

TEMPO DO MUNDO

Volume 1 | Número 1 | Janeiro 2015

O “Elo Perdido” entre a OMC e o FMI

Vera Thorstensen

Daniel Ramos

Carolina Muller

O Brasil Emergente e os Desafios da Governança Global: a paz liberal em questão

Mônica Hirst

A Ascensão do Dólar e a Resistência da Libra: uma disputa político-diplomática

Maurício Metri

Norway's Oil and Gas Sector: how did the country avoid the resource curse?

César Said Rosales Torres

La Cooperación Sur-Sur Agrícola Argentina con África Subsahariana: una historia que comienza

Carla Morasso

ipea

TEMPO DO MUNDO

Volume 1 | Número 1 | Janeiro 2015

Brasília, 2015

ipea

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**
Ministro Roberto Mangabeira Unger

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Sergei Suarez Dillon Soares

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais, Substituto

Carlos Henrique Leite Corseuil

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Renato Coelho Baumann das Neves

Chefe de Gabinete

Ruy Silva Pessoa

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

TEMPO DO MUNDO

Publicação semestral do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada cujo propósito é apresentar e promover debates sobre temas contemporâneos. Seu campo de atuação é o da economia e política internacionais, com abordagens plurais sobre as dimensões essenciais do desenvolvimento, como questões econômicas, sociais e relativas à sustentabilidade. Tempo do Mundo contém artigos em português, inglês e espanhol e é publicada em janeiro e julho.

E-mail: tempodomundo@ipea.gov.br

Corpo Editorial

Membros

Alfredo Calcagno (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento – UNCTAD)

Andrew Hurrell (Universidade de Oxford, Inglaterra)

Carlos Mussi (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – Cepal, Chile)

José Antonio Ocampo (Columbia University, Estados Unidos)

Stephen Kay (Federal Reserve Bank, Atlanta, Estados Unidos)

Stephany Griffith-Jones (Columbia University, Estados Unidos)

Editor

Renato Baumann (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasil)

Coeditores

André de Mello e Souza (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasil)

André Gustavo de Miranda Pineli Alves (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasil)

Rodrigo Fracalossi de Moraes (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasil)

Apoio Técnico

Luísa de Azevedo Nazareno

Fernanda Patricia Fuentes Munoz

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2015

Tempo do mundo / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – v. 1, n. 1, (jan. 2015). – Brasília: IPEA, 2015.

Semestral

Contém artigos em português, inglês e espanhol e é publicada em janeiro e julho.

Título anterior: Revista Tempo do Mundo.

ISSN 2176-7025

1. Economia. 2. Economia Internacional. 3. Desenvolvimento Econômico e Social. 4. Desenvolvimento Sustentável. 5. Políticas Públicas. 6. Periódicos. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.05

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

O “ELO PERDIDO” ENTRE A OMC E O FMI7

Vera Thorstensen

Daniel Ramos

Carolina Muller

**O BRASIL EMERGENTE E OS DESAFIOS
DA GOVERNANÇA GLOBAL: A PAZ LIBERAL EM QUESTÃO33**

Mônica Hirst

**A ASCENSÃO DO DÓLAR E A RESISTÊNCIA DA LIBRA:
UMA DISPUTA POLÍTICO-DIPLOMÁTICA.....65**

Maurício Metri

**GÁS E PETRÓLEO NA NORUEGA:
COMO O PAÍS DRIBLOU A MALDIÇÃO DOS RECURSOS?93**

César Said Rosales Torres

**A COOPERAÇÃO SUL-SUL AGRÍCOLA ARGENTINA
COM A ÁFRICA SUBSAARIANA: UMA HISTÓRIA QUE SE INICIA109**

Carla Morasso

CONTENTS

**REGULATION OF EXCHANGE RATES:
TRADE AND FINANCIAL ASPECTS7**

Vera Thorstensen

Daniel Ramos

Carolina Muller

**EMERGING BRASIL AND THE CHALLENGES
OF GLOBAL GOVERNANCE33**

Mônica Hirst

**THE RISE OF THE AMERICAN DOLLAR AND THE RESISTANCE
OF THE POUND STERLING: A POLITICAL AND
DIPLOMATIC STRUGGLE.....65**

Maurício Metri

**NORWAY'S OIL AND GAS SECTOR:
HOW DID THE COUNTRY AVOID THE RESOURCE CURSE?93**

César Said Rosales Torres

**SOUTH-SOUTH COOPERATION ON AGRICULTURE BETWEEN
ARGENTINA AND SUB-SAHARAN AFRICA:
A HISTORY THAT HAS JUST BEGUN109**

Carla Morasso

ÍNDICE

**REGLAMENTO DEL CAMBIO:
COMERCIO Y ASPECTOS FINANCIEROS7**

Vera Thorstensen
Daniel Ramos
Carolina Muller

**EL BRASIL EMERGENTE Y LOS DESAFÍOS
DE LA GOBERNANZA GLOBAL.....33**

Mônica Hirst

**LA SUBIDA DEL DÓLAR ESTADOUNIDENSE Y LA RESISTENCIA
DE LA LIBRA ESTERLINA: UNA LUCHA POLÍTICA Y DIPLOMÁTICA ...65**

Maurício Metri

**SECTORES DE GAS Y PETRÓLEO EN NORUEGA:
¿CÓMO EL PAÍS EVITÓ LA MALDICIÓN DE LOS RECURSOS?93**

César Said Rosales Torres

**LA COOPERACIÓN SUR-SUR AGRÍCOLA ARGENTINA
CON ÁFRICA SUBSAHARIANA: UNA HISTORIA QUE COMIENZA.....109**

Carla Morasso

O “ELO PERDIDO” ENTRE A OMC E O FMI¹

Vera Thorstensen²

Daniel Ramos³

Carolina Muller⁴

Um dos principais objetivos das negociações de Bretton Woods era o de garantir o controle estrito sobre medidas de desvalorização cambial competitiva, que haviam potencializado os danos da crise econômica da década de 1930. O sistema de paridades cambiais fixas foi criado, representando um elo entre o sistema financeiro internacional e o sistema de comércio internacional garantindo, a este, a neutralidade da questão cambial. Este artigo analisa como as revoluções sofridas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) acabaram por representar a perda deste elo e discute as consequências para o atual funcionamento da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Palavras-chave: Fundo Monetário Internacional; Organização Mundial do Comércio; taxa de câmbio; padrão dólar-ouro; Bretton Woods.

REGULATION OF EXCHANGE RATES: TRADE AND FINANCIAL ASPECTS

One of the main objectives of the Bretton Woods negotiations was to guarantee the firm control over competitive exchange rate devaluations, which had worsened the effects of the economic crisis of the 1930s. The par value exchange rate system was thus created, representing a link between the international financial system and the international trading system, guaranteeing, to the latter, the neutrality of the currency issue. The present article analyses how the institutional revolutions suffered by the IMF ended up representing the loss of this link and discusses its consequences to the WTO.

Keywords: International Monetary Fund; World Trade Organization; exchange rate; dollar-gold standard; Bretton Woods.

REGLAMENTO DEL CAMBIO: COMERCIO Y ASPECTOS FINANCIEROS

Uno de los principales objetivos de las negociaciones de Bretton Woods fue garantizar un control estricto de las medidas de desvalorización cambiaria competitiva, que habían impulsado los daños de la crisis económica de la década de 1930. Así se originó el sistema de cambios fijos, representando un enlace entre el sistema financiero internacional y el sistema de comercio internacional, que aseguraba la neutralidad monetaria. El artículo examina cómo las revoluciones sufridas por el FMI representan la pérdida de este enlace y se analizan sus implicaciones para el funcionamiento actual de la OMC.

Palabras-clave: Fondo Monetario Internacional; Organización Mundial del Comercio; tasas de cambio; patrón dólar-oro; Bretton Woods.

JEL: F10, F13, F50.

1. Este artigo é produto do projeto sobre regulação do comércio global da Diretoria de Estudos em Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

2. Professora-doutora da Escola de Economia de São Paulo (EESP) da Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP) e coordenadora do Centro do Comércio Global e Investimento (CCGI).

3. Pesquisador do Comércio Global e Investimento (CCGI).

4. Pesquisadora do Comércio Global e Investimento (CCGI).

I am gratified to announce that the Conference at Bretton Woods has completed successfully the task before it. It was, as we knew when we began, a difficult task, involving complicated technical problems. We came here to work out methods which would do away with the economic evils – the competitive currency devaluation and destructive impediments to trade – which preceded the present war. We have succeeded in that effort.

H. Morgenthau Jr.

1 INTRODUÇÃO

Quando os artigos do Acordo Geral sobre Comércio e Tarifas (GATT) foram negociados e acordados em 1947, às vésperas da Conferência da Organização das Nações Unidas (ONU) para o Comércio e o Emprego, as partes contratantes estavam preocupadas com os efeitos danosos da manipulação cambial sobre instrumentos de política comercial. Ainda estavam frescas na memória dos negociadores as consequências caóticas para o comércio trazidas pela prática da desvalorização cambial competitiva ocorrida nos anos precedentes à Segunda Guerra Mundial.

O problema, contudo, parecia resolvido pelo sistema de paridade cambial fixa estabelecido em Bretton Woods. Com a manipulação cambial controlada sob os auspícios do Fundo Monetário Internacional (FMI), o tema não se fez presente mais do que poucas vezes nos textos do GATT. O Artigo XV do GATT, em seu parágrafo 4º, estabeleceu que

as partes contratantes abster-se-ão de qualquer medida cambial que possa frustrar os objetivos considerados no presente Acordo e de qualquer medida comercial que possa frustrar os objetivos visados pelos Estatutos do Fundo Monetário Internacional.

Por sua vez, o Artigo IV do FMI estabeleceu um controle firme sobre taxas de câmbio, determinando que essas não deveriam variar mais que 1% além da paridade estabelecida ao dólar e que os membros se comprometiam a “*collaborate with the Fund to promote exchange stability, to maintain orderly exchange arrangements with other members, and to avoid competitive exchange alterations*”.

O Artigo XV do GATT e o Artigo IV do FMI formavam, assim, a principal ligação entre os dois sistemas regulatórios, garantindo que manipulações cambiais não fossem um problema para o comércio internacional enquanto o sistema de paridades cambiais estivesse em vigor. O sistema multilateral de comércio pôde, então, se desenvolver com relativa indiferença à questão cambial.

Após mais de sessenta anos de desenvolvimentos históricos e teóricos, esses dois sistemas sofreram grandes adaptações, tanto em suas estruturas quanto em suas agendas. Tais modificações tiveram um impacto importante

sobre ambos os sistemas regulatórios, cada qual devendo adaptar-se aos novos desafios presentes no âmbito internacional. No entanto, com o fim do sistema de paridades cambiais fixas nos anos 1970 e a consequente relativização do controle cambial, o Artigo IV do FMI gradualmente perdeu seu foco sobre taxas de câmbio, bem como seu papel central nas obrigações do Fundo, rompendo o elo entre as duas instituições.

Apesar dos esforços recentes de coordenação entre o FMI e a OMC, demandados pelo Artigo III.5 do Acordo de Marraqueche e pelo acordo entre as instituições (WT/L/195), a crise de 2008 trouxe o tema à frente das tensões econômicas internacionais. Buscando uma saída para a recessão, diversos países decidiram por desvalorizar suas moedas (direta ou indiretamente como consequência de políticas monetárias expansionistas) e promover as exportações como meio de estimular o crescimento econômico.⁵ Os impactos sobre o comércio internacional têm sido sentidos e muitos agentes estatais e membros da academia passaram a criticar o FMI e a OMC por sua incapacidade em resolver a questão.

Dois dos mais influentes especialistas em direito e economia internacional nas últimas décadas resumiram de maneira clara as profundas preocupações sobre o tema. John Jackson argumenta que haveria uma divisão amarga entre especialistas de comércio e de finanças, afirmando a existência de um “ódio entre as pessoas do comércio e as pessoas das finanças”:

*It causes real harm, because the problems of financial services, which are horrendous problems today, can really make life pretty miserable, and (it) is making life pretty miserable for millions and millions of people all over the world.*⁶

Fred Bergsten argumenta na mesma linha, afirmando que:

*The failure to link the trade and currency issues is by far the most important single issue facing the global trading system and, indeed, international economic cooperation today. It represents the biggest structural flaw in the Bretton Woods system that was created in the end of the Second World War.*⁷

Este artigo busca identificar as origens legais e históricas desse “elo perdido” por meio da análise da história de desenvolvimento do FMI.

5. A manipulação cambial pode ser identificada mesmo antes da crise de 2008, podendo inclusive ser apontada como um dos fatores que levaram ao desequilíbrio atual. No entanto, a crise inegavelmente realçou seus efeitos. Vide Bergsten, F.; Gagnon, J. Currency Manipulation, the US Economy, and the Global Economic Order. *Policy Brief N. PB 12-25*. Peterson Institute for International Economics, dezembro de 2012.

6. WTO, *Interview with Professor John Jackson on the WTO's Dispute Settlement System*. WTO Online Forum, 4 de julho de 2012. Disponível em: <http://www.wto.org/english/forums_e/debates_e/debate41_e.htm>.

7. Bergsten, F. *Keynote Speech at the VIII Annual Symposium on International Trade*. Washington College of Law: American University, 17 de outubro de 2012.

2 O SISTEMA ECONÔMICO INTERNACIONAL DO PÓS-GUERRA

Após o tormento econômico dos anos 1930 e a Segunda Guerra Mundial, os países decidiram que as relações econômicas internacionais deveriam ser mais estritamente reguladas com o objetivo de garantir a paz e promover o desenvolvimento. Três organizações internacionais foram concebidas, formando uma estrutura institucional que seria responsável pela governança econômica global nas décadas seguintes: o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD); o FMI; e a Organização Internacional do Comércio (OIC), que não chegou a entrar em vigor, restando apenas o GATT como resultado das negociações.

