, N° 19. Disponible en http://www.mercosurabc.com.ar/dossier/2014/N119_14.pdf

Blas, Javier, England, Andrew. "Water concerns prompt Saudi to stop grain production". *Financial Times*, 27/02/2008. Disponible en: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/f02c1e94-e4d6-11dc-a495-0000779fd2ac.html#axzz3ojgkRi48>

Botta, Paulo (2012). "Argentina e Irán entre 1989 y 1999: Entre las sombras de los atentados terroristas y el cambio de política exterior argentina". *Araucaria Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*. Año 14, N° 28, segundo semestre, pp. 155-177

Cámara de Comercio Argentino-Árabe (2015a). "Evolución del intercambio comercial argentino árabe año 1990-2013". Disponible en: <http://www.ccaa.com.ar/estadisticas.html>

Cámara de Comercio Argentino-Árabe (2015b). "Intercambio comercial argentino árabe año 2013". Disponible en: <http://www.ccaa.com.ar/estadisticas.html>

Carrancio, Magdalena (2001). "Señales de una diplomacia presidencialista: Argentina y los países de Medio Oriente y Norte de África". *La política exterior argentina: 1998-2001. El cambio de gobierno: ¿impacto o irrelevancia?*. Rosario: Ed. CERIR, pp. 251-270

Carrancio, Magdalena (1998). "Las repercusiones del conflicto de Medio Oriente en la política exterior argentina". *La política exterior argentina: 1994-1997*. Rosario: Ed. CERIR, pp.149-173

Centro de Despachantes de Aduana de la República Argentina, "Vuelve Moreno para llevar misión comercial a Omán y peregrinar a Luján", 08/09/2014. Disponible en: <http://cda.org.ar/index.php/prensa/sector/17818-vuelve-moreno-para-llevar-mision-comercial-a-oman-y-peregrinar-a-lujan>

Cibeira, Fernando, "Con el objetivo de seducir a los petrodólares", *Página 12*, 16/01/2011

Crystall, Jill (2005). "Political reform in GCC states", *FRIDE*, may, pp. 1-14

Fabani, Ornela (2012). "Política exterior argentina frente al conflicto palestino-israelí durante el primer gobierno de Cristina Fernández". *Revista Relaciones Internacionales*. Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Vol. 21, N° 43, julio-diciembre, pp. 65-88.

Fernandez de Kirchner. Discurso de asunción presidencial, 10 de diciembre de 2007

Gardini, Gian L., Lambert, Peter (ed.) (2011). *Latin America Foreign Policies: Between ideology and pragmatism*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Grooso, Josefina, Moldavan, Pablo, Todesca, Nicolás (2009). "Nuevos destinos de las exportaciones argentinas, teoría y evidencia". *Ministerio de Economía y Finanzas Públicas*. Nota Técnica, N° 70

Gulf Exporting Country Forum (2015). Member country: Qatar. Disponible en: <http://www.gecf.org/gecfmembers/qatar>



Hermann, Charles (1990). "When governments choose to redirect foreign policy". *International Studies Quarterly*. Vol. 34, N°1. Tucson, pp. 3-21

Ingram, Helen y Fiederlein, Suzzane (1988). "Traversing boundaries: a public policy approach to the analysis of foreign policy". *Political Research Quarterly*, Utah, pp. 725-745

Jefatura de Gabinete de Ministros (2010). Memoria del Estado de la Nación

Jefatura de Gabinete de Ministros (2009). Memoria del Estado de la Nación

Krakowiak, Fernando (2014). "La exportación de tecnología nuclear al mundo". *Tecnología nuclear para el desarrollo Edit U-238*. Año 2, N° 18, 2014. Disponible en: <http://u-238.com.ar/la-exportacion-de-tecnologia-nuclear-al-mundo/>

Lakis, Policarpous (2011). "The Middle East dries up- Another case study in the water energy food nexus". *Columbia Water Center*, Earth Institute, Columbia University, Columbia. Disponible en: <http://blogs.ei.columbia.edu/2011/04/26/the-middle-east-dries-up%E2%80%94another-case-study-in-the-water-energy-food-nexus/>

Levins, Charlotte (2013). "The rentier state and the survival of arab absolute monarchies". *Law and Religion*, spring, pp. 388-423

Luomi, Mari (2011). "Gulf of interest: Why oil still dominates Middle Eastern climate politics". *Journal of Arabian Studies*. December. Disponible en: <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/21534764.2011.628499>

Meltzer, Hultman, Langley (2013). "Low-Carbon Energy Transitions in Qatar and the Gulf Cooperation Council Region". *Brookings Institution*. Disponible en: <http://www.brookings.edu/research/reports/2014/03/low-carbon-energy-transitions-qatar-hultman-meltzer>

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. "Yahuar se reunió con diplomáticos de países árabes". 09/10/2013. Disponible en: http://www.minagri.gob.ar/site/institucional/prensa/index.php?edit_accion=noticia&id_info=131009122858

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. *Programa de Aumento y Diversificación de las Exportaciones (PADEX)*. 06/01/2014. Disponible en:

http://www.cancilleria.gov.ar/userfiles/ppt_padex_version_final_1.ppt_.pdf

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Información de Prensa N° 028/14, 14 de febrero de 2014. Disponible en: <https://www.mrecic.gov.ar/mision-de-comercio-e-inversiones-paises-arabes-del-golfo>

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (2013a). Ficha Económica País Estado de Qatar

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (2013b). Ficha Económica País Emiratos Árabes Unidos

Miranda, Roberto (2001). "El cambio externo y las estrategias internacionales de la Argentina". *Relaciones Internacionales*. La Plata: Universidad Nacional de la Plata, N° 21, pp. 169-195



Miranda, Roberto (1988). "El análisis de la política exterior argentina desde la perspectiva de las relaciones internacionales". *Cuadernos de Política Exterior Argentina*. Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario, Rosario: Ed. CERIR

Moya Mena, Sergio (2011). "Relaciones con Medio Oriente: ¿nuevo eje de la política internacional latinoamericana?". *Revista Relaciones Internacionales*. Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad de Costa Rica. Vol. I, N° 80. Disponible en:

<file:///C:/Users/Usuario/Downloads/122-473-1-PB.pdf>

Oficina de Información Diplomática, Ministerio de Relaciones Exteriores y Cooperación (2015). Ficha País: Arabia Saudí. España. Disponible en: <http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/ArabiasaudiFICHA%20PAIS.pdf>

Paredes, Rubén (2010). "Argentina: la gran equilibrista en los temas vinculados a Medio Oriente. Una región lejana y sensible en la política exterior". *Política Exterior Argentina del Gobierno de Néstor Kirchner*. Rosario: Ed. CERIR, pp. 183-215

Paredes, Rubén (2008). "La Política Exterior Argentina hacia Medio Oriente: una región que necesita una redefinición". *La política exterior del gobierno de Kirchner*, Rosario: Ed. CERIR, pp. 311-359

Poggi, Martín (2011). "Informe Estadístico Exportaciones Argentinas de Alimentos a Medio Oriente". *Fundación Exportar*. Ministerio de Relaciones Internacionales, Comercio Exterior y Culto

Russell, Roberto (1990). *Política exterior e toma de decisões em América Latina*. Buenos Aires: GEL

Russell, Roberto, TOKATLIAN, Juan G. (2013). "América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, N° 104, pp. 157-180

Secretaría de Comunicación Pública, Presidencia de la Nación, "Yauhar: "Hay un marcado interés de empresarios emiratíes en realizar inversiones en Argentina", 06/02/2013. Disponible en: <http://www.prensa.argentina.ar/2013/01/15/37715-yauhar-hay-un-marcado-interes-de-empresarios-emiraties-en-realizar-inversiones-en-argentina.php>

Secretaría de Comunicación Pública, Presidencia de la Nación. "Boudou recibió al embajador de Kuwait en la Argentina", 03/05/12. Disponible en: <http://www.prensa.argentina.ar/2012/05/03/30317-boudou-recibio-al-embajador-de-kuwait-en-la-argentina.php>

Secretaría de Comunicación Pública, Presidencia de la Nación. "Timerman entregó los Premios Exportar y anunció un nuevo récord de ventas al exterior", 21/12/2011. Disponible en: <http://prensa.argentina.ar/2011/12/21/26742-timerman-entrego-los-premios-exportar-y-anuncio-un-nuevo-record-de-ventas-al-exterior.php>

Secretaría de Comunicación Pública, Presidencia de la Nación. "Timerman acordó con embajadores árabes profundizar la relación con sus países", 01/12/2010. Disponible en: <http://www.prensa.ar/2010/12/01/14382-timerman-acordo-con-embajadores-arabes-profundizar-la-relacion-con-sus-paises.php>



Sitio Oficial de la Provincia de Santiago del Estero, "Importante actividad del gobernador Zamora y del príncipe de Bahrein", 22/06/2011. Disponible en: <http://www.sde.gov.ar:84/noticias/Noticias.aspx?idNoticia=901>

"Timerman inició gira comercial en Arabia Saudita", *Telam*, 19/02/2014. Disponible en: <http://www.telam.com.ar/notas/201402/52460-timerman-inicio-la-gira-comercial-en-arabia-saudita.html>

Stumberger, Nicolás; LUCERO, Juan (2013). *Análisis de Intercambio y potencialidad. Países Árabes*. Fundación Exportar. Ministerio de Relaciones Internacionales, Comercio Exterior y Culto

Sturm, Michael y otros (2008). "The Gulf Cooperation Council countries, economic structures, recent developments and the role in the global economy". *European Central Bank. Occasional Paper Series N° 92*. Disponible en: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/SSRN-id1144464.pdf>

Timerman, Discurso del Sr. Canciller en la XVI Edición Premio Exportar, 21 de diciembre de 2011

Zelicovich, Julieta (2011). X Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Católica de Córdoba. "Licencias no automáticas de importación y negociaciones de acuerdos de libre comercio: Consistencias e inconsistencias entre la política comercial externa y la política exterior en los gobiernos de Kirchner y Fernández de Kirchner".

A "MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA" DA RÚSSIA: COMO SILENCIAR AS VOZES DA OPOSIÇÃO

Richard Rousseau

richard.rousseau@aurak.ac.ae

Professor Associado de Ciência Política, Universidade Americana de Ras Al Khaimah
(Emirados Árabes Unidos)

Resumo

Sob a presidência de Dmitry Medvedev e agora da de Vladimir Putin, a modernização tem sido/é apresentada como um imperativo nacional para o governo russo. Tornou-se um slogan político e um meio de restaurar o poder da Rússia, interna e externamente. Esta campanha serve para promover os interesses de alguns membros da elite russa dentro de um grupo decisório mais alargado. O presente artigo tenta responder à seguinte questão: como é que as elites russas entendem a modernização, tanto historicamente como no contexto atual? Conclui que os "tecnólogos políticos" russos que têm estado no poder nos últimos 15 anos tornaram-se mestres na arte de silenciar as vozes daqueles que têm uma visão crítica das políticas do governo.

Palavras-chave

Rússia, Modernização, Putin, Medvedev, Conservadorismo

Como citar este artigo

Rousseau, Richard (2015). "A «modernização conservadora» da Rússia: como silenciar as vozes da oposição". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 6, N.º 2, Novembro 2015-Abril 2016. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol6_n2_art03

Artigo recebido em 25 de Junho de 2015 e aceite para publicação em 29 de Setembro de 2015



A "MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA" DA RÚSSIA: COMO SILENCIAR AS VOZES DA OPOSIÇÃO¹

Richard Rousseau

Em 2011, sob o lema "Para a Frente Rússia!", o presidente russo Dmitri Medvedev (2008-2012) convidou os cidadãos a olhar de novo para a história e rumo do seu país, com a intenção de introduzir um debate sobre a necessidade de modernização da economia, que tem sido um tema recorrente ao longo da história da Rússia, remontando ao tempo de Pedro, o Grande.

Sob a administração de Putin, a modernização é agora apresentada como sendo um imperativo nacional, embrulhada de novo num slogan político e revestida pelas habituais camadas de retórica e nacionalismo. Esta campanha serve para promover os interesses de alguns membros da elite russa dentro de um grupo decisório mais alargado. Mas como é que elites russas entendem a modernização, tanto historicamente como no contexto atual?

A Rússia é muitas vezes incompreendida pelos peritos e políticos ocidentais, pois parece que não existe meio termo. Alguns têm uma visão muito negativa e obscura do país², ou afirmam que a Rússia é tão singular e exótica que está numa categoria própria, não comparável a outros estados³.

Ambos pontos de vista sobre a Rússia são enganadores. O primeiro pinta um quadro muito sombrio das condições sociais e económicas da Rússia, e recorre ao precedente histórico para argumentar que sempre foi vista como um país perigoso. Não se pode negar que tenha havido, e continue a haver, muitos aspetos perturbadores no desenvolvimento da Rússia, mas este fascínio com o lado negro da Rússia permeia as perceções da Rússia mais normalmente sentidas no Ocidente, que derivam de uma recordação excessivamente seletiva de eventos históricos.

¹ A tradução deste texto foi financiada por fundos nacionais através da FCT - Fundação para a Ciência e a Tecnologia - como parte do projecto OBSERVARE com a referência UID/CPO/04155/2013, e tem como objectivo a publicação na Janus.net. Texto traduzido por Carolina Peralta.

² Veja-se Blank, Stephen (2015). Putin Celebrates Stalinism. Again. Atlantic Council, 27 de maio. Disponível em: <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/putin-celebrates-stalinism-again>; Pipes, R. (1991). The Russian Revolution. Vintage, 1ª Ed; Brzezinski, Zbigniew (1990). Grand Failure: The Birth and Death of Communism in the Twentieth Century. Collier Books; Nolte, E., and Furret, F. (2004). Fascism and Communism. University of Nebraska Press, 1ª Ed

³ Veja-se Getty, J. H., e Naumov, Oleg (1999). The Road to Terror: Stalin and the Self-Destruction of the Bolsheviks, 1932-1939. Yale University Press; Malia, M. (1995). The Soviet Tragedy: A History of Socialism in Russia, 1917-1991. Free Press; Applebaum, A. (2003). Gulag: A History. Doubleday; Raeff, M. (1994). Political Ideas and Institutions in Imperial Russia. Boulder, CO: Westview.



Rússia culturalmente única, está longe de seguir formas de desenvolvimento normais, especialmente quando comparados com os dos países ocidentais. Este ponto de vista é, na verdade, uma forma de evitar fazer qualquer declaração definitiva sobre o que é a Rússia.

A Rússia é diferente, em muitos aspetos, não só de outros estados que constituíam a antiga União Soviética como de países de tamanho e população semelhantes. Também se destaca devido ao papel geopolítico que desempenha na Europa e Eurásia, e pela sua importância estratégica enquanto segunda maior potência nuclear do mundo. Exerce uma importante influência política devido ao seu estatuto de membro permanente do Conselho de Segurança da ONU. Acima de tudo, a Rússia é única porque se vê a si própria como sendo diferente - mas todos os países se veem a si mesmos como tendo algo de único -, e quer continuar a sê-lo.

O colapso e a reconstrução das estruturas do Estado, instituições políticas e do sistema económico da Rússia após a queda da URSS, em 1991, criaram uma enorme incerteza na Rússia e afetou a forma como os russos se definiram como nação. Por exemplo, embora a atual Federação Russa seja o sucessor direto de mil anos de existência do estado, as formas políticas e fronteiras do estado contemporâneo diferem de quaisquer outras que a Rússia tenha conhecido. Como a União Soviética, a República Russa também foi formalmente considerada uma federação com subdivisões étnico-nacionais internas. Mas, ao contrário de uma URSS mais vasta, apenas alguns dos seus membros constituintes são territórios nacionais étnicos. Porquê? Porque a maioria das repúblicas da Federação Russa são puras subdivisões administrativas habitadas por russos. Sob o sistema soviético, os territórios nacionais étnicos internos da Rússia foram classificados por tamanho e estado em repúblicas e províncias autónomas e por distritos nacionais. Atualmente, todas as antigas repúblicas autónomas são simplesmente denominadas repúblicas. Em muitas repúblicas, o grupo étnico autóctone inclui uma minoria da população. Desde 1991, os nomes e estatuto de algumas das unidades constituintes da Rússia mudaram³.

O imperativo da modernização iniciou-se no chamado terceiro ciclo de desenvolvimento, ou ciclo pós-comunista, que começou em 1991, sendo que os dois primeiros ciclos foram o período entre a Revolução de 1905 e a Revolução de Fevereiro de 1917, e o período comunista (1917-1991)⁴. Em setembro de 2009, Dmitry Medvedev escreveu no website do Presidente da Rússia que "as tentativas anteriores para modernizar a Rússia - iniciadas por Pedro o Grande e pela União Soviética - tinham parcialmente falhado e tido um custo social elevado para a Rússia."⁵

Olhando para trás para a transformação da Rússia desde 1991, este período tem sido caracterizado por impulsos alternados de reforma e estabilidade e tem contribuído em grande parte para a criação de um sistema híbrido que combina elementos da ocidentalização superficial com os restos de uma política soviética de mão de ferro. Os resultados globais aparentam ser uma modernização do sistema económico e da

³ Veja-se Sakwa, R. (2008). *Russian Politics and Society*. Londres e Nova Iorque, Routledge, Quarta Edição.

⁴ Veja-se Figes, Orlando (2014). *Revolutionary Russia, 1891–1991*, Metropolitan Books.

⁵ Medvedev, Dmitry (2009). *Go Russia! President of Russia Official Web-Site*, 10 de setembro. Disponível em: <http://eng.news.kremlin.ru/news/298>.



sociedade conduzida por uma elite que fundiu com o domínio político com um maior nível de autoritarismo⁶.

As elites governamentais transformaram-se num novo tipo de classe dominante - semelhante à realeza - que hoje controla as muitas camadas de burocracias estatais e paraestatais, instituições militares e entidades responsáveis pela aplicação da lei. Esta classe está ligada às empresas russas através do uso de recursos administrativos e do seu comportamento de procura de benefícios financeiros. Por exemplo, a maioria das empresas geridas por ex-colegas de Putin na KGB – como o Presidente dos Caminhos de Ferro russos Vladimir Yakunin ou Igor Sechin, o Presidente Executivo da Rosneft -, duramente atingidos pelas sanções da UE e dos EUA provocadas pela guerra no Leste da Ucrânia, receberam resgates do governo russo⁷. Estes interesses pessoais constituem a sinergia e determinam o futuro da Rússia.

A classe dominante pós-soviética, em particular o grupo conhecido por "siloviki" (aqueles "homens de uniforme" criados nos serviços secretos e policiais e no Exército Soviético), chegou ao comando do poder durante a primeira presidência de Putin (2000-2008) e efetivamente alienaram-se do tecido social russo⁸. O fosso entre a classe dominante e os russos comuns é semelhante ao que encontramos nos países mais pobres do terceiro mundo. Devido a este fosso cada vez maior entre governantes e governados, os sociólogos russos diagnosticaram um aprofundamento da crise económico-social na Rússia contemporânea.

O semi-autoritário "novo projeto de integração para a Eurásia"⁹, de Putin, que supostamente visa proporcionar a possibilidade de um salto civilizacional para o século XXI, tornou-se de facto uma barreira à mudança social¹⁰. A "modernização conservadora" de Putin, que tem predominado no discurso oficial da Rússia desde 2011, tem, de fato, sancionado a proteção social e o prolongamento do status quo, e passou a simbolizar apenas as boas intenções e interesse dos poderes constituídos¹¹. Este estilo de modernização tem pouco em comum com as ideias dos modernizadores da Europa Ocidental do século XX¹². Para alguns observadores russos, é comparável ao dos "obstrucionistas" e "reacionários" da época da "estagnação" sob a liderança de Leonid Brezhnev¹³.

⁶ Mezrich, B. (2015). *Once Upon a Time in Russia: The Rise of the Oligarchs. A True Story of Ambition, Wealth, Betrayal, and Murder*. Atria Books.

⁷ Miller, Chris (2015). *Russia's Economy: Sanctions, Bailouts, and Austerity*. [Foreign Policy Research Institute](http://www.fpri.org/articles/2015/02/russias-economy-sanctions-bailouts-and-austerity), fevereiro. Disponível em: <http://www.fpri.org/articles/2015/02/russias-economy-sanctions-bailouts-and-austerity>

⁸ Veja-se Hoffman, D. E. (2011). *The Oligarchs: Wealth And Power In The New Russia*. Public Affairs, Revised Edition; Illarionov, Andrey (2009). *The Siloviki in Charge*. *Journal of Democracy*, 20 (2), pp. 69-72.