As duas organizações de Bretton Woods, junto ao GATT, formariam o suporte para o relacionamento econômico entre as nações, garantindo que nenhum país pudesse recorrer às medidas protecionistas e mutuamente prejudiciais que haviam potencializado as crises econômicas dos anos de 1930. Enquanto o BIRD se concentraria em financiar os esforços de reconstrução e combate à pobreza, o FMI garantiria o sistema de paridades cambiais ao auxiliar países que estivessem com dificuldade em equilibrar suas balanças de pagamento. O GATT, por sua vez, regularia o comércio justo entre os países, promovendo a liberalização de mercados e os benefícios do comércio livre. Nesse sentido, “*the post-war system would encourage trade in goods, full employment, and stable currencies in a peaceful world*” (Lowenfeld, 2010).

The Great Depression of the 1930s is a prime example – albeit rarely so recognized – of how exchange rate policies can create difficulties for trade policy. That decade saw a virulent outbreak of protectionist trade policies that contributed to a collapse of world trade. In fact, higher trade barriers accounted for about half of the 25 percent decline in the volume of global trade between 1929 and 1932 and stunted the growth of trade for the remainder of the decade.

Yet countries varied significantly in the extent to which they increased tariffs and imposed import quotas. A key factor in determining a country's trade policy response was not – perhaps surprisingly – the degree to which it suffered from falling output and rising unemployment, but rather its exchange rate policy under the gold standard” (Irwin, 2011a).

Cada uma dessas organizações, no entanto, sofreu profundas transformações nas décadas subsequentes, tanto em relação a seus mecanismos de ação quanto aos seus objetivos gerais. O BIRD desenvolveu-se para englobar diversos outros objetivos, de redução da pobreza e desenvolvimento à promoção do investimento externo, do comércio internacional e da facilitação de movimentação de capital, além de uma crescente preocupação com o meio ambiente. O BIRD é hoje parte de um grupo de cinco organizações internacionais, conhecido como o Grupo Banco Mundial.

O GATT foi sucedido pela Organização Mundial do Comércio (OMC) e suas regras agora regulam não apenas tarifas, mas também barreiras técnicas ao comércio, barreiras sanitárias e fitossanitárias, propriedade intelectual e medidas de investimento relacionadas ao comércio. Seu sistema de solução de controvérsias é uma instituição bem estabelecida que tem auxiliado no esclarecimento de princípios e regras ambíguas e, por vezes, conflitantes. A OMC tornou-se um dos foros internacionais mais importantes, em que países negociam aspectos da estrutura de governança econômica global.

Finalmente, o FMI também sofreu grandes transformações. Trata-se da organização de Bretton Woods cujas evoluções históricas e teóricas tiveram os impactos mais relevantes para seus objetivos e mecanismos. Alguns acadêmicos consideram essas evoluções como parte de uma “Revolução Silenciosa” (*Silent Revolution*, Boughton, 2001) em referência às modificações fundamentais sofridas pela organização nos últimos sessenta anos.

Essas mudanças tiveram impacto não apenas sobre a organização, mas sobre todo o sistema de coordenação de Bretton Woods, na medida em que o FMI gradualmente modificou sua função principal estabilizadora no sistema monetário internacional, afastando-se de um controle estrito sobre taxas de câmbio e adotando um sistema de supervisão focado na estabilidade de balanças de pagamento por meio de aportes financeiros.

3 A “REVOLUÇÃO SILENCIOSA” DO FMI E A QUEDA DO ARTIGO IV

A principal razão para a fundação do FMI foi evitar a “anarquia” das políticas cambiais dos anos de 1930. Na concepção de Keynes e White – os pais da organização – medidas protecionistas adotadas via manipulações cambiais teriam sido uma das principais causas da recessão econômica no período. A ideia era a de que se não fosse permitido a nenhum país desvalorizar sua moeda para ganhar vantagens comerciais sobre seus parceiros, a balança de pagamentos de todos os países estaria protegida e o sistema não incorreria na “corrida ao abismo”⁸ que levou à grande depressão. A ausência de uma autoridade internacional estabilizadora como o FMI no pós-Guerra “*would depress world economic growth and drive the world back into protectionist policies, regardless of how quickly or well production and trade could be reconstructed after the war*” (Boughton, 2004).

8. Corrida ao abismo (*race to the bottom*, em inglês) é a expressão utilizada por especialistas para fazer referência a medidas mutuamente danosas a que são levados agentes econômicos e estados em um ambiente competitivo que não contenha regras para solucionar falhas de mercado (dilema do prisioneiro). Em busca de competitividade, governos são levados a desregular suas economias, reduzir impostos, padrões trabalhistas e ambientais, além de tomarem ações descoordenadas que prejudicam a coletividade de estados.

A estabilidade cambial seria garantida por meio do sistema de paridades fixas baseadas na conversibilidade do Dólar americano ao ouro. Todos os países teriam a obrigação de manter esta paridade, com intervenção dos respectivos bancos centrais caso fosse necessário, dentro de 1% do valor estabelecido pelo FMI. O Fundo auxiliaria então os países que enfrentassem dificuldades em manter suas paridades via assistência financeira. O objetivo primário do sistema era a manutenção do equilíbrio das taxas de câmbio. O Artigo IV do acordo do FMI era, nesse sentido, instituto legal central do sistema.⁹

Seria possível, no entanto, alterar esta paridade, após consentimento do FMI, para solucionar “desequilíbrios fundamentais” entre o valor da moeda e os fundamentos econômicos do país. Isso efetivamente ocorreu em diversas ocasiões, sendo o caso mais notório a desvalorização em 1967 da libra inglesa em 14,3%.

Vale notar que não apenas o sistema multilateral de comércio dependia do bom funcionamento do sistema de paridades cambiais, mas também diversos mecanismos sob o acordo original do BIRD que faziam referência direta ao sistema de paridades.¹⁰

O sistema de paridades cambiais era, assim, central para a estrutura institucional de governança econômica global concebida em Bretton Woods. Nas palavras de Henry Morgenthau Jr., Secretário do Tesouro Americano e Presidente da Conferência de Bretton Woods:

What are the fundamental conditions under which the commerce among the nations can once more flourish? First, there must be a reasonable stable standard of international exchange to which all countries can adhere without sacrificing the freedom of action necessary to meet their international economic problems.

This is the alternative to the desperate tactics of the past – competitive currency depreciation, excessive tariff barriers, uneconomic barter deals, multiple currency

9. Originalmente, o Artigo IV estava redigido como segue:

Article IV. Par Values of Currencies

Section 1. Expression of par values. – (a) The par value of the currency of each member shall be expressed in terms of gold as a common denominator or in terms of the United States dollar of the weight and fineness in effect on July 1, 1944 (...).

Sec. 3. Foreign exchange dealings based on parity. – The maximum and the minimum rates for exchange transactions between the currencies of members taking place within their territories shall not differ from parity

(i) In the case of spot exchange transactions, by more than one percent; and

(ii) In the case of other exchange transactions, by a margin which exceeds the margin for spot exchange by more than the Fund considers reasonable (...).

Sec. 4. Obligations regarding exchange stability – (a) Each member undertakes to collaborate with the Fund to promote exchange stability, to maintain orderly exchange arrangements with other members, and to avoid competitive exchange alterations. (b) Each member undertakes, through appropriate measures consistent with this Agreement, to permit within its territories exchange transactions between its currency and the currencies of other members only within the limits prescribed under Section 3 of this Article (...).

10. Veja, por exemplo, seu Artigo II, parágrafo 9 do acordo. Também é revelador que os membros do Banco Mundial e as partes contratantes do GATT eram obrigadas a serem membros do FMI, ou, ao menos, a firmar acordos especiais referentes a suas taxas de câmbio com cada instituição, mas não havia obrigação similar inserida no acordo do FMI.

practices, and unnecessary exchange restrictions – by which governments vainly sought to maintain employment and uphold living standards. In the final analysis, these tactics only succeeded in contributing to world-wide depression and even war. The International Monetary Fund agreed upon at Bretton Woods will help remedy this situation (Discurso de encerramento da Conferência de Bretton Woods, 22 de julho de 1944).

Por um quarto de século o sistema foi estável e preocupações em relação a desvalorizações cambiais competitivas pareciam fazer parte da história. Negociadores envolvidos na liberalização do comércio internacional não precisavam se preocupar com o tema e estavam livres para desenvolver regras de comércio que ignorassem o problema. No fim dos anos de 1960, no entanto, o sistema começou a dar sinais de insustentabilidade.

O sistema fixo criou alguns efeitos indiretos como a sobrevalorização das moedas de países ricos e a desvalorização das moedas de diversas economias emergentes (em relação a seus crescentes fundamentos econômicos). Apesar da possibilidade de mudar as paridades, isto era severamente desencorajado pelo sistema e países com frequência decidiam por não fazê-lo. Isso gerou situações como a do Japão que, no início dos anos 1970, após alcançar crescimento econômico médio de dois dígitos por diversos anos, ainda mantinha sua moeda sob a mesma paridade cambial com o dólar de 1949.

Além disso, alguns autores argumentam que o sistema fixo levou países a adotarem medidas protecionistas para garantir o equilíbrio de suas balanças de pagamentos (Irwin, 2011). O mecanismo de salvaguardas do GATT fora originalmente concebido para garantir a flexibilidade necessária que permitiria países ameaçados proteger suas balanças de pagamento no curto prazo. Essas barreiras temporárias, no entanto, provaram serem difíceis de superar mesmo após a flutuação das taxas de câmbio.

Em 1971, a Guerra do Vietnã havia esvaziado os cofres americanos e, após seis anos de esforço de guerra, os Estados Unidos não mais detinham os meios para manter a paridade com o ouro. Em 15 de agosto de 1971, após histórico discurso presidencial, os Estados Unidos declaravam o fim da convertibilidade do dólar americano para com o ouro. O episódio, conhecido como o “Choque de Nixon”, atingiu diretamente o núcleo do sistema, afetando todas as paridades estabelecidas, levando-as a flutuar. A queda de sua peça central significaria a queda do sistema de paridades fixas.

As moedas passaram a flutuar administradas ou livremente e o processo de adaptação acabou sendo menos turbulento que o esperado. O Fundo foi chamado a lidar com essa nova realidade e a adaptar-se. A teoria econômica já havia sido alterada do ponto em que estava em 1946 e a flutuação cambial não

mais era vista como uma catástrofe. Além disso, como os Estados Unidos não estavam mais em posição para garantir seu mecanismo básico, o sistema tornou-se impraticável em suas linhas originais.

O Conselho de Governadores do FMI reuniu um Comitê para a Reforma do Sistema Monetário Internacional (*Committee on Reform of the International Monetary System*), conhecido como Comitê dos Vinte (*Committee of 20*), com a missão de resgatar o que sobrara do sistema e adaptá-lo à nova realidade econômica. Após dois anos de trabalhos, o Comitê dos Vinte apresentou um programa para auxiliar o sistema monetário a evoluir, focando-se, essencialmente, no suporte a países que enfrentam as consequências do choque dos preços do petróleo. O Conselho de Governadores, posteriormente, adotou as Diretrizes para o Gerenciamento de Taxas de Câmbio Flutuantes (*guidelines for the management of floating exchange rates*) além de um novo método para a valoração de *special drawing rights* (SDRs) baseada numa cesta de dezesseis moedas, em esforço para garantir alguma estabilidade e controle sobre o processo de flutuação (FMI, 1974).

Após diversas tentativas, o Comitê Interino adotou uma “reforma interina” do sistema monetário, incluindo uma emenda ao Artigo IV. Após dois anos, uma Segunda Emenda ao Acordo do FMI entrou em vigor, finalmente reconhecendo o direito dos membros em adotarem arranjos cambiais de sua escolha (Decisão nº 5392 – (77/63), adotada em 29 de Abril de 1977 – “*the 1977 decision*”). Os membros do FMI seriam agora livres para escolherem entre uma série de políticas cambiais (exceto atrelar suas moedas ao ouro): permitir a flutuação livre de sua moeda, atrelar a moeda a outra moeda ou a uma cesta de moedas, adotar a moeda de outro país, participar de um bloco ou união monetária.

Ao fim da década, o FMI havia irreversivelmente modificado seu papel fundamental na governança global econômica. O fim do sistema monetário de Bretton Woods significou que sua função enquanto garantidor do sistema de paridades fixas deveria ser superado. O Fundo agora desempenhava um papel diferente no sistema econômico internacional: garantir a balança de pagamentos de seus membros em uma realidade de câmbio flutuantes. Nesse novo papel, o Fundo não mais teria o poder de determinar valores fixos para taxas de câmbio. O novo mecanismo criado para apoiá-lo na nova tarefa seria baseado na condicionalidade dos empréstimos e na supervisão sistêmica.

Nesse sentido, o Fundo não mais exerceria controle estrito sobre as políticas cambiais de seus membros. O Artigo IV passava a prever que os membros do FMI deveriam “*avoid manipulating exchange rates or the international monetary system in order to prevent effective balance of payments adjustment or to gain an*

unfair competitive advantage over other members” (Artigo IV, parágrafo 1 – iii). O FMI iria, por sua vez, exercer “*firm surveillance over the exchange rate policies of members*” (Artigo IV, parágrafo 3 – b).

Como definido pela decisão de 1977, o mecanismo de supervisão seria o responsável por garantir que os países não promovessem a desvalorização competitiva de suas moedas. No entanto, nos anos subsequentes, mesmo este mecanismo sofreria modificações em seu papel inicial, tornando-se uma parte mais integralizada ao sistema do FMI ao aglutinar diversas considerações macroeconômicas ao exercício de supervisão, gradualmente flexibilizando sua atenção sobre manipulações cambiais. O mecanismo de supervisão evoluiu, assim, afastando-se da “supervisão firme sobre políticas cambiais”. Como bem reconhece o secretariado do FMI:

The 1977 Decision was crafted shortly after the collapse of the Bretton Woods system, in the midst of considerable uncertainty as to how the new system would work. It focused exclusively on surveillance over exchange rate policies, and its coverage was relatively narrow even in that area. The Decision was expected to be revised with experience. However, it remained virtually unchanged even as the practice of surveillance evolved (including to encompass domestic policies as a key element), and a disconnection developed between the Decision and the best practice of surveillance (FMI, 2007b).

Tão profundas foram as mudanças sofridas pelo FMI que alguns autores argumentam sobre a necessidade de um “novo acordo para o Fundo”, dado que a organização “*no longer described, let alone controlled, the international monetary system*” (Lowenfeld, 2010). Na prática, essas mudanças significaram não apenas a mudança radical da principal função do Fundo, mas também a queda de seu Artigo IV.

Um sinal claro da mudança fundamental na posição central que era conferida ao Artigo IV, bem como em sua força, pode ser apreendido ao se analisar as consequências de sua violação. Sob a redação original do Artigo IV do Acordo do FMI, países que decidissem alterar suas taxas de câmbio sem permissão seriam impedidos de obter empréstimos do Fundo. Caso a alteração persistisse após um “período razoável”, o Artigo XV parágrafo 2(b) seria aplicável (Artigo IV, parágrafo 6). Esse artigo estabelecia as provisões pelas quais um membro poderia ser expulso do Fundo e sua alínea b fazia referência direta ao caso específico no qual um membro violasse as obrigações referentes a taxas de câmbio em relação às paridades fixas. Um membro em violação ao Artigo IV poderia, assim, por “decisão do Conselho de Governadores adotada pela maioria dos governadores representantes da maioria total do poder de voto”, ser chamado a “retirar-se do Fundo” (Artigo XV, parágrafo 2 - b).

Nesse sentido, o Artigo IV continha um mecanismo objetivo para verificar o cumprimento de suas disposições (as paridades), além de provisões específicas para punir membros que as desrespeitassem, levando, em último caso, à expulsão do membro. Por outro lado, sob sua versão reformada, nenhuma referência direta é feita no Artigo IV às consequências de sua violação. O Artigo XXVI, parágrafo 2 (equivalente ao original Artigo XV, parágrafo 2), estabelece as consequências da violação por um membro de suas obrigações gerais perante o Fundo. No lugar da referência original às obrigações em matéria de taxas de câmbio, no entanto, o dispositivo remete ao Artigo V (que versa sobre operações e transações do Fundo).

Além disso, a expulsão do Fundo tornou-se muito mais complexa, exigindo, em primeiro lugar, que um membro seja suspenso pela maioria qualificada de 70% do total de poder de voto e, então, após outro período razoável, uma maioria de 85% do total de poder de voto para que o membro perca seu *status* de membro.

Sem mecanismos para determinar taxas de câmbio, o Fundo passou a concentrar seus esforços em garantir a saúde financeira do sistema de câmbios flutuantes. O simples fato de que o Fundo agora permitia aos países escolherem quando e a quais moedas atrelarem suas próprias moedas revela muito sobre a exigibilidade da proibição de manipulação cambial após a queda do sistema de paridades fixas.

A existência de tal artigo, desagregado das práticas da organização, não deve ser visto como algo anômalo. O Artigo VI do Acordo do FMI teve o mesmo destino devido ao crescimento em importância do fluxo de capitais privados para investimentos e balança de pagamentos. Como esse fato não havia sido previsto pelos criadores do Fundo, a proibição de emprestar a países que estivessem enfrentando saída significativa de capital privado, bem como a possibilidade do Fundo exigir que um membro exercesse “controles para impedir o seu uso”, mecanismos contidos no Artigo VI, nunca foram invocadas, em um “silencioso reconhecimento” de sua inaplicabilidade atual (Boughton, 2004, p. 11).

No decorrer da década passada, o FMI foi alvo de críticas pela supervisão insuficiente das políticas cambiais de seus membros. Argumentou-se que os relatórios de supervisão do Artigo IV (relatórios do Artigo IV) não concediam a devida atenção aos desalinhamentos fundamentais das moedas de alguns membros (FMI, 2007b). As tensões advindas da disputa entre os Estados Unidos e a China no tema levaram à adoção pelo Conselho Executivo do FMI da decisão em relação à supervisão bilateral sobre as políticas dos membros (*decision on bilateral surveillance over member's policies*), em 15 de junho de

2007 (FMI, 2007a). Esta decisão revisou e substituiu a decisão de 1977, introduzindo um foco renovado sobre as políticas monetárias dos membros do Fundo e trazendo “*greater clarity and specificity to what exchange rate policies countries should avoid*” (FMI, 2007b, p. 1). Ao mesmo tempo, ela formalizou as “melhores práticas de supervisão (*best practices of surveillance*), desenvolvidas durante as décadas após a decisão de 1977, enfatizando a importância do “diálogo, persuasão, honestidade, tratamento equitativo e devida consideração às circunstâncias específicas de cada país” durante as investigações sob a égide do Artigo IV.

Ainda, a decisão de 2007 ofereceu melhor definição sobre o conceito de “manipulação cambial com o objetivo de adquirir vantagem comparativa desleal sobre outros membros”, relacionando tal comportamento ao conceito de desalinhamento cambial fundamental. Nesse aspecto, a decisão de 2007 estabeleceu que:

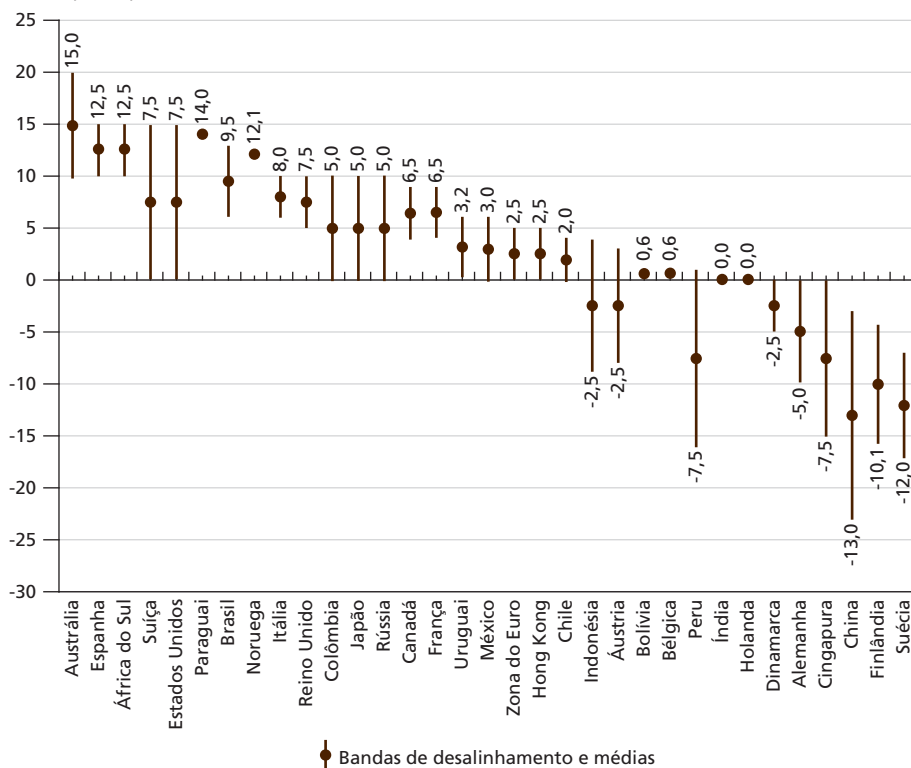
A member would only be acting inconsistently with Article IV, Section 1(iii) if the Fund determined both that: (a) the member was manipulating its exchange rate or the international monetary system and (b) such manipulation was being carried out for one of the two purposes specifically identified in Article IV, Section 1(iii).

(a) “Manipulation” of the exchange rate is only carried out through policies that are targeted at – and actually affect – the level of an exchange rate. Moreover, manipulation may cause the exchange rate to move or may prevent such movement.

(b) A member that is manipulating its exchange rate would only be acting inconsistently with Article IV, Section 1(iii) if the Fund were to determine that such manipulation was being undertaken “in order to prevent effective balance of payments adjustment or to gain an unfair competitive advantage over other members. In that regard, a member will only be considered to be manipulating exchange rates in order to gain an unfair competitive advantage over other members if the Fund determines both that: (A) the member is engaged in these policies for the purpose of securing fundamental exchange rate misalignment in the form of an undervalued exchange rate and (B) the purpose of securing such misalignment is to increase net exports (FMI, Annex I, para. 2, 2007a).

Com efeito, a decisão de 2007 fortaleceu a supervisão sobre as políticas monetárias dos membros do Fundo. Dados do secretariado do FMI (FMI, 2012b, p. 4-6) demonstram que menos de dois terços dos relatórios do Artigo IV incluíam algum tipo de análise cambial antes da decisão de 2007, enquanto 90% o faziam em 2011. Essas análises normalmente são apresentadas sob a forma de estimativas de desalinhamento cambial conduzidas pelo Grupo Consultivo sobre Taxas de Câmbio (*consultative group on exchange rates – CGER*).

GRÁFICO 1

Estimativas do FMI de desalinhamentos cambiais (relatórios do Artigo IV)
 (Em %)


Fonte: FMI.
 Elaboração da CCGI.

As estimativas de desalinhamento foram objeto de muita discussão e controvérsia entre os membros do FMI e algumas delas não foram, inclusive, liberadas para publicação em sua integralidade pelos membros envolvidos. Diversos relatórios apenas aludem a vagas referências como “substancialmente desvalorizado” ou “moderadamente desvalorizado” sem determinar um valor específico. Além disso, essa renovada atenção concedida aos desalinhamentos cambiais não impediu os membros de agirem sobre o valor de suas moedas após a crise financeira de 2008, ação que pode ser chamada de “guerra cambial”.¹¹

Alguns analistas afirmaram que o foco estaria mal posicionado, com excessiva ênfase sobre os efeitos de desalinhamentos cambiais sobre a estabilidade doméstica (estabilidade nacional) em contraposição aos seus efeitos sobre

11. Vide, e.g., Business Insider. *Central Banks are Locked in a Currency War*. October 22, 2012. Disponível em: <<http://www.businessinsider.com/central-banks-are-locked-in-currency-war-2012-10>>.

a estabilidade das economias de outros membros (estabilidade global). A análise cambial também sofreu críticas por parte de alguns países que consideraram a necessidade de levar-se em conta a integração entre os efeitos das taxas de câmbio e de outras medidas nacionais sobre a economia (FMI, 2012b).

A decisão de 2007 já havia tentado abarcar os efeitos de medidas nacionais, incluindo arranjos cambiais, sobre a “estabilidade externa” (*i.e.* estabilidade econômica de outros membros).¹² Uma nova decisão foi adotada pelo Conselho Executivo do FMI em 18 de julho de 2012, para tratar do tema – a decisão sobre supervisão bilateral e multilateral (*decision on bilateral and multilateral surveillance*), também conhecida como decisão sobre supervisão integrada (DSI – *integrated surveillance decision*). A DSI complementou a decisão de 2007 e introduziu regras “*as a step toward modernizing the foundations of Fund surveillance and part of a continuous effort to ensure that surveillance remains relevant and effective amidst the changing global economic landscape*” (FMI, 2012d).

O Departamento de Estratégia, Política e Revisão do FMI, junto ao Departamento Jurídico do Fundo haviam produzido uma série de *policy papers* e propostas de decisão, chamadas de “Modernização do Quadro Legal para Supervisão” – *modernizing the legal framework for surveillance* (FMI, 2012a e 2012b), indicando a necessidade de atualizar o quadro legal do FMI para lidar com as novas questões econômicas levantadas por seus membros, especialmente no que tange o tema dos desalinhamentos cambiais e seus efeitos sobre a “estabilidade econômica global e financeira”.

Stability is the organizing principle of surveillance. Article IV consultations should focus on the appropriate conduct of economic and financial policies pursued by members to promote present and prospective domestic and balance of payments stability as well as global stability. For the latter, Article IV consultation reports should discuss potential or actual spillovers from members’ economic and financial policies that may significantly impact global stability, including alternative possible policy options that would minimize the adverse impact of spillovers on global stability. However, in the context of multilateral surveillance members will not be required to change their policies in the interest of global stability (FMI, 2012e , p. 7).

Nesse sentido, a DSI procurou dar uma resposta aos desafios trazidos pela crise financeira e pelos desequilíbrios globais por meio de uma nova perspectiva a ser adicionada aos exercícios regulares de supervisão do Fundo. Além da estabilidade nacional, o FMI agora focará na repercussão dos arranjos cambiais dos

12. Segundo a *Public Information Notice* do FMI, a decisão de 2007 definiu “*a principle recommending that members avoid exchange rate policies that result in external instability, regardless of their purpose, thereby capturing exchange rate policies that have proven to be a major source of instability over the past decades*” (FMI, 2007b).

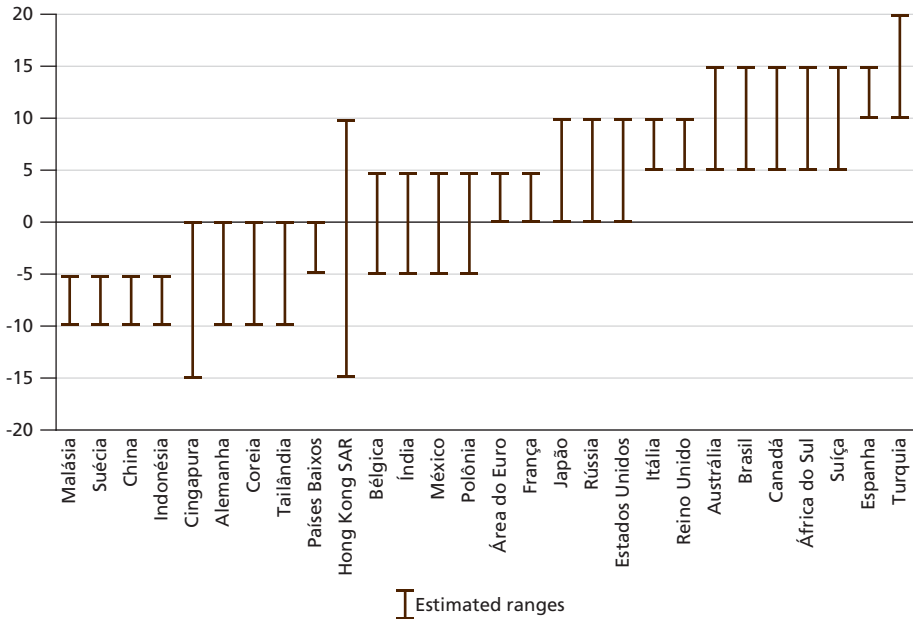
membros e de suas outras medidas nacionais sobre a estabilidade global, trazendo uma “perspectiva multilateral para a supervisão” (FMI, 2012e, p. 8).¹³

Um exercício piloto foi feito em 2012 e os resultados são apresentados a seguir.