⁹ Putin, Vladimir (2013). *A New Integration Project for Eurasia: The Future in the Making*. *Izvestia*, 3 de outubro (Reproduced on the Permanent Mission of the Russian Federation to the European Union website). Disponível em: <http://www.russianmission.eu/en#sthash.H1eXjC3e.dpuf>

¹⁰ Inozemtsev, Vladislav (2010). *Russie, Une Société Libre Sous Contrôle Autoritaire*. (Russia – A Free Society Under Authoritarian Control). *Le Monde Diplomatique*, N.º.10, pp 4-5.

¹¹ Veja-se Inozemtsev, Vladislav (2010). *Istoriya i Uroki Rossiyskikh Modernizatsiy*. (The History and Lessons of Russian Modernisations). *Rossiya i Sovremenniy Mir*, N.º 2 [67], abril-junho, pp. 6-11; *Trenin, Dmitri (2010). Russia's Conservative Modernization: A Mission Impossible? SAIS Review, Volume 30, Número 1, Inverno-Primavera, pp. 27-37.*

¹² Von Laue, Theodore H. (1987). *The World Revolution of Westernization. The Twentieth Century in Global Perspective*. Oxford, Nova Iorque: Oxford University Press.

¹³ Inozemtsev, Vladislav (2010). *O Tsennostyakh I Normakh*. (On values and Norms). *Nezavisimaya Gazeta*, 5 de Março, p. 3.



Modernização Conservadora

O liberalismo no Ocidente desenvolveu-se durante muito tempo sob a forma de propriedade privada, liberdades individuais e desenvolvimento do pensamento racionalista, ao passo que na Rússia todos os três têm estado ausentes ou foram severamente limitados. O principal problema na Rússia era que o sujeito do liberalismo, o *homo economicus*, era praticamente inexistente e assim o liberalismo encontrou o seu principal apoio entre a intelectualidade liberal urbana¹⁴.

No ocidente, o liberalismo (incluindo a propriedade privada, o individualismo e a defesa do direito de propriedade e do direito individual através da lei) chegou antes da democracia, mas na Rússia foi a própria revolução democrática em 1987-1991 que criou as bases do liberalismo. O liberalismo russo difundiu o poder económico que está associado à propriedade privada para estabelecer a base dos direitos individuais; mas ao mesmo tempo afirmou a necessidade de concentração de poder político, um Leviatã pós-comunista, sob a forma de poder presidencial¹⁵.

O liberalismo económico, mas não necessariamente a democracia de pleno direito, estava assim na agenda. Além disso, a desconcentração do poder económico conseguiu criar uma classe de "novos russos" e oligarcas, mas pouco fez pela maioria da população, uma grande parte da qual perdeu as garantias sociais do período soviético e ganhou muito pouco em troca. O liberalismo continuou longe de ser hegemónico, desafiado pela contraideologia do estadismo, e também não era universal, limitando-se a certos enclaves do globalismo na Rússia, como Moscovo, São Petersburgo e algumas outras cidades. No entanto, apesar da perda de território e do colapso das certezas confortadoras de uma ideologia abrangente, seria falso argumentar que o liberalismo não conseguiu criar raízes na Rússia.

No coração da revolução democrática liberal reside a tentativa de estabelecer uma economia de mercado e um governo representativo. Mas como? Enquanto os reformistas liberais da década de 1990 seguiam as orientações de um governo representativo, confrontados com o que lhes parecia ser a oposição intratável dos conservadores no parlamento, muitos argumentaram a favor de uma "mão de ferro", uma presidência forte e um estado que agisse com uma espécie de despotismo esclarecido, fazendo avançar as reformas mas preservando as principais instituições políticas pós-soviéticas.

Boris Ieltsin, o primeiro presidente pós-soviético, aparentou ter êxito onde Mikhail Gorbachev falhara em encontrar um caminho intermédio entre governo representativo e coação pura e simples, um tipo de representação virtual de interesses políticos e sociais descritos pelos vários rótulos de democracia delegativa, iliberal ou de regime. O colapso do poder comunista e o fraco desenvolvimento de um contra-sistema democrático permitiu que as estruturas burocráticas e de elite obtivessem um grau relativamente elevado de autonomia.

Isto foi mais evidente no próprio governo na década de 1990, que se estabeleceu como uma espécie de alto comando tecnocrático da transição económica. Também nas regiões, as funções de controlo anteriormente assumidas pelo Partido Comunista foram apenas fracamente substituídas pelo sistema de representantes federais a nível distrital

¹⁴ Raeff, M. (1994). *Political Ideas and...* Op. Cit., p. 56.

¹⁵ Gill, G, and Merkwick, R., D. (2000). *Russia's Stillborn Democracy? From Gorbachev to Yeltsin*. Oxford University Press, pp. 127-150.



regional ou federal. Embora a mudança social e a transformação económica talvez fossem os pré-requisitos para uma ordem liberal, o desenvolvimento político e a democratização exigem mais.

Como reação à tentativa de alcançar uma modernização liberal sem liberais, emergiu um tipo de conservadorismo russo pós-comunista. O conservadorismo na Rússia tem raízes e tradições filosóficas muito mais profundas onde se apoiar do que o liberalismo; mas na viragem do século e no início do terceiro mandato presidencial de Putin (2011-2012), fizeram-se tentativas para combinar os dois numa ideologia russa distinta de modernização conservadora.

No entanto, a fonte mais forte de modernização conservadora foi talvez a opinião patriótica sobre a necessidade de um Estado forte combinado com direitos individuais e um sistema constitucional¹⁶. Assim, na Rússia emergiu uma síntese única de liberalismo económico, modernização e conservadorismo político que assumiu forma política desde o regresso de Putin à presidência em março de 2012.

A modernização conservadora de Putin baseou-se em tradições pré-revolucionárias do período soviético e, no período pós-soviético, na experiência do mundo do conservadorismo liberal e social. Tentou combinar a ênfase liberal nas liberdades económicas com restrições graduais sobre os direitos individuais e políticos e uma conceção orgânica da comunidade em geral, focando-se na tentativa de preservar as distintas tradições da Rússia, reavivar a Igreja Ortodoxa e salvar alguma coisa das políticas sociais do período soviético. Uma marca diferente da modernização conservadora, defendida pelos neocomunistas e alguns patriotas nacionais, procurou as raízes da 'nova comunidade' nas tradições russas. O governo de Putin representa uma poderosa combinação desses atributos e adapta o esforço de modernização à condição atual e histórica da Rússia.

O próprio conceito de democracia na Rússia aparece agora deslegitimado, enquanto a própria palavra é usada como sendo um opróbrio. A falta de credibilidade entre as declarações da liderança e as realidades da vida quotidiana deu origem ao que tem sido apelidado de cultura de desconfiança e a um sentimento generalizado de niilismo social. A ideologia da modernização conservadora significa que as instituições políticas do Estado se tornaram mais ordenadas e a liderança mais firme e consistente. Por outras palavras, a estabilidade política é melhor garantida por um regime autoritário do que pela desordem democrática.

No seu livro *Political Order in Changing Societies* (Ordem Política nas sociedades em transformação) publicado em 1968, Samuel Huntington argumentou que as sociedades em transição para a modernidade exigem uma liderança firme, se não mesmo militar, para negociar as enormes tensões colocadas sobre a sociedade por um período de rápida mudança¹⁷. Na Rússia de Putin, o papel "pretoriano" está a ser cumprido pela Presidência e pelos seus aliados mais próximos, em vez de pelo exército. A Presidência criou um centro não só para a nação, mas também para a sociedade política, o centro que se tinha desintegrado com Ieltsin. Desde 2012, o medo, no entanto, que a

¹⁶ Markov, Sergei (2009). Conservative Modernization. The Moscow Times, 30 de novembro. Disponível em: <http://www.themoscowtimes.com/opinion/article/tmt/390539.html> ; Trenin, Dmitri (2010). Russia's Conservative Modernization: A Mission Impossible? Carnegie Moscow Center, 25 de maio. Disponível em: <http://carnegie.ru/2010/05/25/russia-s-conservative-modernization-mission-impossible>

¹⁷ Huntington, Samuel (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven/Londres: Yale University Press, p. 1.



Presidência forte não agisse como um baluarte contra a ilegalidade, mas que seria ela própria o veículo para uma nova forma de arbitrariedade, provou ser fundamentado.

A Rússia tem hoje um sistema político híbrido, simultaneamente democrático e autoritário, mas cada vez mais inclinado para o último tipo. As liberdades que tinham começado durante o glasnost floresceram numa verdadeira liberdade de expressão e de imprensa, e a variedade de publicações e a abertura dos seus conteúdos não tiveram paralelo na história da Rússia. A censura foi explicitamente proibida e só os tribunais podiam proibir jornais de forma permanente, e apenas por razões específicas e após advertência prévia.

A natureza híbrida da democracia autoritária na Rússia de Putin surgiu do conflito entre fins e meios e tem uma dupla função: a de minar as velhas estruturas do poder social e político dominado pelos oligarcas, enquanto, ao mesmo tempo, proporcionar a estrutura que permita o crescimento de formas conservadoras que, em última análise, poderiam manter-se por si próprias. Por outro lado, sob Putin a política regional e federal ficou mais protegida das pressões dos interesses económicos, e a presidência funciona menos como um agente abusivo nos interstícios do Estado e da sociedade, como tinha acontecido na era Ieltsin, e mais como uma ordem estatal a tentar modernizar o estado russo e a sociedade.

Efeitos Negativos

Este modelo de modernização conservadora teve muitos efeitos negativos. O mais notável é a escala e a natureza sistemática de corrupção e niilismo legal. Valery Zorkin, presidente do Tribunal Constitucional da Federação da Rússia e uma das personalidades mais poderosas no país, admitiu publicamente que o crime está entranhado no aparelho de estado e na economia e que os interesses dos membros do aparelho de estado e da classe empresarial vão de mão dada com os interesses dos círculos criminais. Numa entrevista ao *Izvestia* em 2004, disse "o suborno nos tribunais tornou-se um dos maiores mercados de corrupção na Rússia". A evidência sugere que o nível de corrupção no sistema judicial aumenta quanto mais se desce na hierarquia e quanto mais longe de Moscovo nos encontramos¹⁸.

Em 2004, a Rússia ficou em 90º lugar entre 149 países no Índice Global de Corrupção da Transparência Internacional, enquanto que em 2013 ficou em 127º, ao lado de países notoriamente corruptos, como o Paquistão, Bangladesh e Costa do Marfim¹⁹.

Ficou igualmente mal classificado no *Doing Business Survey* do Banco Mundial, ocupando o 112º lugar num universo de 185 países, colocando-o ao nível das ex-repúblicas soviéticas, como o Uzbequistão, Cazaquistão e Azerbaijão²⁰. Os governos de Medvedev e de Putin têm, porém, tomado algumas medidas para combater a corrupção e mudar a perceção dos estrangeiros de que a Rússia não é um lugar fácil para fazer

¹⁸ Blass, Tom (2007). Combating Corruption and Political Influence in Russia's Court System. Global Corruption Report 2007: Corruption in Judicial Systems. Transparency International. Cambridge University Press, pp. 31-34; Gilinskiy, Yakov (2006). Crime in Contemporary. European Journal of Criminology Russia, Vol. 3, p. 259.

¹⁹ Corruption Perceptions Index 2013. Transparency International. (2013). Disponível em: <https://www.transparency.org/cpi2013/results>

²⁰ Doing Business 2013. World Bank. (2013). p. 3. Disponível em: <http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB13-full-report.pdf>



negócios. Em 2010, Medvedev assinou a Convenção Anti-Suborno da OCDE, embora a Rússia seja apenas parceira desta poderosa organização económica.

O *Institute of Contemporary Development* – INSOR (Instituto de Desenvolvimento Contemporâneo) e o Center for Strategic Analysis – CSR (Centro de Análise Estratégica), duas instituições próximas do Kremlin, chegaram a conclusões ainda mais reveladoras sobre as circunstâncias em que a Rússia se encontra no meio da segunda década do século XXI. Estas instituições afirmam que o alto nível de corrupção é o principal fator que causa a "crise" global que a Rússia enfrenta atualmente. O desdém para com o aparelho de estado sentido pela grande maioria dos russos está a abrandar a modernização das instituições políticas²¹. O poder dominante tem "estado a dormir" durante as mudanças sociais provocadas pela combinação de uma economia de transição e a perda de mecanismos de segurança para os mais vulneráveis.

A sociedade russa sofreu mudanças substanciais na sua estrutura e estratificação, que ainda estão em curso. Com o desenvolvimento das tecnologias de comunicação de massa globais e maior acesso a fontes de informação independentes, os cidadãos pós-comunistas saíram da hibernação e começaram a desenvolver competências básicas de auto-organização. Milhões de trabalhadores da classe média e centenas de grupos de jovens, radicalizados pela falta de oportunidades de melhorar o seu estatuto social, uniram-se com os intelectuais da oposição. Na verdade, a imagem estereotipada da incapacidade dos russos de reagir e ir para a rua quando confrontados com abusos e incompetência do seu governo revelou-se uma coisa do passado durante o terceiro mandato de Putin como presidente, em Maio de 2012.

Reagindo ao que se lhes afigurava fraude eleitoral generalizada, uma série de instituições paralelas e organizações sociais uniram-se para fazer campanha contra a manipulação do processo eleitoral e prática de outras atividades antidemocráticas por parte das autoridades durante as eleições de 2012. As redes sociais e projetos como o "Parlamento Online" ganharam popularidade rapidamente, muitas vezes em resposta ao flagrante desrespeito do Kremlin pelos direitos civis fundamentais das pessoas. Esta forma negligente de governo das elites explica em parte a razão pela qual a liberdade tem vindo constantemente a diminuir²².

Muitos analistas preveem que os próximos anos trarão consigo uma força de oposição dinâmica que pode até mesmo superar a que varreu a URSS entre 1986 e 1991²³. Calculam que a grave deterioração da situação económica e os distúrbios sociais reavivados no Cáucaso Norte serão os principais catalisadores da abertura dos portões do descontentamento e de uma enxurrada de ativismo político na sociedade russa.

No contexto da crise no Leste da Ucrânia e das sanções económicas que a UE e os EUA impuseram à Rússia como retaliação, o ano de 2015 pode de fato ser extremamente perigoso para o Kremlin. Esta é a opinião de Igor Yurgens, Presidente do Conselho de

²¹ INSOR Experts Focus Attention on Fight Against Corruption. (2008). Institute of Contemporary Development (INSOR), 26 de junho. Disponível em: http://www.insor-russia.ru/en/_news/890

²² Livejournal, Online Parliament and Freedom House. (2011). The Voice of Russia, 21 de abril. Disponível em: http://sputniknews.com/voiceofrussia/radio_broadcast/36172287/49273362/?link-1

²³ Veja-se Fauconnier, Clémentine (2011). Conflit et Compétition Politiques Dans La "Démocratie Souveraine" : L'Opposition Vue Par Russie Unie. *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 42 (1), março, pp. 17-36; Narizhnaya, Khristina (2013); Russians Go West. *The World Policy Journal*, 30 de março, pp. 95-103. Disponível em: <http://www.worldpolicy.org/journal/spring2013/russians-go-west> ; Caracciolo, Lucio (2015). *Democratship: The Ancient Heart of Putin's Regime*. Stratfor, 27 de março. Disponível em: <https://www.stratfor.com/the-hub/democratship-ancient-heart-putin%E2%80%99s-regime>



Administração do INSOR, que reconheceu abertamente que a Rússia está "em recessão agora, e em breve estaremos em queda livre"²⁴.

As condições económicas internacionais têm o potencial de desempenhar um papel dinâmico no futuro da Rússia. A crescente interdependência global tem feito com que o crescimento económico do país esteja a tornar-se mais dependente do comércio externo, forçando-o a prestar mais atenção à sua competitividade nos mercados mundiais. Enquanto isso, a "Grande Recessão" de 2008-2009 pôs dolorosamente a nu a falibilidade das economias baseadas em recursos.

A diminuição de 8% do PIB que a Rússia sofreu na sequência da crise económica mundial de 2008-2009 fez com que os habitantes do Kremlin se apercebessem que uma adequada diversificação comercial não só é uma necessidade primordial, mas também tem que ser acompanhada pela implementação imediata da modernização económica.

Existem vulnerabilidades económicas graves, a começar pela forte dependência da Rússia na exportação dos seus recursos naturais e a debilidade das suas indústrias transformadora, de serviços e de alta tecnologia. O potencial educativo, científico e tecnológico da Rússia, como as instalações industriais herdadas da União Soviética, chegou ao fim ou esgotou-se. Muitas destas instalações já não se adequam à economia global, e não têm lugar num mundo de concorrência feroz entre os estados, economias de escala e terceirização (outsourcing).

Fações Diferentes

A Rússia está assim a enfrentar outro ponto de viragem histórico. Qual a direção política e económica que deverá agora seguir? O espectro dos processos de modernização inacabados paira sobre o país desde o tempo de Pedro, o Grande, no início do século XVIII, e os dilemas enfrentados pelas antigas e atuais elites são quase idênticos em termos de objetivos e restrições.

Os líderes políticos russos, como tantas vezes aconteceu na história do seu país, estão à procura de algum tipo de fórmula económica mágica que satisfaça todos, ao mesmo tempo que preserva o status quo político e económico. Muitos acreditam que um regresso à situação pré-crise é possível, enquanto outros são da opinião de que a inércia irá resultar numa reação em cadeia descontrolada e prejudicial, que poderia, no entanto, trazer finalmente a verdadeira democracia à Rússia²⁵.

Um elevado número de relatos e análises alarmistas partilham uma conclusão comum: mudanças políticas profundas, e especialmente uma mudança inequívoca no sentido da democratização e do Estado de Direito, são ingredientes necessários para uma recuperação económica mais abrangente e para o bem-estar social²⁶. Só essa

²⁴ Yurgens, Igor (2014). We Are in a Recession Now, and Soon We'll Be in a Free Fall. Institute of Contemporary Development (INSOR), 19 de novembro. Disponível em: <http://www.insor-russia.ru/en/news/11319>

²⁵ Veja-se Vstrecha s Vedushimi Rossiyskimi i Zarubezhnimi Politologami. (Meeting With the Leading Russian and Foreign Political Science Experts). (2010). Disponível em: www.kremlin.ru/news/8882; Para uma análise detalhada da literatura relevante veja-se: Diskin, Iosif (2009). Krizis... I Vse Zhe Modernizatsiya! (Crisis... Yet It's Still Modernization!). Moscow: "Evropa" Publishing House, pp. 7-16.

²⁶ Veja-se Aslund, Anders (2009). Why Market Reform Succeeded and Democracy Failed in Russia. Social Research, Primavera; Russia's Economy to Reach Pre-Crisis Level by Late 2012. (2009). RIA Novosti, 16 de dezembro. Disponível em: <http://en.rian.ru/business/20091216/157255443.html>



modernização permitirá uma transformação cultural que seja suficientemente decisiva para possibilitar a criação de uma identidade russa moderna e sólida, e, de um ponto de vista legal, um Estado assente no respeito para com a lei²⁷. A Rússia deve retomar a via da ocidentalização a fim de transformar a tirania política de alguns num novo sistema político assente em valores que conduzam a uma boa governação, liderança responsável, inovação, eficiência e liberdade²⁸.

Classificar a elite dominante em duas facções - conservadores e liberais - é simplificar em excesso, já que o debate político é multifacetado no seio dos círculos políticos. Por exemplo, a facção reacionária no Kremlin define a modernização como um meio de otimizar o poder do regime político atual, uma vez que melhora a sua capacidade de governar o país. A fé num "contrato" estável e a longo prazo entre o Estado e o povo é emblemático dessa visão de modernização. No entanto, tal paradigma não se opõe a políticas económicas liberais, a um sistema multipartidário e ao recurso à mobilização social para obter a modernização económica necessária para recuperar do atraso em relação ao Ocidente - e atualmente em relação a muitos países da Ásia Oriental e do Sudeste Asiático - tal como o "programa de modernização" do Presidente Medvedev, lançado em 2009 mas relegado ao passado a partir de 2012, é disso exemplo²⁹.