GRÁFICO 2

Diferenças estimadas entre taxa de câmbio efetiva real e aquelas consistentes com os fundamentos e políticas desejáveis

(Em %)



Fonte: Estimativas do FMI.

Relatórios do Artigo IV (supervisão bilateral) indicarão possíveis consequências das políticas dos membros sobre a estabilidade global e deverão incluir “possíveis opções alternativas de políticas” para minimizar impactos adversos.

Dois novos mecanismos de supervisão foram criados, de maneira a fortalecer essa função do FMI. As obrigações dos países sob o Artigo IV do Acordo do FMI continuarão a ser objeto de supervisão regular pelos exercícios bilaterais de supervisão do Artigo IV (relatórios do Artigo IV), mas um novo mecanismo de “supervisão estrita” (*firm surveillance*) foi criado –

13. O parágrafo 23 da DSI (FMI, 2012c) estabelece que: “Beyond members obligations under Article IV Section 1, and recognizing that a member’s policies may have a significant impact on other members and on global economic and financial stability, members are encouraged to implement exchange rate and domestic economic and financial policies that, in themselves or in combination with the policies of other members, are conducive to the effective operation of the international monetary system”.

as investigações *ad hoc* do Artigo IV. O diretor-gerente do FMI poderá agora convocar membros a discutir arranjos cambiais específicos e políticas que possam violar suas obrigações sob o Artigo IV, parágrafo 1:

(a) Whenever the Managing Director considers that important economic or financial developments are likely to affect a member's exchange rate policies or the behavior of the exchange rate of its currency, the Managing Director shall, in the context of the Fund's exercise of firm surveillance over members' exchange rate policies, initiate informally and confidentially a discussion with the member. After such discussion, the Managing Director may report to the Executive Board or informally advise the Executive Directors and, if the Executive Board considers it appropriate, an ad hoc Article IV consultation between the member and the Fund shall be conducted in accordance with the procedure set out in subparagraph (b) below.

(b) A staff report will be circulated to the Executive Directors under cover of a note from the Secretary specifying a tentative date for Executive Board discussion which will be at least 15 days later than the date upon which the report is circulated. The Secretary's note will also set out a draft decision taking note of the staff report and completing the ad hoc consultation without discussion or approval of the views contained in the report; the decision will be adopted upon the expiration of the two-week period following the circulation of the staff report to the Executive Directors unless, within such period, there is a request from an Executive Director or decision of the Managing Director to place the report on the agenda of the Executive Board. If the staff report is placed on the agenda, the Executive Board will discuss the report and will reach conclusions which will be reflected in a summing up (FMI, 2012c, para. 28).

Esse mecanismo atua em adição às consultas regulares do Artigo IV e foi concebido como um meio de fortalecer a supervisão do Fundo sobre políticas cambiais que pudessem violar as obrigações do Artigo IV. O segundo mecanismo criado refere-se à iniciativa de consulta multilateral.

31. Whenever the Managing Director considers that an issue has arisen in a policy area of a member country that may significantly influence the effective operation of the international monetary system, and that requires collaboration among members that is not already effectively taking place in another forum in which the Fund is a party, the Managing Director shall informally and confidentially discuss the issue with the relevant members. When the Managing Director forms the view that a multilateral consultation is necessary, the Managing Director may recommend such a consultation to the Executive Board, which may decide that a multilateral consultation will be held. (...)

32. A multilateral consultation will consist of discussions between Fund staff and management and officials of relevant member countries, including, in the case of a currency union, with officials of relevant union-level institutions. The Fund will facilitate discussions among participating members and encourage them to agree

on policy adjustments that will promote the effective operation of the international monetary system. In these discussions, the Fund will provide analysis and propose policy options that participating members may adopt, and may advise on the effect of different combinations of policy adjustments (FMI, 2012c, para. 31-32).

Ambos os mecanismos dependem da supervisão ativa do diretor-gerente do FMI e de sua equipe, fortalecendo significativamente o peso e a importância dessa posição. O Conselho Executivo do FMI preocupou-se, no entanto, em garantir a confidencialidade e flexibilidade dos mecanismos, constantemente reforçando que eles não significariam, em nenhum aspecto, a expansão das obrigações dos membros (FMI, 2012d, p. 2).

Por meio das duas reformas, em 2007 e em 2012, o FMI, seguindo sua própria lógica, buscou responder às críticas recebidas em relação à sua perda de controle sobre arranjos cambiais e a questão das desvalorizações competitivas. Apesar de muito ter sido alcançado, e muito ainda depender do desenvolvimento futuro desses novos mecanismos, resta claro que o FMI inegavelmente não resguarda o firme controle sobre taxas de câmbio que ele detinha antes do fim do padrão dólar-ouro. Em seu lugar, diversos mecanismos de supervisão foram criados com o objetivo de estimular os países a adotarem políticas que não violassem as obrigações contidas no Artigo IV do Acordo do FMI.

Enquanto instituição internacional, o FMI teve que se adaptar rapidamente para enfrentar os enormes desafios impostos pela dinamicidade da economia internacional, de modo a cumprir suas funções. O Fundo conservou um importante papel na governança econômica global nos dias atuais e obteve relativo êxito em cumpri-lo durante as últimas décadas. Nesse sentido, o fim do padrão dólar-ouro e a queda do Artigo IV não acarretaram a irrelevância do Fundo – como alguns especialistas haviam previsto à época. O FMI conseguiu adaptar-se e evoluir, mas não sem profundas consequências para seu sistema.

As maiores dificuldades enfrentadas pelo FMI advêm de seu processo decisório, o qual é baseado em diferenciados poderes de voto, aberto a bloqueio pelos membros mais poderosos. Vale frisar, também, a ausência de um mecanismo eficaz de coação para cumprimento das regras, como o Órgão de Solução de Controvérsias da OMC. Em linguagem do GATT, “o FMI não tem dentes”.

Em todo caso, independentemente de o quão bem-sucedida tenha sido a adaptação do FMI, o Fundo não conseguiu resguardar o seu elo com o sistema multilateral de comércio. Em verdade, o elo foi perdido e as consequências da queda do Artigo IV em sua formatação original, o fim do sistema cambial fixo e o gradual relaxamento do controle sobre manipulações cambiais foram mais profundamente sentidas, atualmente, pelo sistema GATT/OMC.

4 CONSEQUÊNCIAS DA QUEBRA DO ELO CAMBIAL ENTRE O FMI E A OMC: DESVALORIZAÇÕES COMPETITIVAS À DERIVA

Quando as regras do GATT sobre comércio internacional foram concebidas, os negociadores procuraram conter todas as medidas unilaterais tomadas pelos países que pudessem pôr em risco o bom funcionamento do comércio internacional. Regras foram cunhadas para limitar as medidas nacionais protecionistas a tarifas de importação. Desse modo, as medidas protecionistas seriam mais claramente definidas e mais facilmente negociadas.

Durante as negociações uma série de medidas nacionais foram analisadas e regras específicas foram concebidas. Este foi o caso dos efeitos negativos de subsídios e práticas de *dumping* sobre os fluxos de comércio internacional. É interessante notar que havia, inicialmente, a preocupação em relação aos impactos de dois tipos adicionais de *dumping*: o promovido por meio de desvalorizações cambiais competitivas – *dumping* cambial (*currency dumping*); e a manutenção de níveis insuficientes de proteção social e padrões trabalhistas como meio de adquirir vantagens comparativas – *dumping* social. Remédios foram propostos para lidar com essas medidas (UN ECOSOC, E/PC/T/34 de 5 de março de 1947), no entanto, nenhum desses mecanismos estiveram presentes no acordo final.

O chamado “*dumping* social” seria gradualmente controlado por meio do trabalho da ONU em conjunto à Organização Internacional do Trabalho (OIT). A questão cambial, por outro lado, pareceu superada com a implantação do sistema de Bretton Woods. O sistema de paridades fixas forneceu uma forte garantia contra desvalorizações competitivas e seus efeitos sobre o comércio. Neste sentido, as partes contratantes do GATT não tinham razões para duvidar da eficiência desse sistema e estabeleceram o elo por todo o Acordo. No texto original do GATT, diversas passagens podem ser encontradas em que uma relação direta ao sistema de paridades fixas é citada. Os Artigos II:6 e VI:4 são exemplos de mecanismos que dependiam diretamente das paridades cambiais estabelecidas pelo FMI.

However, in the minds of the founders of the post-World War II multilateral economic system, policy coherence and the consistency of rules was already an objective to be achieved, so several articles were inserted in the GATT reflecting in particular (1) the attachment of the trading community to exchange rate stability (2) and the need for the trading community to ensure that the rules-based trading system is not frustrated by the undisciplined use of multiple exchange rate arrangements or exchange restrictions (Auboin, 2007, p. 4-5).

O Artigo XV é o maior expoente do elo entre os dois sistemas. Ele estabelece a cooperação entre as duas organizações e a jurisdição última do Fundo em relação à questão sobre arranjos cambiais (Artigo XV:1). O artigo também

estabelece que todas as partes contratantes devam tornar-se membros do FMI, ou, ao menos, firmar acordo específico com as *partes contratantes*¹⁴ (Artigo XV:6). Finalmente, ele determina que

As partes contratantes abster-se-ão de qualquer medida cambial que possa frustrar os objetivos considerados no presente Acordo e de qualquer medida comercial que possa frustrar os objetivos visados pelos Estatutos do Fundo Monetário Internacional (Artigo XV:4).

A relação estava assim definida com o objetivo de que nenhum tema cambial iria “frustrar” os objetivos do GATT. Esse elo era essencial para neutralizar o tema sob a perspectiva do comércio.

A mesma lógica foi mantida mesmo após o fim do sistema de taxas de câmbio fixas. Com o objetivo de adaptar-se à nova realidade de câmbios flutuantes e à reformulação do Artigo IV do FMI, diversas decisões e diretrizes foram adotadas pelas partes contratantes do GATT. Um exemplo interessante encontra-se no Artigo II:6, que estabelece a possibilidade de um país renegociar suas tarifas consolidadas específicas após uma desvalorização de mais de 20% de sua moeda. A renegociação apenas seria possível caso a desvalorização tivesse ocorrido em respeito às regras do FMI e tinha como base a paridade cambial estabelecida.

Após a queda do sistema de paridades fixas, o mecanismo teve de ser adaptado por meio da decisão “*guidelines for decisions under Article II:6(a) of the general agreement*” (L/4938, 27S/28-29), de 29 de janeiro de 1980, na qual as partes contratantes do GATT reafirmam a importância da avaliação pelo Fundo sobre a desvalorização da moeda de um país. O Grupo de Trabalho sobre Taxa de Câmbio (*working group on exchange rate*) adotou as *guidelines*, estabelecendo um procedimento a ser seguido pelas partes que enfrentassem dificuldades com moedas desvalorizadas. O mecanismo foi invocado onze vezes, todas anteriores à decisão de 1980, e encontra-se, desde então, esquecido nos arquivos da OMC.

Todas as adaptações seguiram o mesmo padrão, apoiando-se sobre o recém-criado “sistema de supervisão” criado pelo FMI. Como demonstrado na parte II deste artigo, o sistema de supervisão também sofreu diversas modificações, agregando outros aspectos econômicos que seriam constantemente analisados pelo Fundo, ao mesmo tempo em que relativizava seu controle sobre variações cambiais. Em sua análise, o Fundo passaria a considerar políticas cambiais

within the framework of a comprehensive analysis of the general economic situation and economic policy strategy of the member, and shall recognize that domestic as well as external policies can contribute to timely adjustments of the balance

14. O GATT não chegou a ter personalidade jurídica internacional própria, não sendo, portanto, uma organização internacional. Nesse sentido, se convencionou utilizar as palavras partes contratantes em caixa alta quando a referência é feita à coletividade das partes contratantes do GATT.

of payments (Principles of Fund Surveillance over Exchange Rate Policies – anexo à decisão do Conselho Executivo 5392 (77/63), 29 de Abril 1977).

A perspectiva relativizada em relação a políticas cambiais era bem adaptada ao novo papel do FMI após o fim do padrão dólar-ouro. Ela não oferecia, no entanto, o mesmo grau de proteção ao sistema multilateral do comércio contra os efeitos dos desalinhamentos cambiais como estabelecido em 1944. Mais que isso, a mudança na perspectiva do Fundo em relação a desalinhamentos cambiais significou a quebra do elo protetor que justificara a ausência de mecanismos neutralizantes no sistema GATT/OMC.

Em relação à habilidade do novo mecanismo de supervisão do FMI de exercer controle sobre taxas de câmbio, Lowenfeld argumenta que:

Article IV did not accomplish the objectives that the drafters had in mind. Governments were reluctant to answer inquiries put by the Fund, and had no real incentive to do so. (...) The idea that the IMF, or the international community through the IMF, could prescribe conduct under amended Article IV comparable with what the Fund prescribed under Article V did not prove viable, if indeed it was ever seriously considered (Lowenfeld, 2010, p. 585).

Na prática, os países encontravam-se agora livres para decidir suas políticas cambiais (frequentemente via manipulação de suas taxas de câmbio), desde que não atrelassem suas moedas ao ouro. O FMI garantiria, por sua vez, a estabilidade do sistema, providenciando suporte financeiro a países que enfrentassem dificuldades em sua balança de pagamentos. Nenhuma adaptação equivalente, no entanto, foi feita ao GATT, mesmo que o sistema não pudesse mais se apoiar nas paridades cambiais fixas.

As partes contratantes do GATT, preocupadas com os efeitos negativos das flutuações cambiais sobre os fluxos de comércio internacional, e reconhecendo que

in certain circumstances exchange market instability contributes to market uncertainty for traders and investors and may lead to pressures for increased protection”, emitiram uma declaração em 30 de novembro de 1984 pedindo ao FMI que melhorasse seu sistema de modo a levar em consideração “the relationship between exchange market instability and international trade (Exchange rate fluctuations and their effect on trade – quadragésima sessão das partes contratantes, ação adotada em 30 de novembro de 1984 – L/5761).

Em resposta, o FMI publicou em 1984 um estudo descrevendo os meios pelos quais a instabilidade cambial poderia afetar os fluxos de comércio internacional (FMI, *exchange rate volatility and world trade*, IMF Occasional Paper 30, 1984, WT/GC/444). As evidências acadêmicas foram inconclusivas e nenhum ajuste sistêmico foi feito pelas partes contratantes ao GATT para enquadrar a incerteza e potenciais efeitos negativos das flutuações cambiais. Além disso,

nenhum estudo foi comissionado pelo GATT sobre os impactos dos desalinhamentos cambiais sobre os instrumentos de comércio.

Concerns resurfaced during the financial crises of the late-1990s, when large currency devaluations by some crisis-hit countries, in certain cases under IMF programmes, provoked claims of “unfair trade” from import-sensitive sectors in some of their main trading partners and pressure for a trade policy response. Regular studies by the IMF helped reduce the gaps between facts and political perceptions, particularly in the immediate aftermath of large exchange rate movements; a new study on the relationship between exchange rates and trade by the IMF in 2004 updated the 1984 study. It concluded that while there was no compelling evidence that in the medium-run exchange rate fluctuations had a significant negative effect on the amount and direction of trade flows, it acknowledged the negative impact of prolonged misalignments of exchange rates, particularly in a regional context (Auboin, 2007, p. 13).

Mesmo com a criação da OMC e a considerável expansão do escopo do sistema, a questão cambial não foi incorporada aos Acordos de Marraqueche. A rodada de negociações do Uruguai focou-se nas barreiras não tarifárias ao comércio que estavam se tornando ponto principal de preocupação do comércio internacional. Ainda que a importância de uma maior cooperação entre o FMI e a OMC tenha sido destacada nos acordos resultantes (Declaração sobre o relacionamento entre a OMC e o FMI – Declarações da Rodada Uruguai), nenhum mecanismo específico foi criado para lidar com manipulações e desalinhamentos cambiais.

As tensões que surgiram envolvendo o relacionamento entre comércio e câmbio foram resolvidas, desde os anos de 1970, fora do escopo tanto do FMI quanto do GATT/OMC, normalmente por meio de acordos políticos entre os países envolvidos. O Acordo de Plaza e o Acordo do Louvre são exemplos importantes de medidas que buscaram reequilibrar moedas depreciadas ou sobrevalorizadas que causavam desvios de fluxos de comércio.

No atual quadro político, no entanto, acordos desse gênero são menos prováveis. Após a crise financeira de 2008 e a decisão política de algumas das maiores economias de desvalorizar suas moedas, direta ou indiretamente como consequência de políticas monetárias expansionistas, para estimular a atividade econômica e restabelecer o crescimento, o problema novamente surgiu e o sistema multilateral se viu despreparado para oferecer soluções.

O Brasil apresentou, até o momento, três propostas de estudo do tema na OMC. Apesar da demonstração de simpatia por alguns membros em relação à análise do tema, a busca por soluções tem sido encarada com reserva e ceticismo por muitos que consideram que o FMI seria o fórum mais apropriado para essa discussão.

A primeira proposta do Brasil foi apresentada ao Grupo de Trabalho sobre Comércio, Dívida e Finanças (WGTDF) em abril de 2011, sugerindo um programa de trabalho que consistiria em uma pesquisa acadêmica

sobre o relacionamento entre taxas de câmbio e o comércio internacional (WT/WGTDF/W/53). Em 20 de Setembro de 2011, o Brasil apresentou sua segunda proposta no tema, sugerindo o exame dos mecanismos e remédios comerciais à disposição no sistema multilateral que pudessem permitir os países neutralizar os efeitos de desalinhamentos cambiais (WT/WGTDF/W/56).

O secretariado da OMC apresentou sua Nota sobre a Revisão da Literatura Econômica, em 27 de setembro de 2011 (WT/WGTDF/W/57), como requisitado pelo Grupo de Trabalho. Trata-se de uma pesquisa extensa, mas que, curiosamente, utiliza a “linguagem do FMI”, e não “linguagem da OMC”. O estudo não toca na questão dos impactos dos desalinhamentos cambiais sobre os princípios, regras e instrumentos da OMC.

Vale frisar que desvalorizações cambiais têm o mesmo efeito econômico de subsídios horizontais, promovendo exportações ao mesmo tempo em que inibe importações ao mercado doméstico. Os efeitos dos desalinhamentos cambiais sobre tarifas já foram discutidos (Thorstensen *et al.*, 2012), mas outros instrumentos de comércio também são potencialmente afetados pelos desalinhamentos cambiais, tais como: tarifas, *antidumping*, subsídios, salvaguardas, regras de origem, Artigos I, II, III, XXIV do GATT, apenas para citar algumas das regras de comércio que certamente estão sendo afetadas pelo câmbio.

A terceira submissão do Brasil, de novembro de 2012 (WT/WGTDF/W/68), trouxe a discussão sobre os efeitos de desalinhamentos cambiais sobre esses instrumentos, bem como a possibilidade de explorar as regras existentes da OMC para neutralizar esses efeitos. Ainda é cedo para analisar se essa iniciativa vai estimular os membros da OMC a negociar novas regras de comércio que levem em consideração a questão cambial.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Crescem as críticas à forma como tanto a OMC quanto o FMI vêm lidando com a situação, especialmente entre os países afetados pelas consequências do que chegou a ser reconhecido como “guerra cambial”. Muitos argumentam que o FMI, por meio do mecanismo de supervisão de seu Artigo IV, seria a melhor instituição para tratar do tema.

O problema chave é que o FMI sofreu uma profunda e significativa “revolução silenciosa” (Boughton, 2001) que modificou seu papel fundamental como parte da estrutura relacionada à governança econômica global. A relação e o entendimento do FMI sobre o tema cambial não guardam semelhança com o que havia sido concebido durante as negociações em Bretton Woods. O Fundo não mais detém o controle sobre as taxas de câmbio de seus membros; nem tem por objetivo fazê-lo. Sob sua agenda atual, o FMI considera taxas de câmbio e políticas cambiais como

uma das diversas variáveis macroeconômicas que a Organização deve supervisionar para garantir a estabilidade econômica nacional e global. Nesse sentido, manipular ou sustentar certo grau de desalinhamento cambial pode ser uma ferramenta válida na reestruturação da balança de pagamento de um país. Os impactos estritos sobre o comércio não estão entre as preocupações da supervisão do FMI.

O sistema multilateral do comércio, no entanto, ainda opera sob a mesma premissa válida à época em que o GATT foi negociado, na qual os movimentos cambiais eram estritamente controlados, neutralizando qualquer possível efeito danoso sobre instrumentos de comércio. O mesmo elo jurídico, o Artigo XV do GATT, permanece inalterado. O sistema não se adaptou ao fato desse elo estar perdido, trazendo impactos substanciais e horizontais para todas as suas regras.

Apesar da base legal para um controle do FMI sobre desvalorizações cambiais competitivas ainda estar tecnicamente presente nos Estatutos da Organização, a evolução de sua função na governança econômica global demonstra que é pouco provável que o Fundo volte a exercer tal controle; ao menos não na forma que os mecanismos da OMC demandariam para que os efeitos dos desalinhamentos sobre os instrumentos de comércio fossem neutralizados.

As recentes alterações às regras e práticas do Fundo envolvendo o mecanismo de supervisão do Artigo IV indicam que a instituição está buscando lidar com a questão sob sua própria lógica de funcionamento. Nenhuma referência é feita, no entanto, aos meios de neutralizar os efeitos dos desalinhamentos cambiais sobre as regras de comércio. Ao mesmo tempo, nenhuma referência é feita à cooperação entre o FMI e a OMC em casos em que “*important economic or financial developments are likely to affect a member’s exchange rate policies*” (FMI, para. 31, 2012c).

É pouco provável que o sistema monetário volte a exercer um controle estrito sobre variações cambiais de maneira similar ao que ocorria durante o padrão dólar-ouro. Nesse sentido, as regras do sistema multilateral de comércio devem ser adaptadas a essa nova realidade. Desconsiderar a mudança fundamental no sistema monetário internacional apenas manterá uma séria lacuna que pode ameaçar a relevância econômica do sistema de comércio.

Os sinais já estão presentes na medida em que a atual “guerra cambial” pressiona os países a tomarem posições cada vez mais defensivas e protecionistas. Como Irwin ressaltou em 2011:

Left unresolved, these tensions over exchange rate policy could give rise to unilateral action. This would not only undermine the credibility of the international institutions that have responsibility in this area, but could lead to damaging retaliation that would be difficult to contain and further harm a weakened world economy. The solution is for the international community, in particular the IMF and the WTO, to work out new rules to

help defuse current and future disputes over exchange rate policy and clarify the conditions under which trade sanctions might be considered an appropriate remedy (Irwin, 2011a).

Enquanto diplomatas e especialistas discutem como lidar com o problema, já há evidências claras de que desalinhamentos cambiais estão distorcendo muitos dos instrumentos de comércio. Como demonstrado por Thorstensen, Marçal e Lucas (2012), moedas sobrevalorizadas podem anular as tarifas aplicadas e consolidadas que foram acordadas durante as rodadas de negociação. Por outro lado, moedas desvalorizadas não apenas concedem subsídios a exportações, mas também aumentam as tarifas de importação acima dos níveis negociados na OMC, em claras violações aos Artigos VI e II do GATT. A evidência é forte em demonstrar que a eficácia dos instrumentos de defesa comercial, como *antidumping*, antissubsídio e salvaguardas, pode ser colocada em xeque.

Há duas perspectivas sendo discutidas atualmente no mundo acadêmico. Uma busca identificar os manipuladores no sentido do Artigo IV do FMI. Um exemplo recente é o trabalho de Joseph Gagnon (Gagnon, 2012), do Peterson Institute, em Washington, que procura uma solução dentro do FMI, mas não descarta a utilização de barreiras tarifárias como um modo de pressionar membros que distorçam suas taxas de câmbio. Essa proposta tenta desenvolver uma metodologia baseada no conceito de manipulação cambial do Artigo IV do FMI e baseia-se na magnitude das reservas, conta corrente e desalinhamento cambial. O autor identifica Suíça, Japão, Israel, Cingapura, China, Malásia, Tailândia e países exportadores de petróleo como manipuladores e define manipulação cambial como o resultado da ação governamental para desvalorizar uma moeda por meio de fluxos financeiros oficiais (gastos governamentais, taxas e juros) ou então manipulação via medidas de controle de capital como taxas e restrições regulatórias. Essa perspectiva adota a lógica do FMI.

A segunda perspectiva é buscar os “frustradores” dos objetivos dos Acordos da OMC, como estabelecido pelo Artigo XV do GATT. O objetivo seria criar um mecanismo na OMC que neutralizasse os efeitos de desalinhamentos cambiais sobre os instrumentos de comércio existentes como correções tarifárias, ou a introdução de considerações sobre desalinhamentos cambiais em antidumping, antissubsídios ou medidas de salvaguarda. Este mecanismo deveria seguir todos os ritos tradicionais do GATT/OMC: investigação, temporalidade e aplicação setorial, uma vez que os efeitos dos desalinhamentos são diferentes dependendo do setor atingido. Um exemplo seria um mecanismo de correção por meio de antissubsídios como proposto por Lima-Campos e Gil (2012).

Os efeitos de desalinhamentos cambiais são tão significativos que uma solução para a questão deve ser encontrada o quanto antes, sem a espera de uma nova Rodada como propõem alguns analistas cautelosos.

O sistema multilateral do comércio não pode aguardar as constantes e inconclusivas discussões de economistas que perseguem o mito de que “no longo prazo, o equilíbrio seria alcançado”. O conceito de tempo para economistas não é o mesmo que para juristas. Não há algo como violar uma regra até que a solução seja alcançada no longo prazo. Parece haver, também, um “elo perdido” entre economistas e juristas que está esvaziando o sentido econômico da OMC.

A tarefa mais urgente para a OMC nesse momento complexo é resgatar o elo perdido entre a OMC e o FMI. Ou o elo é reconstruído, ou a OMC e o FMI falharão em suas missões enquanto instituições internacionais relevantes para uma governança econômica global efetiva.

REFERÊNCIAS

AUBOIN, M. **The Trade, debt and finance nexus: at the cross-roads of micro-and macroeconomics.** OMC, 2004. (Discussion Paper, n. 6).

_____. **Fulfilling the marrakesh mandate on coherence: ten years of cooperation between the WTO, IMF and World Bank.** OMC, 2007. (Discussion Paper, n. 13).

BERGSTEN, F; GAGNON, J. **Currency manipulation, the US economy, and the global economic order.** Peterson Institute for International Economics, dez. 2012. (Policy Brief, n. PB 12-25).

BOUGHTON, J. M. **Silent revolution: the International Monetary Fund, 1979-1989.** FMI, 2001.

_____. **The IMF and the force of history: ten events and ten ideas that have shaped the institution.** Departamento de Desenvolvimento de Políticas e Revisão/FMI, 2004. (Working Paper FMI WP/04/75).

FMI – FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Guidelines for the management of floating exchange rates.** FMI, 1974. (Executive Board Decision, n. 4232-74/67).

_____. **Article IV of the fund’s articles of agreement: an overview of the legal framework.** Departamento Jurídico do FMI em consulta com o Departamento de Desenvolvimento de Políticas e Revisão. Aprovado por Sean Hagan. FMI, 2006.