Na política externa, a perceção da facção conservadora do lugar da Rússia no cenário mundial assenta no conceito de "choque de civilizações" proposto por Samuel Huntington: a "civilização euro-asiática" contra a "europeia". Pressupõe igualmente que o atual sistema internacional é caracterizado pela multipolaridade e pela predominância do poder militar sobre o que é agora normalmente denominado de "*soft power*".

Os "conservadores", como são muitas vezes referidos na imprensa russa, não são um grupo homogéneo. Há defensores de mudanças cosméticas e defensores da tábua rasa (os "ultras", por assim dizer) que defendem que se deve começar com uma ardósia em branco. As facções dos "chekistas" e "ortodoxos" acreditam que a democracia e o liberalismo representam uma ameaça mortal para a Rússia³⁰. Em certa medida, a vertente da modernização conservadora, onde o Partido Comunista da Rússia poderia ser incluído, está ideologicamente próximo do pensamento dos tradicionalistas russos. Não constitui surpresa que as entidades burocráticas estatais, as instituições de defesa e aplicação da lei, bem como o exército e as grandes empresas estatais, em especial no sector dos recursos naturais e do complexo militar-industrial, se assumam como bastiões do conservadorismo³¹.

Por seu lado, a facção "liberal" dentro do partido no poder, a Rússia Unida, que nasceu das estruturas institucionais soviética e pós-Ieltsin (ou seja, a nomenklatura soviética e pós-soviética) tem uma visão estreita da modernização: encara a transição política gradual e as reformas económicas liberais como meios para prevenir revoluções

²⁷ Rousseau, R. (2015). Russia's Attempt To Deliver Democratic Transition Is A Non-Starter. Eurasia Review, News & Analysis, 14 de julho. Disponível em: <http://www.eurasiareview.com/14072015-russias-attempt-to-deliver-democratic-transition-is-a-non-starter-analysis>

²⁸ Veja-se Lindley-French, J. (2014). Greater Russia: How Moscow Exploits and Misunderstands History. The Europe's World, 17 de março. Disponível em: http://europesworld.org/2014/03/17/greater-russia-how-moscow-exploits-and-misunderstands-history/#.Ve5wn_mSyRC

²⁹ Andrey Issayev, Andrei (2011). Konservatizm: Oplot Modernizacii. (Conservatisme: The Pillar of Modernisation). Vestnik Edinoy Rossii, 4 (83), abril, p. 2.

³⁰ Idem.

³¹ Kateb, Alexandre (2014). La Russie, l'Europe et l'Émergence d'un Monde Multipolaire. La Tribune, 19 de agosto. Disponível em: <http://www.latribune.fr/opinions/tribunes/20140819trib000844968/la-russie-l-europe-et-l-emergence-d-un-monde-multipolaire.html>



políticas repentinas e dispendiosas, especialmente porque o temperamento do país deverá tornar-se cada vez mais inquieto e assertivo³².

A situação atual na Rússia é um remanescente de - e uma reminiscência de - muitas hipóteses históricas desperdiçadas de modernizar a Rússia de forma definitiva sem nunca mais olhar para trás. Personalidades como Nikolai Speranski, Piotr Stolypin e Boris Chicherin, conhecidos por serem reformadores na história da Rússia, esforçaram-se por modernizar o tecido político, social e económico da Rússia na viragem do século XX. O programa do histórico Partido Kadet (Partido Democrático Constitucional) nos primeiros meses da Revolução de Fevereiro de 1917 apresentou ideias reformistas que ainda são relevantes na Rússia de hoje³³.

Durante a celebração do 150º aniversário da emancipação dos servos em 2011, o presidente russo Dmitry Medvedev identificou-se com o czar da modernização, Alexandre II. Os "liberais" de hoje são lealistas que aderem à famosa frase de Pushkin no século XIX: "o único europeu na Rússia é o governo". O impulso para a reforma, acreditam, deve vir de cima, como resposta ao processo cultural que vem de baixo. Um cientista político contemporâneo chamaria a isso uma "abordagem de cima para baixo" - a única utilizada na Rússia nos dois últimos séculos³⁴.

Apesar de alguma indecisão sobre a questão da reforma, tecnocratas russos iluminados, políticos e académicos de hoje (Grigory Yavlinski, Anatoly Chubais, Mikhail Kasyanov, Alexei Kudrin, o falecido político da oposição Boris Nemtsov etc.) apoiam uma política de integração com instituições transatlânticas, apesar de não especificarem a que instituições se referem. Consideram que a Rússia faz parte integrante da Europa e a sua esperança de concluírem o trabalho de Pedro, o Grande, assenta na criação e florescimento de uma classe média verdadeiramente russa³⁵. Sob a presidência de Medvedev, a facção liberal contou com o chamado programa dos "quatro Is" ou quatro áreas-chave: Instituições, Infraestruturas, Inovação e Investimento. A criação de condições para o desenvolvimento de empresas de pequena e média dimensão foi um marco deste programa³⁶.

Não é exagero imaginar uma facção política que una os novos rostos da oposição democrática (a intelligentsia oposicionista, principalmente anti-Putin) e a facção liberal do Kremlin, independentemente de quão pequena e pouco clara esta possa ser, que apresente uma plataforma modernizadora aos líderes das instituições políticas e ao povo.

No entanto, para que isso aconteça, os dois campos terão de diluir um pouco de água no seu vinho. A intelligentsia oposicionista considera que a facção liberal é um projeto de Relações Públicas e liberal apenas em nome, que, na verdade, serve para reforçar o status quo existente. Yuri Afanasiev, um historiador russo famoso, deu uma entrevista ao Semana ucraniana em 2012, em que dissecou a alegada missão liberalizadora do

³² Veja-se: Russia After Nemtsov. Uncontrolled Violence (2015). The Economist, 7 de março.

³³ Veja-se Tuminez, Astrid (2000). Russian Nationalism Since 1856: Ideology and the Making of Foreign Policy. Lanham: Rowman & Littlefield.

³⁴ Veja-se Kennedy, Paul T., and Danks, Catherine J. (2001). Globalization and National Identities: Crisis or Opportunity? Houndsmills, Basingstoke, Hampshire. Nova Iorque: Palgrave; Kortunov, S. (1998). Russia's Way: National Identity and Foreign Policy. International Affairs: A Russian Journal, 44, n.º. 4.

³⁵ Vstrecha s Vedushimi Rossiyskimi i... Op. Cit.

³⁶ Veja-se Rousseau, R. (2011). Modernization of Russia: Real or a Pipedream? G8 Summit Magazine, Junho. Disponível em: <http://www.scribd.com/doc/55959348/1/G8-G20-France-2011-New-World-New-Ideas>



campo liberal e chegou à conclusão que as expectativas de reformas reais são exagerados³⁷.

O conflito entre fações do Kremlin sobre como responder ao declínio de competitividade da Rússia tem vindo a intensificar-se, na esteira da desaceleração económica global de origem norte-americana de 2007-2008. Nestas circunstâncias terríveis, as disputas em curso sobre ideias e estratégias de modernização estão a ser usadas pelas classes políticas para tentar reforçar a sua posição dentro das diferentes fações. Contudo, a efervescência entre a classe média em crescimento implica que um grande número de russos está agora mobilizado para questões de importância política e económica de longo alcance, tais como a propriedade público-privada, o sistema político autoritário, a economia corrupta e criminalizada, o governo - federal e regional - a prestação de contas, a violação da liberdade de imprensa e a independência do sistema de justiça.

O debate público revestiu-se de uma nova dignidade e de novas opções políticas. Este desenvolvimento exclusivo tornou-se mais evidente na corrida para as eleições para a Duma de Estado em dezembro de 2011 e nas eleições presidenciais de 2012. A Rússia enfrenta atualmente uma crise política importante. Os abusos do regime de Putin são tão numerosos que sem uma mudança profunda é improvável que o movimento de protesto possa ser contido. No entanto, é duvidoso que Putin concorde com reformas que ameçam a sua permanência no poder. O palco está, portanto, pronto para um conflito prolongado entre Putin e a oposição.

A par das mudanças políticas e socioeconómicas, a identidade russa precisa de evoluir, caso contrário a modernização continuará a ser nada mais do que um chavão vazio na retórica de campanha, evocada para ganhos políticos. A raiz do dilema da Rússia é a total ausência de uma força de coesão social ou cultural moderna e integrada – a utilização de propaganda que remonta à Grande Guerra Patriótica e ao passado imperial da Rússia não desempenha um papel importante na formação de uma mentalidade coletiva nacional voltada para um projeto de modernização. É por isso que, para muitos, as esperanças futuras residem nas iniciativas de associações cívicas e organizações não-governamentais (ONGs) de des-totalitarizar a Rússia e proteger o país de tendências autoritárias renovadas, como o comunismo e o estalinismo ou os seus descendentes.

Conclusão

A atual recessão económica, ampliada pelas sanções ocidentais, vai libertar a tensão social em todo o vasto território russo, embora a probabilidade de uma rutura política séria seja baixa a curto prazo. O capital de confiança que Putin goza desde a sua primeira presidência não vai derreter rapidamente. Os russos ainda se lembram que ele conseguiu elevar os seus padrões de vida ao longo de toda a década de 2000.

Além disso, a armada de "tecnólogos políticos" que trabalha para o Kremlin está permanentemente à procura de maneiras de dividir e exercer pressão sobre a oposição. Quando o líder da oposição Alexey Navalny entrou com um pedido de autorização para realizar um protesto anticrise em 1 de março de 2014, os tecnólogos políticos certificaram-se de que o Partido Comunista e cerca de dez outros grupos realizaram

³⁷ Afanasyev, Yuri (2012). Russia Is Ruled by Feudalism. Ukrainian Week, 13 de fevereiro. Disponível em: <http://ukrainianweek.com/World/42179>



protestos no mesmo dia, uma tática clássica dos Estados pós-soviéticos³⁸. Após 15 anos no poder, tornaram-se mestres na arte de silenciar as vozes daqueles que têm uma visão crítica das políticas do governo.

Com a inflação a subir e valor do rublo a permanecer baixo em relação a outras moedas, Putin e reputação do partido no poder de ser competente na gestão da economia acabará por desaparecer. A modernização dos sistemas políticos e económicos da Rússia foi colocada em banho-maria em 2011 e a dependência no nacionalismo, repressão e frustração contra o Ocidente será a melhor estratégia para os próximos anos.

A transição da Rússia foi uma tentativa de proporcionar um quadro institucional para estabelecer o pluralismo na sociedade, garantir os direitos de propriedade e superar o isolamento da Rússia dos processos globais. Embora as instituições democráticas tenham aparecido, apesar de vacilantes e incompletas, levará mais tempo para que a cultura democrática e as estruturas económicas que as sustentem possam surgir, e para que as regras não escritas da convenção se plasmem nas palavras escritas da Constituição. A primeira liderança russa pós-comunista lançou as bases de uma nova ordem política, acreditando que a Rússia só poderia ingressar na civilização mundial se a refizesse como sendo sua. Na segunda década do século XXI, torna-se claro que a Rússia e o mundo enfrentam desafios que não podem ser resolvidos se estiverem isolados um do outro.

³⁸ Englund, Will (2014). In Moscow, Tens of Thousands Turn Out to Protest Russian Intervention in Ukraine. The Washington Post, 15 de março. Disponível em: https://www.washingtonpost.com/world/europe/in-moscow-tens-of-thousands-turn-out-to-protest-russian-intervention-in-ukraine/2014/03/15/a3b35c34-caa3-49ee-9612-d6e883535eb8_story.html

O REFERENDO ESCOCÊS DE 2014: O PROCESSO POLÍTICO ANTES E DEPOIS DO VOTO "NÃO"

Sandrina Ferreira Antunes

santunes@eeg.uminho.pt

Professora Assistente do Departamento de Relações Internacionais e Administração Pública da Universidade do Minho (Portugal) e investigadora científica no Departamento de Ciência Política da Universidade Livre de Bruxelas (Bélgica). Tem uma licenciatura em Relações Internacionais (Universidade do Minho), mestrado em Antropologia Política (Universidade do Minho) e é doutorada em Ciência Política (Universidade Livre de Bruxelas). O seu trabalho incide sobretudo na área dos movimentos regionalistas e nacionalistas na Europa e interessa-se particularmente pelas formas evolutivas de atividades para-diplomáticas e de mudança de entidades regionais na Europa. Interessa-se também pelos processos descentralizadores, federalistas e regionalistas dentro de todas as categorias dos sistemas políticos. Para além do mundo académico, é colaboradora científica do Instituto Galego de Análise e Documentação Internacional (IGADI) na Galiza e do Centro Maurits Coppieters (CMC), em Bruxelas. O CMC é um *think tank* patrocinado pelo grupo Europeu EFA no Parlamento Europeu, que promove a investigação sobre regionalismo e nacionalismo na Europa.

Resumo

No dia 18 de setembro de 2014, os eleitores escoceses rejeitaram a independência política por uma margem de 55,3% contra 44,7%. No entanto, durante mais de 16 semanas, duas campanhas opostas – *Yes Scotland* (Sim Escócia) contra *Better Together* (Melhor Juntos) – esforçaram-se por convencer a Escócia que a independência política, *versus* continuidade na União, era a melhor escolha para o futuro da Escócia. Preenchida com muitos momentos inesperados, a campanha foi intensa, vibrante e quase de tirar o fôlego. O objetivo deste artigo é facultar uma explicação coerente e consistente das campanhas escocesas, para que se perceba o sentido do voto "não". Este artigo divide-se em quatro partes: em primeiro lugar, colocamos o referendo no contexto; em segundo lugar, destacamos os principais aspetos das campanhas; em terceiro, descrevemos os passos do processo político até à data e esclarecemos os termos do acordo alcançado no âmbito do Processo Smith. Finalmente, na última parte, fazemos um balanço das lições a aprender com o resultado político do referendo.

Palavras-chave

Referendo escocês; campanhas escocesas; política escocesa; independência política

Como citar este artigo

Antunes, Sandrina Ferreira (2015). "O referendo escocês de 2014: o processo político antes e depois do voto «Não»". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 6, N.º 2, Novembro 2015-Abril 2016. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol6_n2_art04

Artigo recebido em 21 de Abril de 2015 e aceite para publicação em 1 de Outubro de 2015



O REFERENDO ESCOCÊS DE 2014: O PROCESSO POLÍTICO ANTES E DEPOIS DO VOTO "NÃO"

Sandrina Ferreira Antunes

Introdução

No dia 18 de setembro de 2014, os escoceses decidiram permanecer no Reino Unido por uma margem de 55,3% contra 44,7% (Curtice 2014A). Depois de uma afluência às urnas recorde por parte dos eleitores, a Escócia rejeitou a independência política por uma esmagadora maioria, com 55,3% de escoceses a votarem para permanecer na união da qual fazem parte há 307 anos. No entanto, durante mais de 16 semanas, duas campanhas opostas – *Yes Scotland* (Sim Escócia) contra *Better Together* (Melhor Juntos) – esforçaram-se por convencer a Escócia que a independência política, *versus* continuidade na União, era a melhor escolha para o futuro da Escócia. Independentemente do resultado final, a campanha foi intensa, vibrante e quase de tirar o fôlego. (Antunes 2014: 1).

O objetivo deste artigo é facultar uma explicação coerente e consistente das campanhas escocesas a fim de esclarecer “como é que tudo aconteceu”. Nesse sentido, avançaremos em quatro partes: em primeiro lugar, colocámos o referendo em contexto; em segundo lugar, destacámos os principais aspetos das campanhas; em terceiro, descrevemos os passos do processo político até à data e esclarecemos os termos do acordo alcançado pela Comissão Smith (Comissão Smith 2014). Finalmente, na última parte, fazemos um resumo das lições a aprender com os resultados políticos do terceiro referendo escocês.

Uma vez que estamos a lidar com acontecimentos políticos recentes que não têm uma forte expressão na literatura, a nossa investigação assenta na análise científica apresentada pelo *Centre on Constitutional Change*¹ desde o início deste processo, mesmo antes do referendo. Além disso, esta investigação foi reforçada pela análise de documentos oficiais relevantes emitidos tanto pelos partidos políticos escoceses envolvidos neste processo político como pelo governo britânico. Finalmente, os inquéritos de opinião realizados antes e depois do referendo permitiram sustentar os aspetos relevantes da nossa argumentação em momentos distintos do artigo. Para concluir, através de uma análise sistemática destes elementos, esperamos prestar uma descrição interessante e rigorosa das campanhas escocesas.

¹ Em <http://www.futureukandscotland.ac.uk/>.



1. O referendo escocês colocado em contexto

O referendo foi proposto pelo Partido Nacionalista Escocês (SNP) em Maio de 2011 - o SNP tinha alcançado uma posição maioritária no governo com 47% dos votos -, mas o debate político apenas começara quando as duas campanhas opostas – *Yes Scotland* (Sim Escócia) contra *Better Together* (Melhor Juntos) – entraram em cena em Maio e Junho de 2012², respetivamente. O *Yes Scotland* fez campanha pela independência da Escócia e foi apoiado pelo Partido Nacionalista Escocês, o Partido Verde Escocês e pelos socialistas escoceses; O *Better Together* fez campanha apelando ao voto *Não* e foi apoiado pelos três partidos políticos pró-união na Escócia: O Partido Trabalhista Escocês, o Partido Conservador Escocês e os Liberais-Democratas Escoceses.

Referendo escocês de 2014: como chegámos até aqui?

Quando olhamos para trás no tempo, percebemos que a Escócia já tinha tido dois referendos sobre autogoverno, um em 1979 e outro em 1997, mas naquela altura o SNP não era um jogador político importante na arena política escocesa (Lynch 2002). Além disso, apesar das sondagens realizadas antes do primeiro referendo sugerirem que o voto "Sim" venceria confortavelmente (McGarvey e Cairney 2008: 33), a campanha do *Sim* encontrava-se dividida devido à falta de cooperação entre as partes a favor. Se, por um lado, o SNP estava morno, com o partido temendo que o apoio incondicional pudesse ser encarado como uma traição por parte dos fundamentalistas dentro do partido (Finlay 2004: 338), por outro lado o Partido Trabalhista Escocês encontrava-se dividido sobre a questão, com muitos dos seus deputados no parlamento a unirem-se aos conservadores na campanha a favor do "Não". No geral, a campanha do "Não" parecia mais bem organizada e mais coerente, com os que apelavam a uma resposta negativa a unirem-se numa mensagem clara. Já a campanha pelo "Sim" apresentava-se dividida e incoerente, com duas campanhas separadas e excluindo o SNP. O referendo realizou-se em 1 de Março de 1979, com uma pequena maioria votando a favor com 51,6% dos votos, mas os 40% exigidos não foram alcançados pois a proporção do eleitorado registado a favor foi de apenas de 32,9% (McGarvey e Cairney 2008: 33).

Em Setembro de 1997 realizou-se um segundo referendo com base na proposta do Partido Trabalhista Escocês (SL) de 1997 de que o Parlamento escocês passasse a ter poderes para variar os níveis de tributação (Hassan 2009; Hepburn 2006: 233). Ao contrário do primeiro referendo sobre a devolução, a Campanha *Escócia para a Frente* (Scotland FORward) assistiu a um nível sem precedentes de cooperação entre os três principais partidos escoceses. Por outras palavras, o Partido Trabalhista Escocês, os Liberais Democratas Escoceses e o Partido Nacionalista Escocês fizeram campanha a favor do voto *Sim*, que muitos consideraram como evidência de que a nova política da Escócia poderia, e deveria, quebrar o modelo adversário de Westminster. O resultado do referendo pode ser interpretado como um reflexo desse consenso e um apoio esmagador à campanha do *Sim Sim*. Com uma afluência superior a 60%, 74,3% dos escoceses votaram *Sim* a favor de um Parlamento escocês e 63,5% votaram *Sim* a favor do poder de variação dos índices de tributação. Apesar da votação ter sido ligeiramente inferior à de 1979, o resultado definitivo demonstrou a "vontade firme" do

² A campanha oficial teve início em 30 de maio de 2014.



povo escocês. O Reino Unido fez rapidamente as leis necessárias para estabelecer um Parlamento devolvido à Escócia e a Lei da Escócia foi muito mais extensa do que o proposto em 1979. Westminster reteve o poder relativamente aos assuntos externos, defesa e segurança social, enquanto aos 129 membros do Parlamento em Edimburgo lhes foi concedido o poder de legislar sobre uma ampla gama de políticas internas, incluindo educação, desenvolvimento económico, saúde, habitação, direito, assuntos internos e do governo local, assim como a capacidade de variar os índices de tributação fiscal. Assim, no dia 18 de setembro de 2014, a Escócia enfrentou um referendo pela terceira vez, mas agora a pergunta era sobre a independência política, uma questão que poderia precipitar o desmembramento do Reino Unido (Pittock 2014: 2). Depois de um governo de minoria entre 2007-2011 (Cairney 2011), em 2011, o SNP estava de volta ao poder com uma maioria nas mãos, o que permitiu a Alex Salmond lançar um terceiro referendo. Contudo, para Alex Salmond, este terceiro referendo era dirigido às falhas constitucionais britânicas que impedem a Escócia de ser totalmente responsável pelas suas políticas, de forma a ter melhor execução económica. Com efeito, embora o Reino Unido possa ser definido como um estado devolucionista unido, a sua disposição constitucional é comparável à das disposições federais, o que o torna difícil de caracterizar, pois partilha uma característica-chave com os estados federais: uma divisão frequentemente pouco clara das responsabilidades, visível sempre que os governos perseguem o duplo objetivo de devolução das decisões e manutenção do controle central (Keating 2005; 2009; Keating Cairney 2011: 88 e 89).