_____. **Decision on bilateral surveillance over members’ policies.** Decisão do Conselho Executivo. FMI, 2007a.

_____. **IMF executive board adopts new decision on bilateral surveillance over members’ policies.** FMI, 2007b. (Public Information Notice – PIN, n. 07/69).

_____. **Modernizing the legal framework for surveillance – building blocks toward an integrated surveillance decision.** Preparado pelo Departamento de Estratégia, Política e Revisão e pelo Departamento Jurídico. Aprovado por Siddharth Tiwari e Sean Hafan. FMI, 2012a.

_____. **Modernizing the legal framework for surveillance – an integrated surveillance decision.** Preparado pelo Departamento de Estratégia, Política e Revisão e pelo Departamento Jurídico. Aprovado por Siddharth Tiwari e Sean Hafan. FMI, 2012b.

_____. **Bilateral and multilateral surveillance decision – integrated surveillance decision.** Decisão do Conselho Executivo. FMI, 2012c.

_____. **Executive board adopts new decision on bilateral and multilateral surveillance.** FMI, 2012d. (Public Information Notice – PIN, n. 12/89).

_____. **Guidance note for surveillance under article iv consultations.** Preparado pelo Departamento de Estratégia, Política e Revisão em consulta com outros departamentos. Aprovado por Siddharth Tiwari. FMI, 2012e.

GAGNON, J. **Combating widespread currency manipulation, (PB12-19).** Washington: Petersen Institute, 2012.

IRWIN, D. A. Sprit de currency. **Finance and Development**, v. 48, v. 2. FMI, 2011a.

_____. **The nixon shock after forty years: the import surcharge revisited.** Dartmouth College & NBER, 2011b.

LIMA-CAMPOS, A.; GIL, J. A. G. A case for misaligned currencies as countervailable subsidies. **Journal of World Trade**, v. 46, i. 4, 2012.

LOWENFELD, A. F. The international monetary system: a look back over seven decades. **Journal of International Economic Law**, v. 13, n. 3, p. 575-595, 2010.

SIEGEL, D. E. Legal aspects of the IMF/WTO relationship: the fund. **American Journal of International Law**, v. 96, p. 561-621, 2002.

THORSTENSEN, V.; MARÇAL, E.; FERRAZ, L. Impacts of exchange rates on international trade policy instruments: the case of tariffs. **Journal of World Trade**, v. 46, i. 3, 2012.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

GADBAL, R. M. Systemic regulation of global trade and finance: a tale of two systems. **Journal of International Economic Law**, v. 13, n. 3, p. 551-574, 2010.

MAIER, P.; SANTOR, E. **Reforming the IMF: lessons from Modern Central Banking.** Bank of Canada, 2008. (Discussion Paper 2008-6).

O BRASIL EMERGENTE E OS DESAFIOS DA GOVERNANÇA GLOBAL: A PAZ LIBERAL EM QUESTÃO¹

Mônica Hirst²

O Brasil constitui um poder emergente que tem procurado atuar como força de propulsão conducente a um mundo multipolar ancorado em um multilateralismo reconfigurado. O país atua como nova fonte de pressões, opiniões e recursos, que busca promover iniciativas políticas de mediação, especialmente por meio de coalizões com outros poderes emergentes do acrônimo Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS) e do Índia, Brasil e África do Sul (Ibas) para ampliar capacidade de influência em âmbitos de governança global. Este empenho corresponde a um substrato de poder brando da política externa brasileira. Este artigo analisa a presença do Brasil no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU) e aborda os posicionamentos brasileiros no tratamento de situações de crise e/ou conflito, o que envolve opções tais como: a negociação diplomática, a criação de comissões especiais, a aplicação de sanções, a criação de missões de paz, a intervenção militar. O ano de 2011 é destacado por constituir a primeira vez que o Brasil e seus parceiros do BRICS sentaram-se ao mesmo tempo no Conselho de Segurança da ONU. As posições brasileiras somaram-se às de seus parceiros emergentes para reforçar posturas que se contrapõem ao uso da “caixa de ferramentas” do internacionalismo liberal.

Palavras-chave: política externa; potências emergentes; Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas; governança global; cooperação Sul-Sul; Ibas; direitos humanos.

EMERGING BRASIL AND THE CHALLENGES OF GLOBAL GOVERNANCE

BRICS and IBAS now represent a renewed source of international pressure, views, and resources, opening space for affirmative multilateralism and intra-South political coordination. Brazil, together with other emerging partners, has been dedicating special attention to the rule-making process of global governance agendas and institutions. While broadening and deepening the scope of their responsibilities and commitments to other developing countries, they have been crafting innovative forms of inter-state collaboration. The chance to sit together at the UNSC in 2011 as non-permanent members became a major opportunity to oppose the use of liberal internationalism toolkit. During this year, this group was able to share and reinforce the values and perspectives on world politics and security in an effort to strengthen a Southern critical appraisal of the post-cold war liberal peace concepts and prescriptions. Whereas western powers have downplayed the importance of reviewing its methods and procedures UNSC, the emerging powers have transmitted their special concern with the flaws of UN bureaucratic coordination, Brazil has become especially concerned with the question of legitimacy of the use of force in international intervention as well as the humanitarian impact of military action and the importance of solutions which sought equilibrium between peace, solidarity, sovereignty and sustainable development. “Assistance and cooperation, rather than coercion must be our watchwords”, have been Brazil’s pledge at the UNCS.

Keywords: foreign policy; emerging powers; United Nations Security Council; global governance; South-South cooperation, BRICS; IBSA; human rights.

1. A autora agradece as tarefas de assistência bibliográfica realizadas por Natalia Herbst.

2. Professora titular do Departamento de Economia e Administração da Universidade Nacional de Quilmes (UNQ), na Argentina.

EL BRASIL EMERGENTE Y LOS DESAFÍOS DE LA GOBERNANZA GLOBAL

Brasil es una potencia emergente que busca actuar en la búsqueda de un mundo multipolar anclado en un multilateralismo reconfigurado. El país sirve como una nueva fuente de presión, opiniones y recursos, en la promoción de iniciativas de políticas de mediación, actuando en coaliciones con las otras potencias emergentes del BRICS y del IBSA para ampliar su capacidad de influencia en las esferas de gobernanza global. Este compromiso representa un sustrato de poder blando de la política exterior brasileña. El trabajo analiza la presencia de Brasil en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (ONU) y discute las posiciones brasileñas frente a situaciones de crisis y/o conflicto, que implican en elegir opciones, por ejemplo en: las negociaciones diplomáticas, la creación de comités, la aplicación de sanciones, la creación de misiones de mantenimiento de la paz y la intervención militar. El año 2011 resalta, ya que representa la primera vez que Brasil y los países del BRICS estuvieron juntos en el consejo de seguridad de la ONU. Las posiciones brasileñas y de sus socios emergentes reforzaron la oposición al uso de la “caja de herramientas” del internacionalismo liberal.

Palabras-clave: Política exterior; poderes emergentes; Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; gobernanza global; cooperación Sur-Sur; Ibas; derechos humanos.

JEL: F55.

The main danger of war lies in the involvement of outside states or military actors in these conflicts.

Hobsbawm

1 INTRODUÇÃO

A atuação de potências emergentes em contextos externos diversos vem sendo responsável por transformações relevantes nas agendas multilaterais nas áreas econômica, política e de segurança. Enquanto seja certo que a noção de países emergentes surgiu em função essencialmente de indicadores de desempenho econômico, sua aplicação tornou-se recorrente para os Estados empenhados em ampliar sua influência em temas de política e segurança global. Desta forma, alguns países rotulados como “economias emergentes” passaram a ser identificados ao mesmo tempo como “potências emergentes”. O Brasil é um deles e, como parte deste grupo, tem procurado atuar como uma força de propulsão conducente a mundo multipolar ancorado num multilateralismo reconfigurado.

Ademais dos instrumentos clássicos de poder, como dinamismo econômico e dimensão de mercado interno, projeção regional, recursos energéticos e territoriais, o Brasil tem feito um uso intensivo de seus atributos diplomáticos – profissional e presidencial – para ampliar sua presença no cenário internacional.³ Diferentemente de outros pares BRICS (com a exceção da África do Sul), o país não se projeta na cena internacional com base em seus recursos de *poder duro*,

3. É vasta a literatura sobre a nova presença internacional do Brasil. Ver, entre outros, Soares de Lima (2010); Hirst e Soares de Lima (2006); Hirst, Soares de Lima e Pinheiro (2010); Hurrell (2008); Hirst e Soares de Lima (2013).

muito especialmente na possibilidade de recorrer a ações dissuasivas que o *status* de potência atômica assegura. Por opção soberana foi selada constitucionalmente a renúncia a um programa nuclear que não se atenha a fins pacíficos, o que integra o acervo de consensos sobre o qual se sustenta a atual democracia brasileira. Tradição diplomática, compromisso constitucional e opinião pública, somados, fundamentam uma cultura política que rejeita o armamentismo e, portanto, o conflito como opção em contextos de desavenças entre os Estados.⁴

O Brasil defende um reordenamento da ordem internacional baseado seus atributos de *poder brando*. Para tanto, o país atua como nova fonte de pressões, opiniões e recursos apoiado na decisão de ampliar o escopo de suas responsabilidades e compromissos internacionais. Neste mesmo sentido, a política externa brasileira busca promover iniciativas políticas de mediação, especialmente por meio de coalizões com outros poderes emergentes, direcionadas a estimular inovação e maior representatividade no terreno da governança global. Este propósito obedece a prioridades estratégicas e expressa premissas conceituais e normativas que se apoiam na identidade internacional e nos consensos domésticos que outorgam substância à sua política externa.⁵

Percebe-se assim uma coerência entre as alianças com outras potências emergentes e o fortalecimento das premissas essências da política internacional brasileira. O país procura fazer uso das oportunidades oferecidas pelo contexto atual de transformação da ordem mundial, movido por um processo gradualista, desordenado e desigual de difusão do poder internacional. Desta forma, o Brasil busca inserir-se pró-ativamente numa transição que avança na direção de um ordenamento multipolar, no qual países que já contam com uma acumulação sólida de recursos de poder se veem pressionados a compartilhar espaços de governança global com os poderes emergentes. A questão fundamental, a ser trabalhada neste artigo, diz respeito ao conteúdo político que se busca outorgar a esta mesma transição, qual seja: um enfoque alternativo ao do internacionalismo liberal.

Pretende-se indicar de que forma o país ampliou nos anos recentes sua projeção como um poder emergente buscando assegurar presença e capacidade de influência em âmbitos de governança global. Argumenta-se que este empenho corresponde a um dos principais substratos de *poder brando* da política externa brasileira. Deve-se esclarecer que este artigo não almeja uma abordagem exaustiva da atuação brasileira na agenda da governança global, seu foco está colocado nos temas de paz e a segurança. Para isso será privilegiada a análise da presença do Brasil no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU), órgão de

4. Souza (2009, p. 52).

5. Estudos de opinião pública e das relações internacionais do Brasil sublinham a identificação da comunidade de política externa no país com atributos de política branda (Instituto de Relações Internacionais, 2013, p. 34-38).

maior responsabilidade na arquitetura multilateral mundial para o estabelecimento das premissas normativas, políticas e operativas desta agenda. Os momentos em que o Brasil sentou-se no Conselho de Segurança lhe permitiram lidar com um elenco de questões essenciais para a construção de seu instrumental de *poder brando* no tratamento da segurança e da paz mundial.

Cabe também aclarar que o objeto desta narrativa será apenas o da substância política das deliberações e posicionamentos assumidos no Conselho de Segurança. Não estarão contemplados os aspectos jurídicos atinentes às deliberações do Conselho de Segurança, que colocam sobre a mesa o tema da legalidade e tampouco será considerada a questão da representatividade de suas decisões, que remete à problemática da distribuição do poder internacional. Tenciona-se abordar os posicionamentos brasileiros no tratamento de situações de crise e/ou conflito, o que envolve opções tais como: a negociação diplomática, a criação de comissões especiais, a aplicação de sanções, a criação de missões de paz, a intervenção militar e o uso da força.⁶

Uma atenção especial será colocada no ano de 2011, já que este representou um passo adiante nos esforços da diplomacia brasileira de articulação com colegas emergentes no Conselho de Segurança da ONU, com os quais o país se sentou pela primeira vez como membro eletivo. As posições brasileiras se somaram às de seus parceiros do Ibas, para reforçar posturas que pretendiam conter e se contrapor ao uso da “caixa de ferramentas” do internacionalismo liberal. Cabem aqui três elucidacões essenciais para balizar o argumento construído neste artigo. O primeiro, de que a caracterização dos posicionamentos no Conselho de Segurança está centrada na atuação do Brasil como parte da coalizão Ibas. Considera-se crucial diferenciar os países que atuam como membros eletivos daqueles que dispõem de assentos permanentes no Conselho Segurança – como a China e a Rússia – e são atores de primeira linha na configuração do poder internacional. O segundo, de que os três países que integram o Ibas vinculam sua projeção externa a seus processos de democratização, o que lhes outorga um papel particular como vozes discordantes do primado do internacionalismo liberal. Ambos os pontos tornam impossível que se aplique o exercício analítico proposto neste artigo ao grupo BRICS. O terceiro esclarecimento é de que a identificação de posturas e visões semelhantes entre os membros do Ibas não pretende encobrir as diferentes realidades domésticas, geopolíticas e de trajetória histórica/cultural dos países que o integram.

6. Esse exercício foi enriquecido com os resultados do trabalho de pesquisa realizado por Lemgruber (2013). O texto de Lemgruber (2013) apresenta uma compilação bibliográfica de diversos autores sobre a atuação internacional dos BRICS e sistematiza, de forma selecionada, as posições dos membros deste grupo no Conselho de Segurança e na Assembleia-Geral em temas de direitos humanos, não proliferação e reforma da ONU.