Por outras palavras, embora o acordo constitucional britânico pareça ser bastante funcional e transparente, uma vez que tenta evitar conflitos transfronteiriços entre camadas de governança (Lynch 2001: 17), as práticas políticas revelam uma relação desequilibrada que não traduz uma divisão inconfundível de poderes entre os dois conjuntos de instituições. De acordo com o artigo 5 da Lei da Escócia de 1998, um certo número de áreas de intervenção encontram-se sobrepostos e interligados, como os assuntos externos – a agricultura, as pescas, o ambiente e os fundos estruturais são competências que foram devolvidas mas a Escócia não tem capacidade para conduzir os seus próprios assuntos internacionais; energia – a Escócia pode promover as energias renováveis, mas não tem qualquer controlo direto sobre a regulação da energia, já que a regulação da energia com origem na Escócia e o fornecimento de energia elétrica são competências reservadas; pobreza infantil – a Escócia tem o poder de distribuir os serviços de saúde e educação, mas não tem poderes fiscais para alterar impostos e prestações da segurança social. Por outro lado, relativamente à política fiscal e monetária, o emprego e a segurança social são competências reservadas retidas no centro. Por outras palavras, para o SNP, este terceiro referendo representou uma oportunidade única de pôr em causa a divisão interna de competências dentro do Reino Unido, a fim de legitimar as suas exigências nacionalistas no sentido de obterem autonomia, utilizando um argumento económico para justificar essas afirmações.

Em janeiro de 2012, o governo britânico concordou em fornecer um quadro jurídico para o referendo, e em outubro de 2012 foi alcançado um acordo entre os dois governos (Jeffery e Perman 2014). O Acordo de Edimburgo³ permitiu que o Parlamento escocês fizesse uma única pergunta no referendo sobre a independência política. As campanhas *Yes Scotland* e a *Better Together* foram lançadas em maio de

³ O documento pode ser consultado aqui:
<http://www.scotland.gov.uk/About/Government/concordats/Referendum-on-independence>.



2012 e em junho de 2012, respetivamente. Através de um intenso debate ao longo de mais de 16 semanas, as duas campanhas opostas tentaram convencer a Escócia de que a independência política, por um lado, e a continuidade na União, por outro, era a melhor alternativa para a Escócia.

Yes Scotland versus Better Together: as propostas

Durante a campanha, todos os partidos políticos apresentaram propostas distintas, com algumas nuances, para a Escócia. No entanto, o debate político girou em torno de três questões principais: competências fiscais, o sistema de assistência social (Serviço Nacional de Saúde, pensões e cuidados de saúde) e a libra esterlina (Jeffery e Perman 2014). Apesar da diversidade das propostas que foram exaustivamente debatidas, muitas questões decisivas permaneceram sem resposta, como a libra, o futuro do Sistema Nacional de Saúde (NHS) e a adesão à União Europeia. Nesta seção, vamos resumir as propostas apresentadas pelo proponente principal da Campanha do "Sim", isto é, o Partido Nacionalista Escocês, e pelos proponentes da Campanha do "Não", ou seja, o Partido Trabalhista Escocês, o Partido Conservador Escocês e os Liberal Democratas Escoceses.

A campanha do "sim": Yes Scotland

Partido Nacionalista Escocês

O Partido Nacionalista Escocês é o partido que encarnou a ideia de independência política durante a campanha. Embora Alex Salmond tenha sido o principal protagonista da campanha pela independência, Blair Jenkins foi nomeado o chefe "formal" da mesma e Nicola Surgeon a cabeça "real" da campanha pelo *Sim*. Quando a campanha começou, o SNP mais uma vez reproduziu as ideias contidas no relatório de 2010 do governo escocês - "*A Sua Escócia, a Sua Voz*" - onde o SNP defende a independência política, considerando a "devo max"⁴ a segunda melhor alternativa à independência política.

Além disso, em novembro de 2013 o governo escocês publicou um novo relatório - "*O Futuro da Escócia: o seu guia para uma Escócia independente*"⁵ - onde o SNP apresenta, mais uma vez, a proposta de independência política, combinando as exigências de "autogoverno" com "boa governação". Neste relatório, a ideia de "futuro da Escócia nas mãos da Escócia" é repetida constantemente, a fim de aumentar a oportunidade escocesa de garantir mais autonomia para bem do futuro da Escócia. Aparentemente, as exigências de independência política também se deveram à insatisfação com as escolhas políticas feitas por Westminster.

Um dos aspetos mais curiosos da visão de independência do SNP é o quão ligada a Escócia permaneceria ao resto do Reino Unido. De fato, para o SNP, uma Escócia

⁴ "Devo max" é uma forma abreviada da palavra *máximo* e *devolução*. *Devo max* refere-se a uma opção constitucional alternativa para a Escócia. De acordo com este quadro constitucional, a Escócia teria plena independência económica do Reino Unido, mas continuaria a fazer parte da União e estaria sujeita à governação do Reino Unido num número mínimo de áreas, fundamentalmente política externa e questões de defesa.

⁵ O documento pode ser consultado aqui: <http://scotgov.publishingthefuture.info/publication/scotlands-future>.



independente seria para se manter na Coroa; procuraria igualmente cooperar extensivamente de forma a alcançar a paridade ampla com os regimes de pensões e de assistência social do Reino Unido e continuar a usar a libra como moeda. Com a ideia de independência política, Alex Salmond pensava alcançar o pleno autogoverno, o que permitiria à Escócia tomar todas as decisões que afetam a sua governação, desde os assuntos externos às políticas fiscais, sociais, económicas, de assistência social e de imigração. Com esta mensagem política, Alex Salmond queria destacar falhas constitucionais britânicas, que impedem a Escócia de ser totalmente responsável pelas suas políticas, a fim de ter um melhor desempenho económico, social e político. Por outras palavras, a ênfase foi colocada sobre as vantagens sociais e económicas da independência política, usando exemplos consensuais, como o "imposto sobre o quarto", a base nuclear em Trident ou a impossibilidade de cobrança das receitas provenientes da extração de gás e petróleo para justificar a sua causa política.

A campanha do "não": *Better Together*

De uma maneira distinta, a campanha do "Não" surgiu como uma reação ao desafio político de Alex Salmond. Os três partidos unionistas apoiaram a campanha *Better Together* (Melhor Juntos) e Alistair Darling - um político trabalhista britânico - foi nomeado chefe da campanha. Como consequência deste aspeto reativo, num claro contraste com a *Yes Scotland*, a campanha *Better Together* não conseguiu articular uma proposta bem preparada e consensual. No entanto, e apesar de propostas com algumas nuances, todas os três partidos se comprometeram a aumentar os poderes de Holyrood, nomeadamente em matéria de finanças, assistência social e tributação.

Partido Trabalhista Escocês

Em março de 2014, a comissão de devolução do Partido Trabalhista Escocês emitiu o seu relatório final - "*Poderes para um objetivo – Reforçar a responsabilização e capacitar as pessoas*" - onde se reafirmou a vontade de satisfazer o desejo legítimo do povo da Escócia de ter mais poderes e reforço da responsabilização dentro de uma união fortalecida (Scottish Labour, 2014: 1). Neste documento, o Partido Trabalhista Escocês recordava que sempre fora um partido a favor tanto da devolução como da União. Ao defender uma maior devolução no seio da União, o Partido Trabalhista Escocês apresentou uma proposta onde reafirma os benefícios de solidariedade social se a Escócia se mantiver na União.

Fiel aos seus princípios, o Partido Trabalhista Escocês sugeriu que uma nova disposição política para a Escócia só poderia ser considerada desde que contribuísse para tornar a União mais forte. Para dizer-lo de forma diferente, para que o Reino Unido pudesse ser uma união efetiva que incluísse a Escócia, seria fundamental que certas questões centrais permanecessem reservadas ao Parlamento do Reino Unido, tais como questões financeiras e económicas - incluindo a política monetária, a moeda, a gestão da dívida e a lei de emprego -; assuntos externos (incluindo o desenvolvimento internacional) e a defesa; o núcleo do Estado Providência - pensões e a maioria das prestações pecuniárias e a constituição. Outras questões reservadas incluíam também a imigração, radiodifusão, serviços públicos e o aborto.



Para além destas competências, outras deveriam permanecer reservadas. O Partido Trabalhista Escocês acredita que há uma margem significativa para reforçar os poderes do Parlamento escocês relativamente aos impostos - poderes de variação e controle sobre alguns aspetos da assistência social e política de subsídios. Na sequência da análise rigorosa das vantagens da devolução da responsabilidade fiscal, o Partido Trabalhista Escocês considera que o Parlamento escocês deve ter poder para obter cerca de 40 por cento do seu orçamento a partir de seus próprios recursos. Isto significaria que três quartos do imposto sobre os rendimentos na Escócia estaria sob o controle do Parlamento escocês.

Quanto às políticas de assistência social, o Partido Trabalhista Escocês sugeriu que o subsídio de habitação - o que permitiria à Escócia abolir o Imposto do Quarto -; o subsídio de assistência - pago aos deficientes com mais de 65 anos - e o programa de trabalho - que administra serviços para os desempregados - deveriam ser devolvidos. Todas as outras pensões e subsídios deveriam ficar em Westminster. Finalmente, o Partido Trabalhista pediu a manutenção da Fórmula Barnett e uma melhor distribuição de poderes no interior da Escócia, apelando à capacitação dos governos locais.

Liberais Democratas escoceses

Os Liberais Democratas escoceses produziram o seu próprio relatório "*Federalismo: o melhor futuro para a Escócia*" (Scottish Liberal Democrats, 2012), onde, mais uma vez, reafirmaram a sua convicção de manter a Escócia dentro de uma solução federal. No âmbito deste plano federal, o Ato de União entre a Escócia e a Inglaterra seria substituído por uma declaração de federalismo. Na verdade, para os Liberais Democratas escoceses, a governação doméstica na Escócia funcionaria ainda melhor se fizesse parte de um movimento a favor de um Reino Unido federal, onde todas as partes do Reino Unido teriam níveis de responsabilidade semelhantes. Além disso, na visão de "governação doméstica" da Escócia dos Liberais Democratas, Holyrood cobraria e gastaria a maior parte dos seus próprios impostos (imposto sobre os rendimentos, escalões e taxas) e contrairia empréstimos nos seus próprios termos. O federalismo fiscal é claramente mencionado no relatório, uma vez que iria apoiar um movimento no sentido do federalismo. Para os liberais democratas, o federalismo fiscal seria assistido por um novo sistema de pagamento baseado em necessidades, a ser acordado pelo Governo do Reino Unido federal, pelo Parlamento escocês e pelas assembleias apropriadas para assegurar a equidade fiscal em todo o Reino Unido. Neste contexto particular, a Fórmula Barnett continuaria a operar até ser acordada uma nova fórmula.

Por outro lado, um governo federal do Reino Unido reteria grandes áreas de competência - relações externas e defesa, moeda, emergência nacional, imigração, comércio e concorrência, pensões e assistência social, política macroeconómica e a manutenção do mercado único do Reino Unido para os negócios. Sob o federalismo, os governos de *home rule* do Reino Unido normalmente tratariam de assuntos das suas próprias responsabilidades, mas deve considerar-se uma forma reforçada de parceria entre diferentes níveis de governo de forma a haver uma nova categoria de poderes para além dos "reservados" e dos poderes "descentralizados" - "poderes em parceria" - o que exigiria a cooperação entre os governos de *home rule* e os governos federais. Estas áreas de poderes de parceria incluiriam a qualificação e o emprego, investigação



e inovação, planeamento estratégico dos serviços de assistência, recursos energéticos, lei eleitoral e administração, política marinha e transportes transfronteiriços.

Partido Conservador escocês

Para o Partido Conservador escocês, um terceiro referendo foi encarado como uma oportunidade para construir uma União mais forte com uma clara divisão de responsabilidades e responsabilização. Por outras palavras, perante o novo processo de devolução, o Partido Conservador escocês tentou reagir positivamente, pedindo a capacitação do povo escocês, por um lado, assim como o fortalecimento das instituições escocesas, por outro. De maneira complementar, o partido também conseguiu relacionar a questão escocesa com exigências de uma maior reforma institucional em todo o Reino Unido.

No seu relatório, "*Comissão sobre a Futura Governança da Escócia*" (Scottish Conservative Party, 2014), o Partido Conservador escocês descreveu-se como um partido conservador moderno que reconhece os benefícios de uma União mais forte com uma Escócia mais forte. Entre suas principais recomendações, podemos destacar a devolução dos poderes sobre o imposto sobre os rendimentos, o que tornaria o Parlamento escocês responsável por 40% do dinheiro que gasta. Recomendam igualmente que o Parlamento escocês tenha poder de decisão sobre taxas e escalões, já que iria ficar com responsabilidades em matéria de assistência social relacionadas com as áreas descentralizadas, tais como subsídios de habitação e de assistência. Para além desta nova responsabilidade, o Parlamento escocês deveria ter o poder de suplementar os subsídios de assistência social legislados a nível do Reino Unido.

2. As campanhas escocesas em maior detalhe

As estratégias de comunicação

As campanhas do *Sim* e do *Não* foram lançadas em maio e junho de 2012, respetivamente. Quanto à avaliação das campanhas, o tom e o conteúdo das duas campanhas variaram muito (Mitchell 2014). De fato, enquanto os apoiantes da independência projetaram uma mensagem muito mais positiva e imaginativa, os apoiantes da União centraram-se nos perigos da independência, nas incertezas económicas e na situação problemática das finanças públicas numa Escócia independente. A campanha do *Não* não conseguiu criar uma visão positiva de uma União reformada, o que beneficiou a campanha do *Sim* (Antunes 2014: 2).

Para além disso, a *Yes Scotland* ofereceu uma visão que foi muito além do constitucionalismo puro e fê-lo com verve e energia, ao passo que a *Better Together* fez uma campanha bastante convencional baseada em conhecimentos retirados de campanhas eleitorais do partido. Alex Salmond (SNP) investiu em campanhas de base, num contraste evidente com seus adversários, que optaram por uma campanha tradicional que incidiu sobre a bolha de Holyrood e a cobertura dos órgãos de comunicação social tradicionais.

Enquanto que a *Better Together* mobilizou a elite política de Westminster na fase final, a *Yes Scotland* foi um movimento social. A *Yes Scotland* apresentou-se notavelmente confiante e consistente, apesar dos muitos momentos maus, principalmente após o

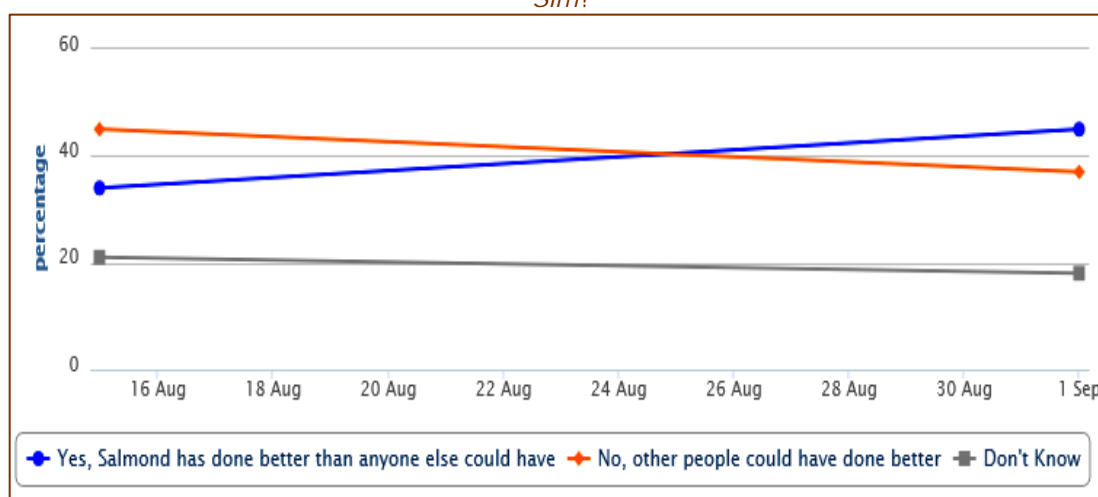


primeiro debate entre Alex Salmond e Alistair Darling. A *Yes Scotland* não entrou em pânico no percurso até às urnas, antecipando a maioria dos desafios e provando estar tecnicamente preparada para responder a perguntas inesperadas.

Em termos globais, a campanha do *Sim* foi entendida de uma maneira positiva⁶ - 60% positiva em setembro de 2014 - em comparação com a campanha do *NÃO* - 60% negativa em Setembro de 2014⁷--, o que foi entendido de forma negativa (What Scotland Thinks 2014).

Claramente, os escoceses gostaram mais do desempenho de Alex Salmond, com 45% dos escoceses a afirmar que ele era a pessoa certa para liderar a campanha do *Sim* em comparação com Alistair Darling, com 52% dos escoceses alegando que ele fora uma má escolha para liderar a campanha *Better Together* (vejam-se os gráficos nº1 e nº2 em baixo). Perante estes números, poderíamos argumentar que, independentemente do resultado final obtido no dia 18 de setembro, a campanha do *Sim* demonstrou maior dinâmica e confiança do que a campanha do *Não*, e que Alex Salmond foi o líder da campanha mais apreciado, em comparação com Alistair Darling.

Gráfico nº 1: considera que Alex Salmond tem sido a pessoa certa para liderar a campanha do *Sim*?



Fonte: What Scotland Thinks 2014⁸

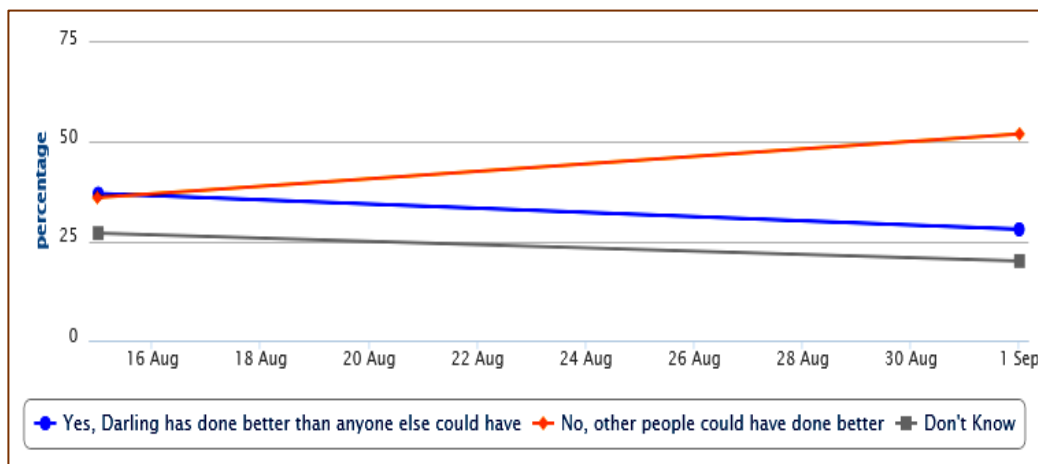
⁶ Em <http://whatscotlandthinks.org/questions/do-you-think-the-yes-scotland-campaign-so-far-has-been-positive-or-negative#table>.

⁷ Em <http://whatscotlandthinks.org/questions/do-you-think-the-better-together-campaign-so-far-has-been-positive-or-negative#table>.

⁸ Em <http://whatscotlandthinks.org/questions/do-you-think-alex-salmond-has-been-the-right-person-to-lead-the-yes-campaign#line>.



Gráfico nº 2: considera que Alistair Darling tem sido a pessoa certa para liderar a campanha do *Não*?



Fonte: What Scotland Thinks 2014⁹

Principais argumentos das campanhas

Quanto aos argumentos apresentados durante a campanha, a *Better Together* concentrou-se num número de áreas onde uma Escócia independente poderia ter problemas - ou, pelo menos, poderia mostrar incerteza, onde se incluíram dúvidas sobre a potencial adesão escocesa à UE; o uso da libra esterlina; a imprevisibilidade das receitas do petróleo; ameaças às pensões e o estado precário dos principais bancos escoceses. De forma muito distinta, a *Yes Scotland* tentou minimizar essas dúvidas através da promoção de uma Escócia independente como um estado rico e com energias alimentadas pelas vastas reservas de petróleo do Mar do Norte e crescente reserva de energia renováveis (Centre on Constitutional Change 2014).

Em suma, enquanto que a campanha do *Sim* avançou uma imagem da Escócia como sendo um estado economicamente viável, pequeno e independente, mais perto de seus vizinhos escandinavos, a campanha do *Não* enfatizou a incerteza que uma votação pelo *Sim* poderia causar. Como Alistair Darling sublinhou no início da campanha: "*Não podemos dar aos nossos filhos uma passagem só de ida para um destino profundamente incerto*".

Entre os argumentos mais relevantes das campanhas, destacam-se os seguintes:

1. Adesão da Escócia à União Europeia

Quanto à campanha do *Sim*, os apoiantes da independência argumentaram que a Escócia permaneceria na União Europeia mais ou menos automaticamente, segundo os artigos 48º ou 49º do atual Tratado Europeu. Nos termos do artigo 48, haveria uma alteração do Tratado para adicionar a Escócia como Estado membro nº 29, permitindo uma transição rápida; nos termos do artigo 49, a Escócia teria que se candidatar segundo a forma normal, mas na certeza de que seria um processo rápido pois a Escócia já preenche os critérios de admissão. Independentemente da opção a ser feita,

⁹ Em <http://whatscotlandthinks.org/questions/do-you-think-alistair-darling-has-been-the-right-person-to-lead-the-no-campaign#line>.



a campanha do *Sim* acreditava firmemente que a adesão europeia estaria garantida, ao passo que a tendência predominante das Instituições Europeias, nomeadamente José Manuel Durão Barroso como o ex-presidente da Comissão Europeia, foi a de apontar a ausência de um mecanismo automático para assegurar a adesão escocesa à União Europeia. Além disso, o Governo escocês propôs manter os atuais termos da adesão do Reino Unido, incluindo a cláusula de autoexclusão sobre o euro, o espaço Schengen sem fronteiras, a Justiça e Assuntos Internos. Previram igualmente que as negociações sobre os detalhes da adesão estariam concluídas no período de dezoito meses de transição para a independência, de modo que a Escócia não permaneceria fora da UE em nenhum momento. Quanto à campanha do *Não*, a posição era menos clara. O Comité dos Assuntos Escoceses da Câmara dos Comuns aceitou que a Escócia poderia aderir, mas insistiu no processo de adesão baseado no artigo 49, afirmando que as condições seriam extremamente onerosas. Algumas pessoas menos intransigentes no lado *Não* aceitaram que a Escócia aderisse à UE, mas na condição de adotar o euro e introduzir Schengen, perdendo as atuais cláusulas de autoexclusão do Reino Unido.

2. O uso da libra esterlina

Uma das questões mais importantes do referendo escocês sobre a independência foi a moeda que uma Escócia independente usaria. Ambos os lados do debate aceitaram que se a Escócia se tornasse independente, a moeda existente chegaria ao fim. O Governo escocês propôs usar a libra esterlina num acordo formal de união monetária, o que envolveria a partilha do Banco da Inglaterra (Jeffery and Perman 2014: 14). No entanto, como o Banco da Inglaterra é uma instituição do Reino Unido, isso exigiria o pleno apoio e participação do resto do Reino Unido. À medida que as campanhas se aproximavam do dia do referendo e as sondagens começaram a inclinar-se em direção ao voto *Sim* - ou seja, no dia 5 de setembro 2014 -, o governo do Reino Unido tornou-se implacável nesta questão. Por outras palavras, enquanto Alex Salmond insistia que a Escócia continuaria a usar a libra, os conservadores, os liberais democratas e os trabalhistas alegavam o contrário.

3. O Petróleo do Mar do Norte e independência económica

Um dos argumentos principais pró-independência foi a certeza de que a independência iria trazer mais receitas provenientes das reservas de petróleo da Escócia à economia escocesa. Na verdade, o controle das receitas do petróleo e as oportunidades oferecidas pelas energias renováveis foram dois dos outros grandes argumentos da estratégia económica da campanha do *Sim*, que recebeu um forte apoio entre as pequenas e médias empresas na Escócia. Ao fazê-lo, a campanha do *Sim* também aproveitou a austeridade imposta por Westminster como uma oportunidade perfeita para promover a ideia de que os interesses dos escoceses divergem muito dos do resto do Reino Unido. De uma maneira muito distinta, a campanha do *Não* insistiu que a receita proveniente do Mar do Norte entrou em colapso este ano, deixando a Escócia em pior forma do que a generalidade do Reino Unido pela primeira vez em cinco anos.

4. Ameaça às pensões

A campanha do *Sim* apoiou-se amplamente no argumento das pensões - e nas consequências da privatização do NHS por parte do governo do Reino Unido - para convencer os eleitores escoceses dos benefícios da independência política. Na verdade, o Governo escocês não só argumentou que os direitos às pensões e subsídios não seriam afetados pela independência, mas também prometeu pequenas alterações,



tornando as pensões um pouco mais generosas para algumas pessoas e atrasando temporariamente o aumento da Idade da Pensão Estatal. Mais concretamente, o Governo escocês garantiu o adiamento do aumento da idade da reforma para 67 anos até 2034 - contra o plano do Reino Unido de aumentá-la gradualmente até à idade de 67 até 2028. Além disso, prometeu a retenção da componente do Crédito de Poupança do Crédito de Pensão, um subsídio adicional associado ao rendimento para pensionistas com baixos rendimentos, que beneficia 9.000 pensionistas na Escócia e que o governo do Reino Unido pretende abolir a partir de 2016. Por outro lado, a campanha do *Não* sublinhou a incapacidade do governo escocês de pagar essas medidas dispendiosas a uma sociedade que se prevê envelhecer mais rapidamente do que o resto do Reino Unido.

O ponto de viragem na campanha

Independentemente dos contrastes que têm sido apontados, a campanha do *Não* manteve sempre uma clara liderança até às últimas semanas, quando a corrida de repente se tornou mais renhida. A primeira das seis semanas da fase final da campanha para o referendo foi difícil para a campanha do *Sim*, especialmente depois da união monetária ter dominado as notícias na sequência do debate televisivo entre Alistair Darling e Primeiro Ministro Alex Salmond, mas recuperou confiança com a dura crítica sobre as reformas da assistência social do governo do Reino Unido e da promessa de um Estado social mais justo numa Escócia independente.

A campanha pelo *Sim* assumiu ainda a liderança pela primeira vez duas semanas antes da votação, a 5 de setembro de 2014 (mesmo que sondagens subsequentes colocassem o voto *Não* de novo na frente). Por mais pequena que fosse esta vantagem, semeou o pânico nas fileiras do *Não*, o que levou Gordon Brown a intervir no 8 de setembro, pela primeira vez, falando da concordância dos três líderes pró-União - David Cameron, Nick Clegg e Ed Miliband - em conceder poderes adicionais à Escócia até maio de 2015.

Além disso, no dia 16 de setembro de 2014, os três líderes do partido produziram o "Voto", registado na primeira página do *Daily Record*¹⁰ da Escócia, reafirmando o compromisso de devoluções adicionais segundo o calendário de Brown, fazendo promessas adicionais relativamente ao SNS na Escócia e à continuação da Fórmula Barnett, que determina o financiamento disponível para o Parlamento escocês. Posteriormente, no dia 17 de setembro, Gordon Brown falou emotivamente aos escoceses e, mais especificamente, aos indecisos, que representavam mais de 10% dos votos. Ao fazê-lo, a campanha do *Não* apresentou - pela primeira vez - uma agenda mais positiva para a Escócia ficar na União.

Dada a margem clara da vitória do *Não* por 55,3% contra 44,7%, a estratégia funcionou. De fato, no dia 18 de setembro de 2014, 84,59% dos escoceses foram às urnas e o resultado do referendo foi claro: 55,3% dos escoceses contra 44,7% decidiram permanecer na União. No mesmo dia, em nome do governo britânico, David Cameron anunciou a criação da Comissão Smith, que seria responsável pelas negociações entre os partidos para prosseguimento do processo de devolução.

¹⁰ Veja-se o *Daily Record* de 16 de Setembro de 2014 em <http://www.dailyrecord.co.uk/news/politics/david-cameron-ed-miliband-nick-4265992>.



3. O voto "não" e o Processo Smith

No dia 19 de Setembro de 2014, David Cameron¹¹ criou a Comissão Smith e o Lorde Smith of Kelvin¹² concordou em supervisionar o processo para levar avante os compromissos de devolução, com poderes sobre impostos, despesas e assistência social acordados na totalidade em novembro e projeto de legislação publicada em janeiro. Posteriormente, no dia 26 de setembro, Lorde Smith escreveu aos partidos políticos atualmente representados no Parlamento escocês - cinco no total - convidando à apresentação de propostas sobre poderes adicionais para o Parlamento escocês até 10 de outubro. Todos os cinco partidos políticos escoceses estiveram envolvidos em negociações formais desde 22 de outubro e comprometeram-se aos "Memorandos de Entendimento" que foram publicados no dia 27 de novembro.

A Comissão Smith

O ponto de partida para as discussões da Comissão Smith foi a devolução de poderes adicionais sobre tributação, com uma segunda área de ênfase em torno dos poderes relativos à assistência social. Esse ponto de partida foi fixado pelo compromisso assumido pelos partidos Conservador, Trabalhista e Liberal Democrata antes do referendo de avançar rapidamente na atribuição de poderes adicionais ao Parlamento escocês. As posições dos três partidos pró-união sobrepuseram-se bastante. A questão central incidiu sobre a devolução relativa à tributação.

A ênfase principal recaiu na devolução do imposto sobre os rendimentos, com os liberais democratas e os conservadores propondo a sua quase completa devolução, incluindo a capacidade de variar as taxas do imposto, em comparação com as do resto do Reino Unido. O Partido Trabalhista propôs uma devolução menos extensa do imposto sobre os rendimentos, a devolução do Programa de Trabalho, mas ao governo local na Escócia, em vez de ao Parlamento escocês. Além disso, tanto trabalhistas como conservadores estabeleceram uma série de compromissos relativamente à devolução da assistência social (os liberais democratas foram menos claros neste domínio). Ambos defenderam a devolução do subsídio de assistência e subsídios de habitação na Escócia.

De forma distinta, os Verdes e o SNP apresentaram propostas com um alcance muito maior. Tal como os partidos pró-união, as propostas basearam-se nos resultados das deliberações anteriores na comissão. Mais especificamente, a proposta do SNP replicou a anterior contida no Livro Branco de 2009 "A Sua Escócia, a Sua Voz"¹³, em que o SNP estabelecia um projeto inicial para a independência escocesa, mas explorando a opção de "devolução total" (ou "devolução max" como a melhor segunda opção), ou seja, a máxima devolução possível, consistente com a continuação no Reino Unido. Essa opção específica foi definida de forma mais sistemática na apresentação do Governo escocês à Comissão Smith. De acordo com o SNP, um autogoverno máximo no interior da União significaria que o Parlamento do Reino Unido teria competência em assuntos da Escócia apenas num pequeno número de áreas: aspetos da Constituição do Reino Unido,

¹¹ Em nome do Governo Britânico.

¹² Lorde Smith of Kelvin foi o líder do comité organizador dos Jogos da Commonwealth de Glasgow.

¹³ O documento pode ser descarregado aqui:

<http://www.scotland.gov.uk/Publications/2009/11/26155932/16>.



política monetária, aspetos de cidadania, defesa, informação e segurança, e relações externas.

Finalmente, os Verdes não foram tão longe nas suas exigências, mas propuseram mais do que os partidos pró-União. Estavam mais comprometidos com a questão da devolução tributária (incluindo a devolução integral do imposto sobre os rendimentos e da atribuição de impostos) e da devolução integral da assistência social (com provável exceção das pensões). Enfatizaram igualmente a necessidade de devolução num número de assuntos que têm uma ressonância particular na tradição verde, incluindo a qualidade da democracia, os direitos humanos, a política energética e a imigração.

O Relatório Smith

O relatório da Comissão Smith foi publicado no dia 27 de Novembro de 2014 e os termos do acordo foram bastante enganadores. O documento não é muito extensivo e foi dividido em dois capítulos. O primeiro capítulo refere a ordem de trabalhos da Comissão Smith. Neste capítulo, Lorde Smith of Kelvin explica os diferentes momentos e atores envolvidos neste processo de reforma. O segundo capítulo apresenta os termos do acordo alcançado, que são subdivididas em três pilares: o primeiro pilar explica os detalhes constitucionais do novo acordo de governação para a Escócia (procedimentos eleitorais, relações intergovernamentais, representação escocesa junto à União Europeia); o segundo pilar expõe os poderes retidos e entregues sobre as áreas de política económica e de assistência social, e o terceiro pilar descreve os poderes retidos e entregues em matéria de finanças.

Ao lermos o relatório, percebemos que as principais competências sobre fiscalidade e assistência social, como pensões do Estado, Crédito Universal, contribuições para a segurança social e impostos sobre as empresas mantiveram-se reservadas. Além disso, o imposto sobre os rendimentos manteve-se uma competência partilhada, mas a Escócia ganhou novos poderes alargados sobre essa área específica. Neste contexto, o Parlamento escocês terá agora o poder de fixar as taxas de imposto sobre os rendimentos e os limites em que são pagos no que diz respeito aos rendimentos não-poupança e não-dividendos dos contribuintes escoceses.

No entanto, todos os outros aspetos do Imposto sobre os Rendimentos, tais como a imposição da taxa anual do Imposto sobre Rendimentos, o subsídio individual, a tributação da poupança e rendimento de dividendos permanecerão reservados. No geral, foram atribuídas concessões "menores" na área social - subsídios para os cuidados de assistência, pessoas com deficiência e doentes¹⁴ - e na política económica - oferta de emprego (Programa de Trabalho e Escolha de Trabalho).

Por outro lado, alguns aspetos relativos à a energia e extração de petróleo/gás *onshore* foram delegados (Comissão Smith, 2014), e acordou-se um novo compromisso político para a melhoria da atual *Concordata sobre a Coordenação das Questões Políticas da União Europeia*.

De acordo com Michael Keating (2014), com este novo acordo a Escócia recebeu novos poderes para definir as taxas e escalões do imposto sobre rendimentos, mas o imposto

¹⁴ O abono de família, o subsídio de maternidade, o subsídio de doença obrigatório e de viuvez parental permaneceram competências reservadas.



em si não foi delegado. Ou seja, a tributação dos rendimentos sobre o investimento, Segurança Nacional, imposto sucessório e imposto sobre ganhos de capital mantiveram-se reservados para Westminster. O imposto sobre as empresas será reservado. O Imposto sobre Passageiros Aéreos foi delegado, mas o SNP tem a intenção de aboli-lo. Da mesma forma, a devolução da assistência social limitou-se a fragmentos de programas existentes cujo funcionamento se revelou tão problemático que se encontra agora fechado como sendo um programa do Reino Unido. Partes relativas ao subsídio de habitação terão que ser retiradas de alguma forma desse programa, o que poderá complicar ainda mais as coisas. A gestão do Programa de Trabalho será atribuída ao Governo escocês, mas não o poder de articular políticas de assistência social, mercado de trabalho e desenvolvimento económico em conjunto de forma eficaz.

O que é que a Escócia quer?

Agora que o relatório Smith foi publicado, seria interessante perceber o que é que a Escócia pensa sobre os termos do acordo alcançado. Está a Escócia totalmente satisfeita com o resultado das negociações entre os partidos? Por outro lado, também seria interessante saber que poderes a Escócia esperava que lhe fossem entregues.

Quanto à primeira questão, um inquérito de opinião realizado pelo YouGov em dezembro de 2014 mostra claramente que a Escócia se sente dececionada com os termos do acordo alcançado até agora. Na verdade, 51% pensa que a Comissão Smith não foi suficiente longe e que mais poderes deveriam ser transferidos para o Parlamento escocês (veja-se a tabela 1 em baixo).

Tabela nº 1: O que pensa a Escócia das propostas Smith? (dezembro de 2014)

Thinking about the proposals from the Smith Commission to devolve extra powers to the Scottish Parliament, do you think these ...	
Go too far, and devolve too many extra powers to the Scottish Parliament	14
Do not go far enough, and do not devolve enough extra powers to the Scottish Parliament	51
Get the balance about right	23
Don't know	12

Fonte: YouGov dezembro de 2014

Quanto à segunda questão, a opinião pública escocesa sustenta que o Parlamento escocês deveria ter ganho poderes acrescidos nos domínios da fiscalidade, assistência social e economia (YouGov outubro 2014). De fato, 71% das pessoas pensam que os subsídios escoceses relativos à idade ativa, como o subsídio de habitação e subsídio de candidatos a emprego, deveriam ter sido transferidos para a Escócia; 67% dos inquiridos pensam que os poderes para fixar e cobrar impostos sobre os rendimentos também deveriam ser transferidos para o Parlamento escocês, e 60% acreditam que o



salário mínimo e a regulamentação sobre saúde e segurança também devem ser entregues à Escócia.

Estes resultados correspondem perfeitamente aos do Inquérito de 2013 *Scottish Social Attitudes Survey* (Atitudes Sociais dos Escoceses) (Scottish Government Social Research 2014), que concluiu que os eleitores escoceses queriam que a Escócia mantivesse a sua adesão à União, mas com propriedade quase total do seu sistema de receitas e assistência social. Curiosamente, esta opinião poderia implicar uma crítica aos partidos pro-União que não cumpriram as suas promessas. Ironicamente, expressa igualmente o apoio a uma solução política que não está assim tão longe da versão de independência que o SNP propôs em 2007-2009. Para colocá-lo de forma diferente, o resultado final do Processo Smith poderá beneficiar o "perdedor" óbvio do referendo, ou seja, o Partido Nacional Escocês, nas eleições próximas gerais e regionais de 2015 e 2016.

4. Conclusão: o que podemos aprender com este referendo?

O objetivo deste artigo foi o de esclarecer o processo político *antes e depois* do referendo. Através de uma análise sistemática das Campanhas Escocesas, tentámos apresentar um relato interessante e preciso das mesmas, para perceber o sentido do voto "não".

Neste artigo, introduzimos o contexto político que abriu o caminho para o referendo; explicámos as propostas das campanhas a favor do *Sim* e do *Não*; destacámos os argumentos mais relevantes do debate político e os momentos mais decisivos das campanhas. Finalmente, na última parte, explicámos o Processo Smith; resumimos os termos do acordo alcançado e referimo-nos à opinião pública escocesa sobre todo o processo. Agora que a análise está feita, podemos concluir dizendo que, se é verdade que com este referendo a questão da independência política foi colocada na prateleira (pelo menos por enquanto), também é verdade que a solução política para a Escócia (e para o resto do Reino Unido) está longe de ser resolvida.