Este artigo compreende quatro partes após esta introdução, brevemente descritas a seguir. A segunda seção resume os fundamentos políticos e normativos do que se entende como paz liberal, indicando de forma sistemática a evolução histórica deste conceito, seu estreito vínculo com a arquitetura multilateral contemporânea e seu entrelaçamento com as recentes ações intervencionistas promovidas pelas potências ocidentais. A terceira seção está dedicada à análise da presença das potências emergentes no atual cenário internacional, com destaque ao Brasil. Além de aspectos gerais relativos à ação internacional destes países, faz-se referência à articulação entre suas identidades regionais e aspirações globais e a importância crescente de suas iniciativas de cooperação para o desenvolvimento. Na quarta seção são sublinhados os posicionamentos brasileiros nos anos recentes em espaços políticos da governança global, com foco no Conselho de Segurança da ONU. Aborda-se a coordenação com os colegas do Ibas em 2011, quando foram explicitadas as reservas do grupo frente às linhas de ação que obedeciam as premissas da paz liberal. A quinta e última seção apresenta um conjunto de reflexões com o intuito de contribuir para o debate acadêmico e político-diplomático sobre os desafios que as potências emergentes, e o Brasil em particular, enfrentam como na abordagem de temas de segurança e paz mundial.

2 O QUE SE ENTENDE COMO PAZ LIBERAL

O conceito de paz liberal remete ao de internacionalismo liberal, que por sua vez retoma o ideário que marcou a política externa norte-americana nos últimos cem anos. Desde a segunda década do século XX, graças ao impacto das formulações lançadas pelo presidente Woodrow Wilson, a articulação entre a promoção da democracia e o funcionamento de um arcabouço institucional multilateral se tornou no mundo ocidental um componente essencial do pensamento liberal em política internacional. A equação postulada estabelece um automatismo entre paz, democracia e liberalismo econômico (Knockp, 2009, p. 25-53).

A premissa básica do internacionalismo liberal é de que a paz e a segurança só podem estar asseguradas em um mundo dominado por democracias, no qual a institucionalidade multilateral constitui um instrumento central. Primeiramente, esta fórmula inspirou a criação da Liga das Nações, um dos quatorze pontos cunhados pelo presidente Wilson e difundidos em 1918. Logo, foi utilizada na Carta do Atlântico que levou à fundação da ONU em 1945 e retomada com afinco em 1989, quando terminou a Guerra Fria. Seguindo esta sequência, observam-se ciclos de mobilização diplomática e/ou militar das potências ocidentais, de defesa da bandeira democrática, sob a liderança dos Estados Unidos, apoiada num arcabouço institucional multilateral. Em cada etapa, as forças contrárias a este ideal são identificadas como fontes de ameaça

à paz e à segurança mundial. O arco cronológico – cobrindo o último século – mostra quatro momentos de campanha em prol da democracia:

- a) fim da Primeira Guerra Mundial, por meio da criação de novas nações europeias para assegurar o desmantelamento dos impérios austro-húngaro e otomano;
- b) Segunda Guerra Mundial, mediante coalizão de forças aliadas para libertar os países ocupados pelos regimes nazifascistas da Alemanha, Itália e Japão;⁷
- c) Guerra Fria, por meio da aliança Atlântica para a defesa da democracia na Europa Ocidental como contenção à União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS);⁸ e
- d) pós-Guerra Fria, mediante a promoção da democracia no mundo árabe, em oposição aos governos autocráticos e ao terrorismo islâmico.

São múltiplos os instrumentos utilizados para conduzir estas mobilizações, os quais variam conforme o consenso estratégico e normativo que identifica a ameaça a ser debelada. Ao mesmo tempo, cada consenso estabelece o pilar de legitimidade da resposta coletiva de intervenção e/ou dissuasão a ser adotada. Tais instrumentos podem envolver: ação militar, atividades de inteligência, medidas coercitivas/punitivas e pressão política. Desde o final da Segunda Guerra Mundial, a preeminência dos Estados Unidos na condução desta agenda combina um papel de liderança com os interesses inerentes de seu poderio militar e econômico.

Um ponto essencial no processo resumido acima diz respeito ao paralelismo entre os avanços normativos e práticos do internacionalismo liberal e a cristalização do marco divisório Norte-Sul. Chama atenção o fato de que a descolonização dos países asiáticos e africanos nos anos 1950, 1960 e 1970 não se deu associada a intervenções externas movidas por ideais democráticos. Este processo esteve motivado por um consenso americano-soviético sobre a necessidade de por fim aos impérios coloniais europeus, sem que houvesse uma preocupação específica quanto ao ordenamento jurídico ou à forma de governos que deveria ser adotada pelas nações emancipadas (Jackson, 1987). De fato, quando o pensamento liberal deixa de cumprir uma função

7. O tema da negligência das potências mundiais durante o processo de descolonização asiático e africano é analisado por Robert Jackson (Jackson, 1987, p. 524-526). Já a questão da irrelevância da transmissão de valores liberais nas colônias europeias foi abordada por Uday Singa Metha (Metha, 1999).

8. Cabe apenas fazer um breve comentário sobre as ambiguidades e as contradições das bandeiras pró-democráticas dos Estados Unidos na abordagem da realidade latino-americana durante a Guerra Fria. Enquanto governos eleitos democraticamente de cunho populista-nacionalista eram tratados como ameaças comunistas, regimes autoritários impostos militarmente foram tolerados e, por vezes, celebrados por representarem aliados na contenção e repressão às forças de esquerda.

legitimadora para justificar a subordinação do mundo não ocidental, ele é reconfigurado como a base da argumentação da descolonização, para atender a fins ideológicos dissociados da questão de tipos de regime. Ao mesmo tempo, existe um vínculo entre esta nova configuração do mundo em desenvolvimento e a trajetória conceitual e empírica da teoria do desenvolvimento.⁹ A criação de novas soberanias passa a estar sujeita a condicionamentos e receitas dissociadas das realidades do Sul, enquanto o anticomunismo se torna a essência do internacionalismo liberal.¹⁰ Em termos históricos aqui se dá a gênese do que se vem chamando “soberania periférica”.¹¹

O ponto que se deseja realçar é o da desvinculação entre a normativa da paz liberal e a questão de tipo de regime político no mundo em desenvolvimento ao longo de toda a Guerra Fria. O elenco de organizações multilaterais se mobiliza a favor da descolonização, mas é omissos com respeito ao formato de governo nos países que conquistam sua soberania. Torna-se importante aqui ressaltar que esta omissão não deve ser compreendida apenas como consequência de certo desdém que encobria as visões discriminatórias das potências ocidentais com respeito ao mundo descolonizado. As chamadas “regras do jogo implícitas” do conflito Leste-Oeste foram extremamente eficazes para impor limitações à intervenção internacional ao longo de várias décadas.¹² O reconhecimento por parte dos Estados Unidos e da União Soviética das áreas de influência “do outro”, para definir parâmetros e as fronteiras da intervenção internacional, tornou-se mais funcional do que qualquer tipo de consenso liberal compartilhado entre europeus e americanos. Havia, portanto, pouco espaço para que órgãos multilaterais, como o Conselho de Segurança, tivessem um papel e uma agenda relevante em temas de intervenção internacional.

Em suas origens, e sempre que retomado, o primado liberal parte da ideia de que o resguardo pela paz mundial deveria recair sobre os ombros de uma comunidade de Estados democráticos – entre os quais, os Estados Unidos se destacam como líder, fonte de inspiração e principal responsável. Ao mesmo tempo, é estabelecida uma articulação entre o Estado de direito e o ordenamento jurídico internacional, vínculo este que, por sua vez, outorga legitimidade aos esquemas de segurança coletiva que asseguram uma ordem internacional

9. Para a articulação entre a “exportação” de modelos de modernização do Norte ao Sul desde a era do colonialismo do século XIX e a teoria do desenvolvimento do século XX, ver McCarthy (2009, p. 166-243).

10. McCarthy (2009, p. 205).

11. O conceito de soberania periférica caracteriza a condição pós-post colonial imposta pelas potências ocidentais aos países do mundo em desenvolvimento sujeitos a diferentes formas de ingerência externa que perduram a distribuição desigual de riqueza, autoridade política e poder militar (Bàli e Rana, 2012, p. 104-108).

12. A ideia de que foram estabelecidas “regras do jogo implícitas” durante a Guerra Fria e que estas mesmas tornaram-se um fator de estabilidade internacional foi desenvolvida por Gaddis (1986).

pacífica. Para alguns autores esta equação, rotulada de paz interdemocrática, encontra sua gênese nas ideias de Immanuel Kant formuladas no século XVIII em torno da paz perpétua¹³ (Doyle, 1986; Kant, 2002; Russett, 1993).

Com o fim da Guerra Fria, o internacionalismo liberal experimentou novo impulso, que, por sua vez, conduziu a dois desdobramentos paralelos. O primeiro, de natureza conceitual e normativa, compreende a intervenção como um dever, especialmente frente a determinados cenários que justificariam uma soberania encurtada e contida em nome de uma ação externa salvadora. O segundo diz respeito à importância crescente das ações militares para a eliminação dos focos de “ameaças à paz mundial”, que tanto seriam conduzidas unilateralmente como por meio de mandatos multilaterais. Neste caso, o conceito de ameaça internacional adquiriu um sentido especialmente lasso, impreciso e muitas vezes desproporcional.¹⁴

Observa-se então uma sobreposição desordenada entre intervencionismo, imperialismo e a promoção da democracia. Esta constitui a fase de maior assimilação entre o que o governo de Bill Clinton chamava um “multilateralismo musculoso”, a consolidação de uma comunidade de democracias de mercado e o projeto hegemônico americano (Smith, p. 63, 2001). Considerado o momento do grande triunfo liberal, a década de 1990 testemunhava um conjunto de expectativas que confirmaria a consolidação de uma ordem internacional baseada na propagação global do primado das liberdades econômicas e políticas.¹⁵ Ao mesmo tempo, criavam-se condições favoráveis para expansão de compromissos normativos no campo de direitos humanos, não proliferação de armamentos não convencionais e de segurança coletiva que redefinem o espectro de ação e ajusta o elenco das responsabilidades do Conselho de Segurança da ONU (Ikenberry, 2001, p. 215-256). Com o fim da bipolaridade, estas bandeiras ganhavam notável vigor em função da percepção dominante de que a dissolução da União Soviética significava uma vitória do internacionalismo liberal.¹⁶

13. O conceito da paz interdemocrática representa a pedra angular do pensamento liberal em política internacional e tem conduzido a diversos corolários analíticos, destacando-se os que se baseiam nas hipóteses de que os países democráticos não guerream entre si, os impérios de linhagem liberal dispõem de recursos políticos que reduzem o risco de sobre-estiramento, a democracia constitui um bem público global que pode ser “exportado”, organismos multilaterais representativos e vigorosos são instrumentais para conter o risco de potências hegemônicas cometerem excessos.

14. Um exemplo, entre vários, se dá no caso do Haiti que desde a criação da United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH – Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti) em 2004 é considerada pelo Conselho de Segurança da ONU uma ameaça à paz e à segurança internacional.

15. Ver Fukuyama (1992), Slaughter (2001), Brinkley (1997) e Lake (1993).

16. Em 1993 é criado o Regime Internacional de Armas Químicas, e em 1997 a Organização para a Proibição de Armas Químicas (OPAQ); em 1997 é concluída a negociação de uma Convenção Internacional sobre a proibição de Minas Antipessoais; em 1995 foi estendido indefinidamente – com a anuência de 170 países – o Tratado de Não Proliferação Nuclear, ao qual o Brasil aderiu em 1998; em 1998 foi aprovada a criação da Corte Penal Internacional; em 1993 foi estabelecido o Alto Comissariado de Direitos Humanos das Nações Unidas, cargo que foi ocupado pelo brasileiro Sergio Viera de Mello (2002; 2003).

Vieram logo os anos da investida unipolar norte-americana (2001-2008) e os descaminhos ocasionados pelo apoio prestado pelas potências ocidentais ao governo norte-americano nas intervenções no Afeganistão e no Iraque. A partir de 2001, a agenda da segurança global e a noção de ameaça à paz mundial passaram a estar determinadas por sua natureza imprevisível, sua capacidade de mutação e de urgência repentina. A liderança dos Estados Unidos na confecção e propagação desta agenda ocorre tanto como consequência do ataque direto que sofreram em 11 de setembro de 2001, como do bem servir da luva neoconservadora norte-americana às prédicas liberais que já vinham sendo defendidas nos anos anteriores (Smith, 2001, p. 66-76). Esta sequência permite que o intervencionismo liberal se ajuste às premências estratégicas de cunho preventivo. Uma mesma fórmula política combina a teoria da paz democrática, o unilateralismo e a responsabilidade coletiva. Os custos das divisões internas nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha e os questionamentos da comunidade internacional quanto à eficácia estratégica das ações militares lideradas por ambos abriu espaço para um novo esforço de fortalecimento do multilateralismo e, especialmente, para a posta em marcha de mecanismos cooperativos intergovernamentais no tratamento dos problemas da paz e da segurança.

De fato, uma falência do prisma liberal tem sido a imprecisão da linha de fronteira entre os conceitos do internacionalismo liberal e do imperialismo liberal, o que em termos concretos ampliou o número de ações intervencionistas que ferem a soberania dos Estados em nome da defesa de instituições, práticas e valores democráticos. O avanço da securitização da agenda internacional após 11 de setembro abre a porta para ilimitadas possibilidades de intervenções, justificadas pela necessidade de prevenir ameaças e não apenas contê-las.¹⁷ Comprometia-se ainda mais a soberania de Estados considerados suspeitos ao mesmo tempo que se ampliava o escopo das ações multilaterais. O número de missões de sentido humanitário, e/ou com fins de reconstrução pós-bélica, conduzidas pela ONU e/ou pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) expandiu-se e diversificaram-se as tarefas a serem executadas e os atores envolvidos.¹⁸

Nos espaços de governança global tornou-se lugar comum a argumentação de que realidades vulneráveis, nas quais a precariedade institucional se agravava como consequência de crises políticas severas e escalada de violência, eram propícias para a presença e livre propagação das novas ameaças – o crime organizado, o narcotráfico e o terrorismo internacional. Ajusta-se a esta percepção a noção de “soberania compartilhada” (Krasner, 2005, p. 85-86) para lidar com situações nas quais o exercício da soberania convencional já “não funciona”. Os mandatos do Conselho

17. Ver The White House (2002 e 2006) e Office of Director of National Intelligence (2007).

18. Ver *List of Peacekeeping Operations 1948-2013*. Washington, D.C.: ONU. Disponível em: <<http://www.un.org/em/peacekeeping/documents/operationslist.pdf>>.

de Segurança colocavam um selo de legitimidade em soluções temporárias e/ou emergenciais que suspendem parcialmente a capacidade dos Estados locais de gerirem seus próprios assuntos por serem considerados incapazes de protegerem sua população. A expansão das responsabilidades externas passa a estar associada à concepção multidimensional das intervenções militares conduzidas pela ONU, Otan ou por coalizões intergovernamentais montadas pelas potências ocidentais. Quanto mais robustas fossem estas intervenções, em função de suas múltiplas tarefas, mais abrangente e profunda se torna a ingerência externa compreendida nos mandatos aprovados pelo Conselho de Segurança.