Por enquanto, o processo político ainda está em curso. As negociações entre o governo escocês e o governo do Reino Unido ainda estão a ser feitas, e o resultado final deste espinhoso processo político e institucional ainda não foi alcançado. A Escócia e o Reino Unido, como um todo, estão agora a enfrentar os muitos desafios de uma reforma constitucional - que poderá inclinar-se para uma forma melhorada de devolução ou um novo passo no sentido do federalismo britânico - para acomodar exigências constitucionais escocesas, enquanto Nicola Sturgeon – a nova líder do SNP e atual Primeira Ministra da Escócia - continua a ameaçar David Cameron com um novo referendo sobre a independência política a ser realizado em 2016, se as atuais exigências políticas não forem totalmente satisfeitas.

Referências

Livros

Cairney, Paul (2011). *The Scottish Political System since Devolution: From New Politics to the new Scottish Government*. Exeter: Imprint Academia.



Centre on constitutional change (2014). *Beyond Smith: Contributions to the continuing process of Scottish devolution*. Universidade de Edimburgo.

Finlay, Richard (2004). *Modern Scotland 2014-2000*. Londres: perfil.

Hassan, Gerry (edited) (2009). *The Modern SNP: from protest to power*. Edimburgo: Edinburgh University Press.

Hepburn, Eve (2006). "Scottish autonomy and European Integration: the response of Scotland's political parties", in *European Integration and the Nationalities Question* edited by John McGarry and Michael Keating. Nova Iorque: Routledge, pp. 225-238.

Jeffery, Charlie and Ray Perman (2014). *Scotland's decisions. 16 questions to think about for the referendum on 18 September*. Future of the UK and Scotland. Escócia.

Keating, Michael (2005). *The government of Scotland: public policy making after the devolution*. Edimburgo: Edinburgh University Press.

Keating, Michael (2009). *The Independence of Scotland: self-government and the shifting Politics of Union*. Oxford: Oxford University Press.

Lynch, Peter (2001). *Scottish Government and Politics: an Introduction*, Edimburgo: Edinburgh University Press.

Lynch, Peter (2002). *SNP: The history of Scottish National Party*, Cardiff: Welsh Academic Press.

McGarvey, Neil and Paul Cairney (2008). *Scottish Politics: an introduction*, Nova Iorque: Palgrave Mcmillan.

Pittock, Murray (2014). *Scottish Referendum: the referendum briefing*. Dennis Publishing: Glasgow.

Kerevan, George and Alan Cochrane (2014). *Scottish Independence: Yes, No*. The History Press: Stroud.

Intervenções Científicas

Antunes, Sandrina, November 2014, "Scottish referendum 2014: now that the dream is over, what comes next?", IGADI Artigo nº 146, Instituto Galego de Análise e Documentación Internacional (IGADI), Galicia, Espanha, em <http://www.igadi.org/web/publicacions/igadipaper/igadipaper-no146>.

Curtice, John (2014a). "Maybe yes, maybe no? New YouGov and panelbase polls" em <http://blog.whatscotlandthinks.org/2014/09/maybe-yes-maybe-no-new-yougov-and-panelbase-polls/>.

Curtice, John (2014b). "Panel base for the SNP: more on more devolution and on Labour's prospects" in <http://blog.whatscotlandthinks.org/2014/10/panelbase-snp-devolution-labours-prospects/>.

Jeffery, Charlie (2014). "After the Scottish Referendum: a constitutional chain reaction unfolds" em <http://www.futureukandscotland.ac.uk/blog/after-scottish-referendum-constitutional-chain-reaction-unfolds>.

Keating, Michael (2014). "Not Devo-Max yet" em <http://www.futureukandscotland.ac.uk/blog/not-devo-max-yet>.



Mceven, Nicola (2014). *"Advocates of welfare devolution will be disappointed by Smith Report"* em <http://www.futureukandscotland.ac.uk/blog/advocates-welfare-devolution-will-be-disappointed-smith-report>.

Mitchell, James (2014). *"State of the Debate: evaluating the campaigns"* em <http://www.futureukandscotland.ac.uk/about/people/james-mitchell>.

Propostas dos partidos escoceses

Scottish National Part (2013). *Scotland's future: your guide to an independent Scotland*.

Scottish Labour (2014). *Powers for a purpose-strengthening accountability and empowering people*.

Scottish Liberal Democrats (2014). *Federalism, the best future for Scotland*.

Scottish Conservatives (2014). *Commission on the Future Governance of Scotland*.

Documentos oficiais

British Government and Scottish Government (2012). *Edinburgh Agreement*.

Scottish Government (2010). *Your Scotland, Your Voice*.

Scottish Government (2013). *Scotland's Future: your guide to an independent Scotland*.

Scottish Government Social Research (2014). *Scottish Social Attitudes 2013*.

Scottish Government (2014). *More powers for the Scottish Parliament: Scottish Government proposals*.

Secretary of State for Scotland (2014). *The Parties' published proposals on further devolution for Scotland*.

Smith Commission (2014). *The Smith Commission: report of the Smith Commission for further devolution of powers to the Scottish Parliament*.

Inquéritos de Opinião

Survation Scottish Attitudes Poll. Novembro de 2014.

Survation Scottish Attitudes Poll. Dezembro de 2014.

YouGov Opinion Polls. Outubro de 2014.

YouGov Opinion Polls. Dezembro de 2014.

A LIGAÇÃO SEGURANÇA-DESENVOLVIMENTO NA AGENDA GLOBAL PARA O DESENVOLVIMENTO PÓS-2015

Carolina Alves Pereira

pereira.carolinaalves@gmail.com

Licenciatura em Relações Internacionais, pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (2012). Mestrado em Estudos de Desenvolvimento, pelo ISCTE-IUL (2014).

Resumo

O presente artigo¹ procura analisar a influência que constrangimentos de natureza política e questões de ordem técnica exercem sobre a ligação entre segurança e desenvolvimento, em particular no contexto da discussão sobre a nova agenda para o desenvolvimento global pós-2015. Para tal, começa por posicionar-se teoricamente a ligação em análise de maneira a contextualizar os elementos que mais a influenciam e cuja descrição é pormenorizada logo a seguir. Depois, é exposta alguma da discussão prática em torno da elaboração da agenda pós-2015 para o desenvolvimento, o que contribui para materializar as dificuldades (e as oportunidades) em torno da ligação segurança-desenvolvimento, bem como as perspetivas acerca da inclusão de um objetivo concreto visando essa ligação numa agenda global futura.

Palavras chave:

Ajuda ao desenvolvimento; segurança; ligação segurança-desenvolvimento; constrangimentos; agenda global para o desenvolvimento pós-2015

Como citar este artigo

Pereira, Carolina Alves (2015). "A ligação segurança-desenvolvimento na Agenda Global para o Desenvolvimento pós 2015". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 6, N.º 2, Novembro 2015-Abril 2016. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol6_n2_art05

Artigo recebido em 8 de Março de 2015 e aceite para publicação em 2 de Outubro de 2015

¹ Artigo baseado na dissertação de Mestrado da autora, "A ligação segurança-desenvolvimento na agenda global para o desenvolvimento pós-2015", defendida em Dezembro de 2014 [cf. Pereira, Carolina Alves. (2014). *A ligação segurança-desenvolvimento na agenda global para o desenvolvimento pós-2015*. Lisboa: ISCTE-IUL. Dissertação de mestrado. Disponível em [www: <http://hdl.handle.net/10071/8827>](http://hdl.handle.net/10071/8827).]



A LIGAÇÃO SEGURANÇA-DESENVOLVIMENTO NA AGENDA GLOBAL PARA O DESENVOLVIMENTO PÓS-2015

Carolina Alves Pereira

Introdução

A partir dos anos 90, a multidimensionalidade que passou a caracterizar o conceito de desenvolvimento, aliada a alterações na geopolítica mundial aquando do fim da Guerra Fria e a importantes mudanças na abordagem ao próprio conceito, a segurança passou a ter lugar na discussão sobre o tema. A segurança deixou de ser associada somente a questões militares ou de competência exclusivamente estatal, para dizer respeito a um campo de análise muito mais abrangente, nomeadamente preocupando-se com o tema dos Direitos Humanos. As condições de vida das populações e respetivas liberdades e direitos passaram a destacar-se enquanto pressupostos fundamentais para o desenvolvimento pleno das sociedades, considerando-se os elementos de insegurança como obstáculos àquela condição (Fukuda-Parr, 2003: *passim*).

Com efeito, as correntes teóricas do Desenvolvimento que defendem a multidimensionalidade do conceito, assim como as correntes críticas dos Estudos de Segurança (particularmente nos contributos das Escolas de Copenhaga – como Barry Buzan ou Ole Waever – e de Aberystwyth – como Ken Booth e Richard W. Jones), apoiam o alargamento dos respetivos conceitos². Desta forma, acabam por favorecer uma maior convergência dos domínios que os mesmos envolvem. Em consequência, gera-se uma discussão vasta e interessante, porém pouco consensual, levantando a questão em torno da “securitização do desenvolvimento”.

Assim, e apesar de ser até bastante debatido, o tema da segurança tende a evidenciar um papel muito pouco consistente nas discussões internacionais sobre desenvolvimento. A vasta literatura permite constatar que existe, de facto, lugar para debater sobre segurança e respetivas consequências para o desenvolvimento, sobressaindo a dualidade segurança/insegurança à qual correspondem, respetivamente, as dimensões prevenção/reacção conforme a abordagem privilegiada no discurso. Torna-se evidente o contraponto constante entre segurança enquanto ausência de ameaças (como os conflitos e a violência, por exemplo) ao bem-estar coletivo com base na prevenção face à probabilidade de ocorrência dessas mesmas ameaças, e insegurança como a existência das referidas ameaças, à qual se associa

² Por exemplo, Ken Booth argumenta que a segurança propriamente dita “*can only be achieved by people and groups if they do not deprive others of it*” (Booth *apud* Diskaya, 2013). O que, desde logo evidencia a rutura com a perspetiva tradicional que determinava a segurança como competência exclusiva dos Estados, pois coloca o ser humano no centro da discussão.



uma dimensão reativa, isto é, assente na atuação sobre os fatores de insegurança [(Fukuda-Parr, 2007: 3); (Denney, 2013^a: 4)].

Segurança supõe mais do que a simples ausência de ameaças. Na verdade, deve associar a essa ausência a garantia dos meios e das condições necessárias à prossecução de políticas de desenvolvimento sustentáveis e duradouras. Como fatores de segurança, podem nomear-se a ausência de ameaças, a disponibilidade de recursos para satisfazer as necessidades de todos, a igualdade, a justiça, a estabilidade, a confiança (nas instituições governativas) e a construção de sociedades sólidas, robustas e capazes (Fitz-Gerald, 2004: 10).

Insegurança implica mais que a ausência de paz. Da perspetiva dos fatores endógenos (fatores internos que influenciam os acontecimentos num determinado território), a insegurança caracteriza-se pela existência prolongada de situações de perigo e ameaçadoras do bem estar e da estabilidade das sociedades. Nomeiam-se fatores como a existência de ameaças, conflitos, violência armada e física, a discriminação, a desestruturação governativa e institucional, lutas de poder, a escassez de recursos ou a carência económica, bem como a corrupção, as economias paralelas e o tráfico pois todos eles contribuem para alimentar disputas e situações de instabilidade e insegurança (McCandless & Karbo, 2011: *passim*).

A supracitada dualidade funciona como argumento à ligação entre os domínios da segurança e os domínios do desenvolvimento, favorecendo algum consenso entre os teóricos que sobre ela trabalham. Os conceitos acabam por se mostrar indissociáveis, já que é a conjugação de fatores que mais importa. Porém, o impacto negativo da insegurança sobre os baixos níveis de desenvolvimento é aquele que reúne maior consenso.

Constrangimentos políticos e técnicos inerentes à ligação segurança-desenvolvimento

A questão sobre a causalidade envolvendo a segurança e o desenvolvimento encerra a principal questão da ligação entre aqueles conceitos, levantando relutâncias políticas e dificuldades técnicas que influenciam de forma importante a tomada de decisão relativamente à introdução de um objetivo específico sobre segurança na agenda global para o desenvolvimento.

Os constrangimentos de ordem política abordados mais frequentemente prendem-se com a sobreposição de interesses, benefícios e privilégios por parte dos intervenientes na agenda política internacional, em particular, dos doadores que dificultam a harmonização das agendas da segurança e do desenvolvimento.

Segundo Blunt, *et al.* (2011: 176), as necessidades reais dos países menos desenvolvidos ainda não são satisfatoriamente abarcadas pelos programas de ajuda da comunidade doadora, uma vez que estes são mais condicionados pelas vontades e interesses dos doadores que dos beneficiários. Ou seja, a capacidade financeira, económica e monetária dos países condiciona de forma decisiva os parâmetros dos seus programas de ajuda e acaba, invariavelmente, por significar um agravamento nas disparidades entre regiões desenvolvidas e em desenvolvimento (Blunt, *et al.*, 2011: 175-177). Isto aliado à existência e aplicação de um modelo único de desenvolvimento baseado nos padrões ocidentais e neoliberais de desenvolvimento, é muitas vezes vista



como uma forma de ingerência nos assuntos internos dos países, desacreditando a sua autoridade e legitimidade, logo como a conservação de um *status quo* prejudicial aos países menos desenvolvidos (Buur, *et al.*, 2007: 31).

As consequências destas orientações nos programas de ajuda refletem-se essencialmente na predominância da prossecução dos próprios objetivos, bem como de benefícios económicos e políticos por parte dos doadores. Por vezes fazem-no de forma pouco transparente, procurando camuflar intenções e interesses, ou valorizar vantagens geopolíticas. A esta tendência associa-se o carácter paternalista e as pretensões de ocidentalização tantas vezes apontadas aos países doadores e ao modelo predominante de desenvolvimento, responsáveis pela manipulação e usurpação dos objetivos de Ajuda Pública ao Desenvolvimento (doravante, APD) (Blunt, *et al.*, 2011: *passim*).

Como consequência, esta eventual manipulação dos programas por parte do poder e da estrutura política acaba por ser muitas vezes responsável pelo prejuízo da situação já debilitada que caracteriza os ambientes violentos (ou pós-conflito). Teme-se, sobretudo, a securitização ou militarização do desenvolvimento camuflada pelos programas de ajuda, juntamente com os efeitos que isso possa ter nas condições de vida das populações recetoras (Bonnell & Michailof, 2012: *passim*).

Este risco de deturpação e perversão que o conceito possa sofrer, principalmente por parte dos atores políticos reflete a vulnerabilidade conceptual apontada ao conceito de segurança que o coloca à mercê das necessidades, objetivos, fins ou contextos de quem os emprega ou onde se inserem. Ou seja, está em causa o perigo de apropriação abusiva do termo, considerando-se a eventual inclusão da segurança na agenda como uma forma de legitimar o recurso à força sob pretextos de APD (ex.: intervenções humanitárias ou o caso da luta contra o terrorismo), desvirtuando o carácter da ajuda e contribuindo ainda mais para o fraco desenvolvimento dos territórios mais desfavorecidos (aprofundamento da dependência externa) [(Bonnell & Michailof, 2012: *passim*); (Buur, *et al.*, 2007: 31); (Cammack, *et al.*, 2006: *passim*)]. Talvez com o intuito de contornar estas relutâncias, algumas sugestões para a inclusão do tema na agenda política do desenvolvimento vão no sentido de associar os objetivos de segurança a outros domínios, como o da governança, da justiça ou dos princípios do Estado de direito (Denney, 2013a: 7-8).

Reconhece-se portanto que, no contexto de APD em situações de insegurança, está em causa a manutenção de um complicado equilíbrio entre os interesses e expectativas de doadores e beneficiários. Se por um lado o egocentrismo de alguns doadores se mostra um obstáculo real e difícil de contornar, por outro lado, há que admitir que esta não é uma realidade isolada. Na verdade, da mesma maneira que certos doadores gerem os seus programas consoante lhes for mais benéfico, bem como ao estatuto que envergam, é também verdade que existem aqueles que se pautam por ações mais moderadas no que a isto diz respeito. Por exemplo, as economias em ascensão parecem enveredar por um sistema de ajuda mais orientado para a cooperação e entreaajuda. Nestes casos, os doadores deparam-se com a difícil tarefa de gerir os seus interesses com os dos outros. Por um lado, permanece a importância de se organizarem enquanto atores políticos e financiadores, cujas obrigações exigem uma postura firme e prossecutora de resultados eficientes (que justifiquem o investimento). Por outro lado, mantem-se a responsabilidade relativamente à expectativa do beneficiário e à sua necessidade de apoio no que toca à sua situação económica, bem



como à sua capacitação interna a nível governativo e institucional (Driscoll & Evans, 2005: *passim*).

Isto significa que à APD está subjacente uma necessidade de harmonia política que tem tanto de importante quanto de complexo. Quando estendida a contextos de violência ou pós-conflito onde tendem a proliferar fatores de insegurança, este aspeto tende a intensificar-se.

Por sua vez, os constrangimentos de natureza técnica relacionam-se sobretudo com a mensurabilidade, com a recolha de dados e criação de sistemas de monitorização viáveis que permitam estabelecer umnexo de causalidade entre os fatores de segurança/insegurança e o desenvolvimento, bem como com a standardização (ou generalização) das políticas e programas de desenvolvimento, como apresentados de seguida.

A mensurabilidade diz genericamente respeito à possibilidade de aferir com base em indicadores e objetivos concretamente estabelecidos os resultados de uma dada ação de modo a revelar o seu impacto. Esta definição é igualmente aplicável ao contexto do desenvolvimento e da segurança. Naqueles contextos, a mensurabilidade aparece associada à possibilidade e à capacidade de medir o impacto das políticas de segurança aplicadas no âmbito dos programas de desenvolvimento, sendo considerada um elemento determinante na ajuda internacional em contextos de insegurança (Bush, *et al.*, 2013: 45).

Quando se debate a conjugação das agendas da segurança e do desenvolvimento, a mensurabilidade ou a avaliação de impactos/resultados surge associada sobretudo aos programas de Desmobilização, Desarmamento e Reintegração (doravante DDR) ou de Reforma dos Sistemas de Segurança (doravante RSS), bem como às missões de peacebuilding e peacekeeping em contextos de pós-conflito e a tudo o que lhes está inerente: número de vítimas, número de deslocados, número de refugiados, nível de desempenho institucional e governativo, proliferação (incluindo tráfico) de armamento, existência de minas, etc.. Monitorizar estes indicadores permite avaliar a evolução dos referidos programas e missões. Ou seja, este tipo de missões lida com fatores de insegurança que colocam em perigo a vida dos cidadãos, bem como as capacidades, meios e recursos de que estes deveriam dispor para realizar as suas atividades quotidianas. Isto coaduna-se com efeitos inevitavelmente negativos nos índices de desenvolvimento dos territórios afetados (ex.: minas, armas, violência, índice de fragilidade) [(Menkhaus, 2004: 3); (Bush, *et al.*, 2013: *passim*)].

A mensurabilidade tenta aferir e avaliar o impacto que os projetos e programas desencadeados no âmbito das referidas missões tiveram nos indicadores citados: aquando da programação da missão, é definida uma matriz com objetivos, metas, indicadores e pressupostos. São aqueles indicadores que orientam a prossecução das metas e objetivos, contribuindo para o alcance dos mesmos e que, conseqüentemente permitem refletir sobre o nível de sucesso dos programas quando a missão termina [(Menkhaus, 2004: 4-6; (Bush, *et al.*, 2013: *passim*)].

Inserida na linha de raciocínio apresentada, a mensurabilidade funde-se, naturalmente, com a situação de conflito que analisa e com o contexto que lhe diz respeito. De acordo com autores como Kenneth Bush e Colleen Duggan (2013), a interação entre o contexto do conflito e o sistema de avaliação compõe-se de quatro vertentes: os métodos, a logística, a política e a ética. Significa que estas quatro vertentes



interligam-se e influenciam de forma decisiva o processo de avaliação dos resultados obtidos com as políticas aplicadas através das missões de peacebuilding e peacekeeping (Bush & Duggan, 2013: 8).

A interligação entre as vertentes mencionadas pode colocar algumas limitações à mensurabilidade (manifestadas através dos entraves ao trabalho dos avaliadores). Nomeadamente, a ação de atores externos (seja quem requer a avaliação, sejam autoridades políticas, etc), o próprio ambiente físico que, devido à insegurança, formação geográfica ou acessibilidades dificulta o acesso dos avaliadores ao contexto que devem analisar; e restrições de informação, a base do trabalho dos avaliadores. A debilidade ou insuficiência da informação inviabiliza os dados, logo impossibilitando a formulação de resultados. Estas limitações acabam por colocar em causa a interpretação fidedigna do verdadeiro impacto dos programas (Bush & Duggan, 2013: 9-11).

O primeiro engloba, por um lado, os responsáveis dos projetos e os proponentes da avaliação. Os primeiros que tentam condicionar o acesso à documentação, permitindo aos avaliadores utilizar apenas sites e informação “de referência” ou devidamente “filtrados”. Os segundos que, aquando da apresentação de resultados, exigem conclusões que por vezes não coincidem com a realidade (ex.: avaliar positivamente quando os dados indicam o contrário). Por outro lado, engloba problemas associados à escolha dos métodos de avaliação quando o cliente impõe o uso de metodologias dispersas e variadas sobre as demais, colocando em risco a solidez da avaliação (Bush & Duggan, 2013: 9-11).

O segundo diz respeito à complicação típica de situações de conflito ou pós-conflito, isto é, quando está em causa avaliar o impacto de determinado programa naquele contexto, o processo torna-se mais complicado em comparação com outras situações. Isto porque estes ambientes apresentam todas as características prejudiciais à tarefa, nomeadamente: instabilidade, insegurança, corrupção, desestruturação institucional e governativa, escassez de recursos, dificuldade de acesso à informação (base do processo de avaliação, essencial à eficácia da mensurabilidade), etc. No fundo, elementos comuns aos Estados considerados frágeis e àqueles onde prolifera a violência armada (Bush, *et al.*, 2013: *passim*).

O terceiro associa-se aos obstáculos colocados aos avaliadores para a agregação de dados, estudo de resultados e posterior elaboração de relatórios sobre os programas executados. Se a informação recolhida não for fiável, suficiente ou coerente, os resultados do trabalho de avaliação tornam-se fracos e obsoletos (Menkhaus, 2004: 6).

Apesar das dificuldades, a mensurabilidade permanece um dos principais condicionamentos da atuação no âmbito da cooperação para o desenvolvimento, particularmente quando em causa estão questões de segurança. De facto, um dos principais argumentos associados à mensurabilidade/avaliação alega que incluir a segurança na agenda internacional por via de temas concretos e aferíveis – como o número de armas, de minas, o número de mortes violentas, etc – contribuirá para regular as intervenções sob o pretexto securitário e controlar as pretensões políticas de ingerência (Denney, 2013a: 8). Isto parece contribuir para estabelecer uma relação de causalidade entre a segurança e o desenvolvimento, justificando a eventual introdução de metas e objetivos associados ao tema.



A possibilidade de avaliar um programa e apresentar os respetivos impactos sob a forma de resultados concretos é um dos principais aspetos subjacentes às iniciativas dos doadores, como pode aliás perceber-se pelos documentos da OCDE sobre o assunto (como os relatórios do CAD, *DAC Statistical Reporting Directives* (OCDE, 2010) e *Evaluating Peacebuilding Activities in Settings of Conflict and Fragility: Improving Learning for Results* (OCDE, 2012c), por exemplo). Naturalmente, será focalizada a ótica dos doadores e respetivos critérios, ou seja, quem os países doadores da OCDE consideram passível de ser considerado beneficiário e sob que critérios, bem como que ações podem ser incorporadas no contexto da APD. Quer isto dizer que a principal questão à qual a maioria dos programas de APD responde à partida incide sobre a possibilidade de aferir os resultados dos mesmos (OCDE, 2012c: *passim*).

Igualmente, a elaboração dos guias de monitorização representa um constrangimento técnico igualmente importante. Encontrar ou formular indicadores de análise e assegurar a sua viabilidade, imparcialidade e solidez é um autêntico desafio. São os indicadores que permitem trabalhar na prossecução dos objetivos, pelo que é da definição coerente dos primeiros que depende o sucesso dos segundos. Os indicadores são os dados mais específicos da fórmula de monitorização (a par com os objetivos e as metas) e referem-se ao estado de alcance das metas. A finalidade é os agentes responsáveis perceberem, através dos indicadores – recolhidos de fontes reconhecidas – até que ponto as metas propostas estão a ser cumpridas. Isto significa que, verificando-se, a debilidade dos indicadores terá inevitavelmente repercussões no restante programa, já que colocará em causa a solidez das conclusões formuladas acerca do cumprimento das metas e, conseqüentemente, do alcance dos objetivos (UN, 2013: 23-25).

Também a negligência contextual, aquando da formulação dos projetos ou programas de APD, relativamente aos contextos em que se vão inserir, é vista como um constrangimento técnico (embora com alguma dimensão política) à presença formal do tema da segurança na agenda do desenvolvimento, especialmente por parte dos países beneficiários. Estes sublinham negativamente a tendência para a generalização, tantas vezes associada aos ODM, assente na abordagem “one size fits all” e na existência de uma matriz aplicável (embora suscetível de adaptação) às várias situações de fragilidade e pós-conflito ou de violência. Na sua ótica, este método é prejudicial à correta prossecução dos objetivos, subestimando as realidades em que se enquadra a ajuda (Bonnel & Michailof, 2012: *passim*).

Como tal, os recetores sugerem uma maior atenção às especificidades e abordagens mais personalizadas, já que consideram esta ‘standardização’ dos projetos prejudicial à prossecução de resultados sustentáveis. Porém, se a ‘standardização’ de projetos por parte da comunidade doadora desvaloriza as especificidades de determinado contexto, a contextualização como base para os mesmos coloca em causa a exequibilidade de um objetivo global: torna-se incomportável justificar ou gerir um objetivo tendo por base o contexto de cada realidade, conflito, fragilidade ou exposição ao uso da violência armada (Bush & Duggan, 2013: 26).

Naturalmente, nem os constrangimentos políticos nem os constrangimentos técnicos são isolados ou estanques, chegando mesmo a ser transversais e a influenciar-se reciprocamente. Os políticos, marcados pela confiança nas políticas, pelo investimento, pela manutenção dos interesses entre doadores e recetores e pelo equilíbrio entre universalidade e contexto, incidem maioritariamente no esforço entre a necessidade de



construir objetivos universais que equilibrem significativamente os vários interesses envolvidos, e a vontade de fazer respeitar as especificidades dos diferentes contextos e realidades em que se aplicam. Já os técnicos acabam por se associar mais à recolha, tratamento e apresentação de dados e resultados e à avaliação dos mesmos. Porém os interesses e vontades políticas condicionam inevitavelmente a elaboração dos objetivos e indicadores a constar da agenda, além de estarem presentes em cada etapa da avaliação, desde a sua definição, passando pelos métodos escolhidos para a efetuar até à formulação e apresentação dos resultados. Surgem questões fundamentais como “quem pede a avaliação? Qual o critério de escolha da metodologia? Qual o molde para a apresentação dos resultados? No fundo, a que interesses servirá?” (Bush & Duggan, 2013: 10). Por outro lado, a capacidade de medir o impacto das políticas condiciona as decisões dos Estados que exigem saber da aplicação dos fundos que atribuem (Bush & Duggan, 2013: *passim*).

De referir ainda que tanto os constrangimentos políticos como os técnicos são suscetíveis de oscilação consoante se enquadrem no nível de discussão política global, no nível dos programas de desenvolvimento ou no nível dos projetos aplicados em contextos concretos. Ou seja, se a nível macro (global) pode predominar sobretudo a dificuldade de envolver na mesma agenda os domínios da segurança e os do desenvolvimento face às necessidades e interesses de doadores e recetores, a nível meso (das organizações, iniciativas diplomáticas, etc), podem verificar-se maioritariamente entraves relacionadas com o alcance e a avaliação de resultados, isto é, mais técnicas (Bush & Duggan, 2013: *passim*).

Tanto uns como os outros evidenciam igualmente a importância da clareza na semântica utilizada, pois é daqui que muitos deles acabam por resultar. É fundamental definir claramente os contornos das políticas de desenvolvimento, respetivos objetivos e indicadores, pois disso dependerá a verificação dos resultados. Por sua vez, esta verificação facilitará a confiança relativamente às políticas, da qual dependerão as condições de financiamento, na ótica dos doadores e a recetividade, na ótica dos beneficiários.

O tema da segurança na discussão internacional sobre o período pós-2015

O enquadramento apresentado suporta a discussão prática em torno do futuro da APD. Esta discussão é feita sobretudo no contexto dos ODM, cujo término de prazo – 2015 – torna urgente definir metas e objetivos que lhes sucedam. É fundamental refletir no trabalho feito com os ODM, utilizando-o como ponto de partida para a criação de uma nova agenda orientadora da política internacional para o desenvolvimento. Esta deveria conseguir conjugar um caráter mais atualizado, mais flexível e assertivo, com um caráter de continuidade refletindo a aprendizagem retirada do trabalho com os ODM (Aryeetei, *et al.*, 2012). Poderíamos depreender que o trabalho desenvolvido até aqui serviria de estímulo à tomada de decisão dos agentes políticos ao nível da APD, refletindo-se isso em ações mais concretas e menos influenciadas pelos constrangimentos referidos anteriormente. Nomeadamente ao nível das questões de segurança, que a esta altura se cimentassem conceitos e se ultrapassassem choques de interesses de modo a permitir a existência de uma agenda de cooperação internacional efetivamente concretizável e bem-sucedida.



É neste contexto que se insere, justamente, o trabalho do Open Working Group (doravante OWG)³. Este grupo de trabalho foi escolhido na Assembleia Geral das Nações Unidas (na Cimeira Rio+20) em Janeiro de 2013 e fez-se constituir por cerca de 30 membros (representantes da sociedade civil, comunidade científica e das próprias NU). A sua principal função foi basear-se no documento *A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies Through Sustainable Development* (2013) do Painel de Alto Nível das Nações Unidas⁴ para criar propostas de potenciais Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), eventuais sucessores dos ODM. Ao fim de 13 sessões, em Julho de 2014, o OWG lançou um documento onde plasma 17 objetivos e respetivos indicadores que possam vir a constituir os ODS. Entre eles, o 16º objetivo (“Promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels” (OWG, 2014b: 5)) engloba a temática da paz, a importância da reconstrução pós-conflito e chama a atenção para as consequências negativas dos fatores de insegurança no desenvolvimento dos Estados (OWG, 2014b: 2 e 18-19).

Concretamente, na oitava sessão do OWG para discussão dos ODS, em Fevereiro de 2014, a ordem de trabalhos contemplou especificamente o tema “Conflict prevention, post-conflict peace-building and promotion of durable peace, rule of law and governance” (OWG, 2014). Nesta sessão intervieram grupos representantes de diversos sectores, nomeadamente da sociedade civil (como o Quaker United Nations Office, o International Peace Bureau ou a Global Task Force), de países doadores (nomeadamente a Coreia do Sul, a Alemanha, França e Suíça, e a Austrália, o Reino Unido e os Países Baixos) e de países recetores (por exemplo, Timor Leste, o Ruanda e a Zâmbia)⁵. Desde logo, tal espelha a multiplicidade de valores, perspetivas e objetivos que é necessário gerir nos debates sobre a futura agenda global para o desenvolvimento (a nível macro, neste caso).

As intervenções dos participantes na referida sessão deixam transparecer a predominância de elementos da dimensão política e da dimensão técnica inicialmente explanadas. Efetivamente, aquelas são condicionadas por questões como a abordagem à ligação (se deve ser reativa ou preventiva, consoante considerem que se deve atuar sobre os fatores de insegurança ou incentivar fatores de segurança); a abordagem à presença do tema na agenda (direta ou mediada, consoante se deva inserir um objetivo concreto sobre segurança ou associá-la a outros temas); a possibilidade de avaliar e medir impactos e resultados; bem como a existência de sistemas de monitorização e dados estatísticos que contribuam para aferir esses mesmos resultados.

Assim sendo, discutindo sobre a ligação segurança-desenvolvimento, os envolvidos apresentam-se bastante ponderados. Ao afirmarem:

³ As referências feitas ao trabalho do Open Working Group, bem como os documentos analisados podem ser consultados no site oficial <https://sustainabledevelopment.un.org/owg.html> [última consulta em 6 de Outubro de 2015]

⁴ Este Painel foi nomeado pelo Secretário-geral das Nações Unidas para delinear os primeiros contornos da Agenda do Desenvolvimento pós-2015.

⁵ Os documentos referentes às intervenções estão disponíveis no site oficial do OWG em <https://sustainabledevelopment.un.org/topics/sdgs/group8> [última consulta em 6 de Outubro de 2015].



“The High Level Panel on the UN Post 2015 Development Agenda calls for a transformative shift to recognize peace and good governance as core elements of wellbeing” (IPB, 2014: 1)

ou

“Inclusive, accountable and effective institutions are important aspects of dealing with the past and preventing countries relapsing into conflict or violence” (Gerber, 2014: 2)

ou ainda

“Resilience and peace are central to eradicating poverty, and achieving sustainable and inclusive development” (Borges, 2014: 2),

tanto a sociedade civil, como receptores e doadores se manifestam nitidamente cautelosos no que diz respeito à hipótese de materializar essa ligação na futura agenda do desenvolvimento através de um objetivo concreto.

Estas referências manifestam a preferência por uma abordagem preventiva e mediada, significando isto desenvolver um objetivo que inclua questões de segurança, maioritariamente a partir da associação dessas questões a outras áreas temáticas, como a justiça, o direito e a boa governança, onde estão incluídos os princípios de capacitação, apropriação, eficiência, confiança ou competência. De facto, é crucial promover-se na nova agenda a construção de sociedades sólidas, robustas e capazes (particularmente em contextos mais frágeis e menos desenvolvidos), de maneira a aumentar progressivamente e de forma efetiva a sua responsabilização e sucessiva apropriação das políticas de desenvolvimento que lhes dizem respeito.

Essa abordagem deveria, consequentemente, assentar na definição de objetivos, metas e indicadores concretos que favorecessem uma avaliação coerente dos respetivos resultados. Por outro lado, existe uma preocupação considerável face à existência dos meios e recursos necessários à agregação do material necessário à avaliação (recolha de dados e material estatístico, existência/criação/aperfeiçoamento dos sistemas de monitorização), já que a maioria das intervenções lhes faz referência, ainda que isso não se verifique em número considerável.

Isto é particularmente notório no discurso dos países doadores, onde a importância da mensurabilidade/avaliação, como o acesso a dados estatísticos e a existência/criação/aperfeiçoamento dos sistemas de monitorização enquanto pressupostos legitimadores da inclusão do tema da segurança na agenda global pós-2015, figuram maioritariamente. Afirmações como

“what can be measured gets done” (Gerber, 2014: 3);



"the progress towards building peace and safe societies as well as rule of law and governance should and can be measured" (Gerber, 2014: 3);

ou

"We want to see goals and targets on governance and the rule of law, peace, safety and justice for all" (Australia, et al., 2014: 3),

mostram que a existência de material estatístico viável para aferir os resultados dos seus fluxos de ajuda, é um dos principais condicionamentos aos critérios de APD dos doadores, sendo estes quem parece refletir mais sobre os aspetos técnicos inerentes à inclusão da segurança na agenda pós-2015, quando a mesma é debatida.

É nítida a transversalidade de ambas as dimensões: ainda que a discussão sobre a introdução do tema de forma direta ou mediada seja mais afetada por questões políticas, tem sempre subjacente a componente técnica da criação de um objetivo. Aliás, muitas alusões à dimensão técnica são precisamente direcionadas para a possibilidade de precaver alguns constrangimentos políticos (fins e objetivos securitários, por exemplo) e, através dessa causalidade, legitimar a eventual presença do tópico da segurança na futura agenda para o desenvolvimento. Exemplo disso mesmo é a perspetiva de doadores como a Austrália, o Reino Unido e os Países Baixos que afirmam que o domínio dos instrumentos de avaliação e monitorização favorecem a convergência entre os agentes do desenvolvimento:

"Formulating tangible goals and targets will rally the international community" (Australia, et al., 2014: 3).

Conclusões

Analisar o trabalho desenvolvido pelo OWG permite reflexões interessantes nomeadamente em relação à teoria existente sobre a ligação entre a segurança e o desenvolvimento, por exemplo no que diz respeito à dualidade segurança/insegurança. Esta serve-lhe de enquadramento teórico na medida em que, envolvendo dois tipos de abordagem (preventiva/reactiva) à ligação segurança-desenvolvimento, a definição daqueles conceitos se tornou fundamental para compreender a complexidade da ligação estudada. No entanto, a própria dualidade – parte da dimensão política associada à ligação – acabou por materializar um dos principais constrangimentos à ligação segurança-desenvolvimento. Realmente, o facto de envolver as supracitadas abordagens, que variam consoante se estimule a prossecução de fatores de segurança ou o combate a fatores de insegurança, evidencia a vulnerabilidade conceptual associada ao domínio da segurança e, invariavelmente, às questões que gravitam em torno do mesmo. Essa vulnerabilidade, que torna o conceito passível de múltiplas interpretações, algo permeáveis aos interesses e objetivos de quem as aplica,



influenciará de forma importante a tomada de decisão por parte dos intervenientes na discussão sobre os ODS.

Por outro lado, constata-se que as opiniões entre a literatura e a discussão prática (neste caso, o 8º debate do OWG) divergem no grau de influência que associam a cada dimensão mas convergem nos constrangimentos/oportunidades que delas fazem parte. Isto significa que, embora uns e outros considerem as mesmas oportunidades e os mesmos problemas colocados à manutenção do tema da segurança na agenda do desenvolvimento, divergem relativamente ao nível de impacto que as dimensões em que eles estão inseridos exercem sobre a tomada de decisão. Em resultado, a teoria destaca a dimensão técnica e o trabalho prático de elaboração da futura agenda destaca a dimensão política.

Finalmente, a avaliação enquanto salvaguarda de eventuais manipulações políticas é um dos argumentos mais recorrentes por parte da literatura mais otimista em relação à convergência entre a segurança e o desenvolvimento e evidencia a referida interligação entre as questões políticas e os aspetos técnicos. Desta perspetiva, os elementos técnicos parecem contribuir para um maior sentimento de confiança relativamente à ligação segurança-desenvolvimento, já que bem estruturada, a monitorização servirá para moderar as intenções políticas mais ambiciosas. Apesar disto – e de lhe serem feitas referências importantes através da proposta de objetivos e metas por parte dos intervenientes – a dimensão técnica em que se inclui este tipo de preocupações, não aparece tão destacada no trabalho prático.

Esta conclusão demonstra, portanto que, quer a dimensão política quer a dimensão técnica influenciam de forma decisiva a manutenção de um objetivo de segurança na agenda para o desenvolvimento pós-2015, na medida em que são condições necessárias ao processo. Isto significa afirmar que, debatendo-se a existência de um objetivo concreto sobre segurança na futura agenda global para o desenvolvimento, aqueles constrangimentos verificar-se-ão invariavelmente.

Porém, o trabalho dos decisores políticos acaba inegavelmente mais subjugado a constrangimentos de ordem política, algo particularmente patente na constante preocupação em conferir consistência e coerência à discussão e ao tema em si. Efetivamente encontrar solidez neste debate é crucial, uma vez que a segurança acaba por ser um tema entre tantos outros que procuram lugar na futura agenda do desenvolvimento. De maneira que, só alicerces fortes e argumentos bem fundamentados poderão contribuir para a maior receptividade das agendas políticas à presença do tema na discussão⁶.

Apesar disto, e da maior responsabilidade atribuída à dimensão política, a verdade é que, nos debates em concreto, a componente mais estratégica da discussão não é exponencialmente destacada para além da já mencionada preocupação com a coerência do discurso. Interesses ou posicionamentos políticos claros relativamente à inclusão de questões de segurança na agenda acabam por não ser observados de

⁶ Vale a pena remeter brevemente para o debate sobre “segurança humana” e as tentativas de introduzir a noção na agenda internacional. Foi a sua vulnerabilidade conceptual diante das agendas políticas que acabou por inviabilizar a evolução das discussões em torno do conceito e respetiva operacionalização. O universalismo apontado como característica da *segurança humana* pressupunha a possibilidade de múltiplas interpretações o que poderia representar, segundo os menos entusiastas, uma eventual deturpação e perversão do conceito. Isto poderia, conseqüentemente, acarretar efeitos mais prejudiciais que benéficos para a segurança dos povos, pelo que os debates sobre *segurança humana* não foram muito mais adiante (Freitas, 2002).



forma evidente nas declarações em análise. A área da segurança e a área do desenvolvimento continuam, portanto, com dificuldades de ligação, especialmente no contexto da cooperação internacional para o desenvolvimento. De maneira que, ainda que figure nos debates, a eventual presença concreta do tema na agenda global para o desenvolvimento permanece algo incerta.

Referências bibliográficas

- Aryeetei, E. *et al.* (2012). *Getting to zero: finishing the job MDG's started*. s.l., s.n.
- Attree, L. (2013). An Integrated Vision for Peace and Development? Building on the High Level Panel's Report. *Journal of Peacebuilding and Development*, Vol. 8:2, 19 September, pp. 123-127.
- Australia, Netherlands & UK (2014). *OWG 8 discussion on conflict prevention, post-conflict peacebuilding and the promotion of durable peace, rule of law and governance, Australia, Netherlands, UK Troika statement*. New York, Open Working Group.
- Blunt, P., Turner, M. & Hertz, J. (2011). The Meaning of Development Assistance. *Public Administration and Development*, No. 31, 5 Maio, p. 172–187.
- Bonnel, A. & Michailof, S. (2012). *A nossa casa arde a sul - para que serve a ajuda ao desenvolvimento?*. 1ª ed. Lisboa: Tinta-da-China.
- Borges, S. (2014). *Statement By H.E. Ms. Sofia Borges Ambassador and Permanent Representative of Timor-Leste to the United Nations to the Eighth Session of the Open Working Group on Sustainable Development Goals Conflict Prevention, Post-conflict Peacebuilding and the P*. New York, Open Working Group.
- Bush, K. & Duggan, C. (2013). Evaluation in Conflict Zones - Methodological and Ethical Challenges. *Journal of Peacebuilding & Development*, Vol. 8:2, 19 September, pp. 5-25.
- Bush, K., Duggan, C., McCandless, E. & Abu-Nimer, M. (2013). Evaluation in Violently Divided Societies: Politics, Ethics and Methods,. *Journal of Peacebuilding & Development*, Vol. 8:2, 19 September, pp. 1-4.
- Buur, L., Jensen, S. & Stepputat, F. (2007). *The Security-Development Nexus: Expressions of Sovereignty and Securitization in Southern Africa*. Stockholm and Cape Town: Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala; HSRC Press, Cape Town.
- Byaje, J. (2014). *Statement By Jeanne Byaje Deputy Permanent representative Of Rwanda to the United Nations 8TH Session of the Open Working Group on Sustainable Development Goals Conflict Prevention, Post-Conflict Peace building and Promotion of Durable Peace, Rule of Law*. New York, Open Working Group.
- Cammack, D., McLeod, D., Menocal, A. R. & Christiansen, K. (2006). *Donors and the 'Fragile States' Agenda: A Survey of Current Thinking and Practice*, London: Poverty and Public Policy Group Overseas Development Institute.
- Denney, L. (2013a). *Consulting the Evidence: How conflict and violence can best be included in the post-2015 development agenda?*. United Kingdom: Overseas Development Institute.
- Discaya, A. (2013). *Towards a Critical Securitization Theory: The Copenhagen and Aberystwyth Schools of Security Studies*. [Online] Available at: <http://www.e->



ir.info/2013/02/01/towards-a-critical-securitization-theory-the-copenhagen-and-
aberystwyth-schools-of-security-studies/ [Acedido em 10 Setembro 2014].

Driscoll, R. & Evans, A. (2005). Second-Generation Poverty Reduction Strategies: New Opportunities and Emerging Issues. *Development Policy Review*, No. 23 (1), pp. 5-25.

Fitz-Gerald, A. M. (2004). Addressing the Security-Development Nexus: Implications for Joined Government. *Policy Matters*, Vol. 5, no. 5, July, pp. 1-24.

Freitas, R. (2002). Human Security and Refugee Protection after September 11: A Reassessment. *Refuge*, Vol. 20, No. 4, pp. 34-44.

Fukuda-Parr, S. (2003). The human development paradigm: operationalizing Sen's ideas on capabilities. *Feminist Economics*, pp. 301-317.

Fukuda-Parr, S. (2007). *Rethinking the Policy Objectives of Development Aid: From Economic Growth to Conflict Prevention*. Finland, United Nations University - World Institute for Development Economics Research.

Gerber, M. (2014). *Conflict prevention, post-conflict peacebuilding and promotion of durable peace, rule of law and governance Statement on behalf of France, Germany and Switzerland Delivered by Ambassador Michael Gerber, Switzerland*. New York, Open Working Group.

GTF, Global Task Force of Local and Regional Governments for post-2015 Development Agenda, 2014. *Contribution of Local and Regional Governments to the OWG8 New York, 3-7 February 2014*. New York, Open Working Group.

IPB, International Peace Bureau (2014). *Move the Money! Disarm to Develop! Military Spending and the UN Post-2015 Development Agenda*. New York, Open Working Group.

McCandless, E. & Karbo, T. (2011). *Peace, conflict and Development in Africa: a Reader*, Switzerland: University for Peace.

Menkhaus, K. (2004). *Impact Assessment in Post-conflict Peacebuilding - Challenges and Future Directions*. Geneva: Interpeace.

Mugelezulu, O. (2014). *Statement Delivered By Mr. Owen Mugelezulu, Director for the Department of Planning and Information, Ministry of Home Affairs on the Theme: Conflict Prevention, Pos-conflict Peacebuilding and the promotion of Durable Peace, Rule of Law and Governance at t*. New York, Open Working Group.

OCDE, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (2010). *DAC Statistical Reporting Directives*, Paris: OCDE.

OCDE, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (2012c). *Evaluating Peacebuilding Activities in Settings of Conflict and Fragility: Improving Learning for Results, DAC Guidelines and References Series*, Paris: OCDE.

OWG, Open Working Group (2014b). *Introduction to the Proposal of The Open Working Group for Sustainable Development Goals*. New York, OWG.

Tomlinson, A. (2014). *Remarks for the Eighth session of the Open Working Group on Sustainable Development Goals, in the co-chairs discussion on 'Conflict prevention, post-conflict peacebuilding and the promotion of durable peace, rule of law and governance*. Geneva, QUNO.



UN, High-Level Panel of Eminent Persons on The Pos-2015 Development Agenda (2013). *A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies Through Sustainable Development*, New York: United Nations.

Yongsoo, L. (2014). *Statement by Minister Counsellor LEE Yongsoo, For the 8th Session of the SDGs OWG Friday, 7 February 2014, New York*. New York, Open Working Group.

Recensão Crítica

CARR, E.H. (2001). *The Twenty Years Crisis, 1919-1939. An Introduction to the Study of International Relations*. Brasília: Editora Universidade de Brasília: 305 pp. ISBN: 85-230-0635-4

por Matheus Gonzaga Teles

gonzagamatheusax@gmail.com

Negociador Internacional (Universidade Estadual de Santa Cruz, Brasil) e Especialista em Gestão Estratégica Empresarial (União Metropolitana de Educação e Cultura). Analista Universitário e Secretário Executivo na Assessoria de Relações Internacionais da Universidade Estadual de Santa Cruz – UESC.

“A CIÊNCIA da política internacional está em sua infância” (pp: III).

Século XIX, cenário que antecede o contexto das duas Grandes Guerras mundiais, responsáveis por originar as Relações Internacionais como uma ciência. O objeto principal desta nova ciência foi de prevenir as doenças do corpo político internacional, assim como evitar as provocações ou os esforços que conduzam à uma nova guerra. O desejo passional de prevenir a guerra determinou as direções e as primeiras observações do estudo da disciplina.

Não foi muito fácil para a sociedade internacional do início do século XX entender o motivo do assassinato do Duque Francisco Ferdinando na Primeira Guerra e o porquê disto ter motivado a guerra de trincheiras. Além disso, a Alemanha foi considerada “culpada” e outras nações exigiram planos de compensação econômica demasiado caros à nação germânica como um resultado para frear sua expansão política. Rapidamente, as principais potências dessa época descobriram que essas práticas anteriores não seriam suficientes para trazer a paz de volta, assim como a estabilidade à sociedade internacional. Nesse contexto crítico, no qual houve uma perturbação da ordem política e econômica, Carr escreve esta obra única. Da mesma maneira que os principais realistas da Escola Inglesa de Relações Internacionais, ele demonstra que as duas guerras foram as responsáveis pela ruína da velha ordem mundial, a qual era colonialista e demandava uma exacerbada expansão territorial.



A criação das Relações Internacionais como uma matéria é mais recente do que se imagina. Os estadunidenses e os britânicos a criaram no começo do século XX como uma resposta às demandas da sociedade em relação à maneira que a política internacional era conduzida. No que concerne a isso, o autor escreve o seguinte: “o desejo de curar as doenças do corpo político estimulou e inspirou a Ciência Política” (Carr, 2001: 5). Uma das razões para criar essa ciência foi o desejo dos Estados Unidos em observar o cenário político internacional e logo após compreendê-lo, exercer sua hegemonia como uma superpotência. Portanto, esta ciência por si mesma, reunia todos os requisitos necessários para inspirar e instruir essa nova superpotência fortalecida pelas derrotas de seus aliados das duas Grandes Guerras Mundiais e isso tornou possível mudar o cenário de dominação da velha ordem política mundial influenciada pelo velho continente.

Por ser uma nova ciência, as Relações Internacionais careciam de sérias reflexões. Muitas delas não ocorriam a tempo e isso acarretou sérias consequências à ordem internacional nos vinte anos de crise (período de graves tensões políticas entre as duas guerras, o qual também influenciou de modo veemente a escrita e a produção dessa obra). Essas reflexões foram somente algum tipo de aspirações utópicas, as quais têm toda ciência nos primeiros passos de sua criação, centenas delas tidas como simples aspirações puras e para Carr consideradas como ingênuas. Os acontecimentos em 1931 revelaram as incorreções da aspiração pura como base da ciência política internacional e isso possibilitou, desde os primórdios, a difundir um pensamento crítico sério e analítico sobre os problemas internacionais.

Para Carr, os ideais utópicos do período dos vinte anos de crise têm sua base nos ideais iluministas e primavam essencialmente pela não utilização da força; tal utopia levou à falência de concertos como a Liga das Nações e do *status quo* europeu.

A linha ideológica de pensamento que se descortina na obra, especialmente a de caráter utópico, apresenta como as ideias se esforçam e se unem a planos políticos para transformar a ordem mundial ao longo do tempo. Tal visão obscurece o papel desenvolvido pelos fatores e restrições materiais, pois uma vez que essas ideias utópicas se unem a eles, adquirem uma função alienadora das próprias ideias. Em contraponto a esta linha de pensamento, surge o realismo ou corrente realista. O realismo enfatiza os poderes e os processos militares e econômicos. Do ponto de vista prático, o poder é uno e indissociável, mas, para melhor compreensão, o autor o divide em três partes: militar, econômico e sobre a opinião. Quanto à racionalidade, assim como às revoluções de tecnologia militar e de território, econômica e assim por diante, o realismo praticamente ignora quão importante é a resistência à ordem consolidada – do ponto de vista tecnológico ou utópico – e como ela pode ser importante para contribuir à transformação ou substituição da ordem.

A capitulação dos comentários realistas e práticos é um fato que chama bastante atenção para a obra. Com uma sabedoria inigualável, o autor faz referência às obras de Maquiavel (Carr vê neste o primeiro importante cientista realista político, o qual lança as pedras fundamentais da filosofia realista) e Hobbes, situa os fatos políticos nos seus devidos contextos de atuação e, muitas vezes, critica o uso excessivo de medidas realistas, o que para Carr torna a ação política extrema ou inviável (Carr, 2001). Como uma de suas principais contribuições, tem-se que o equilíbrio da ordem política depende essencialmente do equilíbrio entre o idealismo e o realismo. A utopia, muitas vezes, não aparecia completamente desvirginada ou em seu conceito teórico mais puro.



Assim, ela configurava-se em muitas políticas internacionais como um bem universal e também assumia outras acepções, tais como: “todos os homens são criados iguais”, “a paz é indivisível?” (Carr, 2001:18), a liberalização do comércio, ideias de pronto desmascaradas pelos realistas que as classificavam em simples interesses de particulares ou no caso da liberalização do comércio, como a afirmação e a soberania plena da Grã-Bretanha através de seu pujante comércio.

Os realistas descreveram e identificaram estes supostos interesses universais através da suposta doutrina da harmonia de interesses. A escola do *laissez-faire* de Adam Smith foi a principal responsável pela popularização da doutrina da harmonia de interesses, em outras palavras, foi a propulsora dos disfarçados ideais liberais da Sociedade Vitoriana. Quanto ao desmascaramento de doutrinas, este também tem outra função, a de evidenciar que em política o poder é sempre um elemento essencial.

Importante ressaltar que mesmo Carr sendo um realista convicto, ele estava plenamente seguro, como todo e qualquer cientista político consciente dos seus estudos científicos, que o realismo apresenta falhas. Uma delas relaciona-se diretamente à impossibilidade de o realista em ser consistente e completo, esta mesma impossibilidade configura-se como uma das mais corretas e curiosas lições da ciência política. O realismo consistente exclui quatro coisas, as quais são fatores essenciais de todo pensamento político eficaz: um objeto finito, um apelo emocional, um direito de julgamento moral e um campo de ação. Segundo Carr, o realismo puro não atrairia eleitores ou seguidores fiéis, suas perspectivas materiais são intensamente duras para aqueles que buscam uma promessa espiritual, algo quase mecânico, e é evidente que a humanidade como um todo “rejeita este teste racional como uma base universalmente válida de todo julgamento político” (Carr, 2001:120). Antes de qualquer coisa, o realismo consistente falha porque deixa de oferecer campo para a ação destinada a objetivos e significados. O que de mais válido o autor esclarece na sua crítica ao realismo, é que não há uma situação plenamente estática. Pois, conforme explica, há sempre algo que o homem pode pensar e fazer, ao mesmo tempo em que esclarece que tanto este pensamento quanto esta ação, não são robotizados e muitos menos desprovidos de sentido. Dessa forma, ele retoma o ponto no qual deve haver sempre um equilíbrio constante entre utopia e realidade, pois o realismo puro não oferta nada mais do que a luta crua do poder pelo poder, o que inviabiliza qualquer manifestação ou tipo de sociedade internacional. Para concluir esta crítica, ele rememora que toda situação política deve unir, de forma mútua, elementos incompatíveis de utopia e realidade, de moral e poder.

É interessante ressaltar que Carr via os bastidores da guerra não somente pela exclusividade do poder militar (um fato essencialmente realista), mas através de muitos outros vieses. Por exemplo, durante sua época, haviam muitas disputas por tratados (territoriais ou não), expansão econômica ou de influência monetária. Desse modo, as intervenções e discussões em muitos países eram mais do que a simples exposição de poder, configuravam-se de alguma forma, como antes uma exigência ou necessidade de compensação moral. Como caso de compensação moral, tem-se a Alemanha no contexto do Entre-Guerras. Muitos conflitos tinham uma natureza puramente ideológica. Neste caso, tem-se as disputas acirradas entre os regimes nazifascistas e os de cunho democrático, este último, ao tempo das guerras, encontrara poucos adeptos. A fim de estimular outros participantes, esses regimes criaram um amplo conjunto estrutural de propaganda cujo expoente mais influente fôra o de Hitler.



Uma notável inflexão do autor foi quanto a pretensão de uma grande potência a querer estar sempre à frente da liderança mundial. Assim, sempre que uma grande potência esteve à frente da liderança mundial, ela procurava estabelecer uma paz mundial. Foi o que ocorreu com a *Pax Romana*, *Pax Britannica* e ocorre atualmente com a *Pax Americana*. O autor já percebera desde o início do século XX as aspirações dos EUA em se tornar uma potência hegemônica global, assim como as suas táticas políticas de completo isolacionismo/unilateralismo em relação à agenda mundial. Entretanto, somada à esta inflexão, ele traz à tona que, mesmo em proveito próprio, os EUA afirmaram que o bombardeio de Vera Cruz, em 1914 no México, era um pleno serviço à humanidade. Outra coisa percebida pelo autor foi que a aspiração mundial pela *Pax* era uma característica peculiar às nações imperialistas. Dessa forma, não era estranho ao Japão pensar em *Pax Niponica* ou os alemães pensarem em *Pax Germanica*. Como se pode empreender, o autor era um estrategista sábio no campo das relações internacionais e notava os detalhes mais sutis pela disputa de poder.

Como importantes fatores de contribuição à ciência política, encontram-se as inferências de Carr pelo viés histórico dos fatos e da análise histórica e econômica de Marx (esta possui um caráter eminentemente determinista, porém não muito rígida), a qual contempla a continuidade dos fatos, tal como tendências fluindo de uma necessidade férrea em meio a uma meta inevitável. De acordo com a hipótese "científica" dos realistas, a realidade é identificada com o curso total da evolução histórica, cuja investigação e revelação sobre as leis é trabalho do filósofo. Não se pode conceber realidade alguma dissociada do processo histórico. Para realçar este argumento, o autor o expõe da seguinte maneira:

"conceber a história como evolução e progresso, implica aceitá-la em todos os seus aspectos, e, portanto, negar a validade de julgamentos sobre ela" (Carr, 2001: 89).

Para Carr, o que foi, está certo. A história não pode ser julgada, exceto pelos próprios padrões históricos (Carr, 2001).

O livro é composto de quatro partes e quatorze capítulos, acrescidos da introdução e conclusão. Na primeira parte, composta dos capítulos um e dois, tem-se as bases conceituais da ciência. Na segunda parte, composta dos capítulos três ao seis, são apresentadas as evidências empíricas embasando as afirmações do autor, não somente no contexto das duas guerras, mas nos cenários de fundo e nas reais motivações que levam à "universalidade" dos fatos. Na terceira parte, constituída de três capítulos, são analisadas as motivações políticas com base na natureza da política, assim como o poder e a moral e sua grande influência no contexto da ordem internacional a ditar os rumos das nações, ambos conceitos são baseados na teoria realista. Na quarta parte, composta pelos capítulos de dez a treze, o autor expõe que a mudança no cenário político percorre diversos fundamentos jurídicos e traz à luz discussões e visões que aperfeiçoam e solidificam o convívio nas relações internacionais. Por fim, no capítulo de conclusão, o autor traz importantes perspectivas e previsões à ordem internacional, dentre as quais, um questionamento que permanece atual entre os internacionalistas a respeito da sobrevivência do Estado-nação como unidade de poder e aponta que o aspecto da futura ordem internacional está intimamente ligado ao futuro da unidade



grupal. Quanto à unidade grupal, a previsão dele se confirmou em cheio, pois a nova ordem internacional encontra-se disposta em blocos econômicos, os quais são literalmente grupos de países e desenvolvem complexas relações de poder. O livro é muito interessante e oferece um *insight* diferenciado do já mostrado pelos tradicionais realistas, a exemplo das teorias clássicas de Maquiavel. Constitui-se num excelente exercício de síntese, mostrando aos leitores que conexões podem ser articuladas entre a linha utópica e a realista e que tais esforços não se originam por simples tensão teórica. Constitui-se numa boa leitura, imprescindível para acadêmicos e profissionais de Relações Internacionais, História, Sociologia e áreas afins.

“Vinte Anos de Crise” induz a refletir e a antecipar ações e práticas na política, não somente relacionadas à história da sua época; enfim, leva a humanidade a posicionar-se sobre a velha ordem mundial, e conscientizar-se sobre a real situação ocasionada pelos jogos de poder e dominação. Suas preciosas lições são importantes recomendações de como evitar os estrangimentos e aflições a que se submeteu a humanidade no conturbado contexto de guerra. Ademais, os temas discutidos por Carr permanecem muito atuais, suas críticas sobre o uso do poder e as suas relações e observações às obras consagradas do Príncipe e o Leviatã, fazem dele um gênio e um autor apreciadíssimo no seio da comunidade política internacional. .

Como citar esta Recensão

Teles, Matheus Gonzaga (2015). Recensão Crítica de Carr, E. H. (2001). *The twenty crisis, 1919-1939. An introduction to the study of International relations*. Brasília: Editora Universidade de Brasília: 305 pp. ISBN: 85-230-0635-4, *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 6, N.º 2, Novembro 2015-Abril 2016. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol6_n2_rec1