A “exportação” de instituições políticas e formas de governo passaram a estar associadas a um novo tipo de intervencionismo que se impunha independentemente das particularidades e idiosincrasias de culturas políticas locais. Ademais, as decisões de intervir militarmente em nome da defesa da democracia foram muitas vezes – e continuam sendo – resultado de processos decisórios altamente questionáveis no que diz respeito à transparência e consenso das forças políticas nos próprios países nos quais estes ocorrem (Hobsbawm, 2007, p. 119).

Nesse contexto, as potências emergentes passaram a ser percebidas como atores que deveriam expandir seu engajamento na manutenção da paz mundial, seja por meio do envolvimento em operações de intervenção multilateral ou em deliberações nos âmbitos de governança global. O sentido de oportunidade para estes países esteve, desde o primeiro momento, associado aos desafios impostos pela convivência com potências que já contam com uma trajetória de dominação por demais conhecida. De acordo com alguns autores, a nova presença das potências emergentes nos espaços de governança global não representa uma ameaça ou mesmo um indicador de enfraquecimento dos primados do internacionalismo liberal. O fato de que países “não-ocidentais”, como Índia e Brasil, atuem desde dentro de um arcabouço multilateral construído por esse projeto é interpretado como uma evidência de sua vigência e vigor (Ikenberry, 2011).

As próximas seções deste artigo indicarão, entretanto, que essas potências colocam em dúvida os métodos e os conteúdos das ações postuladas pelo núcleo ocidental do poder internacional. Este questionamento de forma alguma representa uma posição obstrutora e/ou destrutiva; ele está associado à valorização do multilateralismo. No entanto, o engajamento crescente desses países aspira abrir espaço para o emprego de procedimentos e visões políticas alternativas à narrativa liberal.

3 O TRAÇADO DE UM CAMINHO GLOBAL SELETIVAMENTE COMPARTILHADO

A formação de agrupações entre potências emergentes, destacando-se o BRICS e o Ibas, vem contribuindo para promoção de mudanças nas agendas multilaterais

que lidam com temas econômicos, políticos e de segurança internacional.¹⁹ Juntos e individualmente estes países constituem novas fontes de pressão, de posicionamentos e de recursos econômicos e políticos nos âmbitos da governança global.²⁰ Enquanto seja certo que a relevância destes países no cenário internacional não responde apenas ao peso de suas economias, é forçoso reconhecer este aspecto como um atributo essencial de sua projeção nos âmbitos de governança global.²¹

Como um membro ativo destas agrupações, o Brasil tem valorizado a coordenação política com seus pares emergentes com vistas a defender uma reconfiguração da arquitetura multilateral que implique uma redistribuição do poder mundial. Para o Brasil, este empenho tem levado a um comportamento internacional que aspira maximizar seus atributos de *poder brando*. O reclamo por direito à voz e voto em espaços de governança global em função do peso de sua economia, da legitimidade de suas críticas aos procedimentos decisórios ainda vigentes e da autoridade que lhe outorga assumir novas responsabilidades políticas e militares, constituem os pilares desta estratégia.

Junto a outros países emergentes, o Brasil tem procurado expandir capacidades de cunho autônomo em busca de um maior reconhecimento no contexto mundial em transição. Ademais dos instrumentos clássicos de poder, como dinamismo econômico e dimensão de mercado interno, projeção regional, recursos energéticos e territoriais, o país tem feito uso intensivo de seus atributos diplomáticos – profissional e presidencial – para ampliar sua presença na cena internacional (Hirst e Soares de Lima, 2006; Hirst; Soares de Lima e Pinheiro, 2010 e Hurrell, 2008). Desta forma, o Brasil vem projetando-se internacionalmente a partir do peso de sua economia, de seus atributos político-diplomáticos e não de seu poderio militar. Junto a seus pares do BRICS e Ibas, o país tem ampliado o escopo de suas responsabilidades e compromissos internacionais (Soares de Lima, 2010). Esta atuação, seja individual ou em grupo, conjuga aspirações, tais como: *i*) maior influência nos desenhos da arquitetura multilateral global; *ii*) expansão de influência em temas de comércio, desenvolvimento e cooperação em âmbitos globais; *iii*) expansão de responsabilidades em temas de segurança, no marco de intervenções multilaterais em cenários de reconstrução pós-conflito, crises humanitárias e desastres naturais; e *iv*) papel regional destacado em temas

19. O grupo Ibas foi criado em 2003 por iniciativa da África do Sul e a adesão imediata do Brasil e da Índia. Até o presente, o grupo realizou seis reuniões ministeriais e seis de chefes de Estado e opera com um marco institucional que reúne dezesseis grupos de trabalho. O BRICS realizou sua primeira reunião de cúpula em 2008, com a participação do Brasil, Rússia, Índia e China em Yekaterinburg; em 2011 a África do Sul foi convidada a se incorporar ao grupo.

20. Para a análise da atuação do BRICS em âmbitos da governança global dedicados a temas econômicos ver, entre outros, Galvao (2012), Narlikar (2010) e Woll (2009).

21. Os BRICS representam mais do que 40% da população mundial, e de 25% do território do planeta. Em 2011, as economias somadas do grupo corresponderam a um produto bruto de US\$ 20,39 trilhões, enquanto o comércio intra-BRICS, neste ano, alcançou US\$ 230 bilhões. Para um estudo abrangente sobre o desempenho econômico do grupo e de cada membro, ver Mathur e Meghna (2013).

de paz, estabilidade e desenvolvimento sustentável. Estas coincidências de forma alguma tem se traduzido em alinhamentos rígidos entre os três países, elas revelam apenas linhas de atuação convergentes que permitem somar esforços para lidar com agendas pré-estabelecidas que limitam o escopo de opções do mundo em desenvolvimento.

No caso do Brasil, percebe-se uma estreita conexão entre estes anseios e o esforço por projetar-se em âmbitos decisórios da governança global econômica e política. Torna-se cada vez mais frequente a sua presença em debates sobre a nova arquitetura de entidades como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM) e os órgãos das Nações Unidas, com menção ao Conselho de Segurança, o Conselho de Direitos Humanos e a Comissão de Reconstrução da Paz. Também foram ampliados seus compromissos junto ao mundo em desenvolvimento de assistência humanitária, cooperação Sul-Sul e presença militar-policial (Ipea, 2010 e 2013).

No que tange à questão da dimensão regional da presença internacional do Brasil e seus sócios do Ibas, deve-se realçar que os três países procuram dissociar suas estratégias globais de suas respectivas presenças geopolíticas. Para a política externa brasileira deve ser mantida a distinção entre os interesses e os atores que incidem nos tabuleiros regional e global, com vistas a evitar uma acumulação linear de poder que possa comprometer um ou outro campo de atuação. Enquanto seja certo que o Brasil seja considerado um poder regional, este *status* não se traduz no de um líder sul-americano. O mesmo ocorre com os demais membros do Ibas e em nenhum momento se transmite a intenção de se criar uma ponte entre esta coalizão de emergentes e suas regiões no sentido de identificar o grupo como uma união entre lideranças regionais. Procura-se não confundir posições de líderes, graças a atributos econômicos ou militar-estratégicos, que destacam estes países no contexto geopolítico em que estão inseridos, com a construção de um projeto de poder regional. À parte dos aspectos formal-institucionais, como a ocupação de um assento reservado para a América Latina no Conselho de Segurança, a diplomacia brasileira evita evocar uma liderança e mesmo uma representação latino-americana nos âmbitos da governança global. O fato de que o Brasil se identifique como uma voz relevante da América do Sul não o tem levado a se pronunciar em nome da região.²² Além de uma postura prudente quanto a suscitar suscetibilidades por parte de seus vizinhos, o país não demonstra interesse em assumir as responsabilidades e os deveres de um líder regional.

Feito este esclarecimento, cabe reconhecer que as potências emergentes tornaram-se especialmente ciosas de suas estratégias de regionalização, valorizando agendas de cooperação regional e ampliando seus compromissos institucionais com

22. Os novos desafios da política externa brasileira no âmbito regional tornaram-se objeto de análise de vários autores. Ver, entre outros, Vigevani e Ramanzini (2009), e Lechini e Giaccaglia (2010).

órgãos multilaterais. Para os membros do Ibas, estes representam instrumentos valiosos para atenuar desequilíbrio em contextos assimétricos de poder econômico e/ou militar. No sul da Ásia, a Índia vincula suas iniciativas de cooperação com presenças financeiras e de investimento, gerando uma intensa conexão entre mercados e políticas governamentais. No sul do continente africano, a atuação da África do Sul combina cooperação e presença econômica com compromissos em temas de segurança de forma coordenada com a União Africana. Na América do Sul, o Brasil assumiu novas responsabilidades políticas, consolidou a projeção de seus interesses econômicos e passou a gerir um expansivo portfólio de projetos de cooperação para o desenvolvimento. Ao reforçar a presença empresarial, diplomática e militar-policial em todos os países sul-americanos, Brasília outorgou nova importância aos vínculos bilaterais e a presença nos âmbitos multilaterais regionais, com menção ao Mercado Comum do Sul (Mercosul), União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). Sublinha-se ainda a ampliação de entendimentos nas áreas de fronteiras, o que tem proporcionado um novo tecido de vinculações em âmbito subnacional com os seus dez vizinhos. Ao mesmo tempo, a decisão de conduzir uma robusta política regional implicou um papel mediador em contextos de riscos de ruptura institucional, o que o levou o governo brasileiro a interferir em momentos de severas crises políticas na Venezuela, Equador, Bolívia e Paraguai (Hirst, 2008).

A Cooperação Sul-Sul representa ainda um elemento-chave para as potências emergentes de diálogo e troca com o universo mais amplo dos países em desenvolvimento. O Brasil, como seus pares no Ibas, procura dinamizar os fluxos de assistência entre os países do Sul, muitas vezes associados às articulações comerciais e de investimento (Ipea, 2010 e 2013). Pretende-se valorizar a Cooperação Sul-Sul a partir de plataformas de ação próprias, sejam estas de caráter multilateral, regional ou bilateral. No primeiro caso, vale mencionar a criação do Fundo Ibas que desde 2005 promove iniciativas para aliviar situações de pobreza e fome, inclusão social, educação e apropriação econômica.²³ Já no BRICS, que soma a China e a Rússia, além do arranjo contingente de reservas para proteger os membros do próprio grupo, comprometeu-se com a criação do Banco de Desenvolvimento do Sul, cujo propósito principal será apoiar projetos de infraestrutura, mudança climática e desenvolvimento sustentável.

As aspirações do Brasil e de seus pares emergentes enfrentam ainda muita desconfiança quanto às potencialidades de cada um e as reais possibilidades de

23. O Ibas instituiu um fundo de alívio da fome e da pobreza em 2004, com o objetivo de apoiar projetos autossustentáveis e replicáveis, dando prioridade a países de menor desenvolvimento relativo e a realidades de pós-conflito. Cada membro do grupo destina anualmente US\$ 1 milhão para o fundo. Já foram concluídos projetos em cinco países (Burundi, Haiti, Guiné Bissau, Cabo Verde e Palestina) e encontram-se em etapa de implementação projetos em outros sete países (Camboja, Serra Leoa, Cabo Verde, Laos, Palestina e Vietnã).

que as aspirações que compartilham possam promover transformações estruturais da ordem mundial. Têm sido frequentes as indagações nos âmbitos político-diplomáticos e intelectuais sobre o sentido genuinamente inovador, sustentável e desinteressado dos países emergentes. Além de questionar-se o pró-ativismo de articulações interestatais como o Ibas e o BRICS, aponta-se o risco de que aumentar o número de vozes possa não afetar o teor e os procedimentos acordados nos âmbitos da governança global.²⁴ Alega-se que uma ordem multipolar não significaria necessariamente um sistema mais democrático já que seguiriam vigentes princípios excludentes e consensos conservadores. De fato, a postura do Brasil, mais do que de contestar a estrutura de poder da ordem internacional, tem sido a de defender uma reforma de sua arquitetura institucional, com especial atenção aos espaços de governança nas áreas financeira e monetária e aos órgãos de maior peso político do Sistema ONU. Não obstante, parece inegável que as posições atualmente defendidas pela diplomacia brasileira frequentemente se diferenciam daquelas defendidas pelas potências ocidentais. Na seção seguinte se buscará indicar como se pode observar esta diferenciação nos debates e decisões do Conselho de Segurança.

4 O CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU COMO PRIORIDADE

A demanda por uma presença assegurada nos espaços de decisão da alta política internacional corresponde a um reclamo histórico para o Brasil. Já nos idos da criação da Liga das Nações, o país reivindicava um assento permanente no Conselho deste organismo. O mesmo se repetiu ao final da Segunda Guerra Mundial, quando se instituiu o Conselho de Segurança como o principal órgão de decisão da ONU. Esta aspiração ganhou novo impulso a partir da conclusão da Guerra Fria, quando o país se articulou com o Japão, com a Alemanha e com a Índia, com a intenção de reforçar sua candidatura. Nos anos recentes, a estratégia brasileira foi de somar empenho, tornando esta uma das bandeiras de suas articulações com outros países emergentes, utilizando o grupo Ibas como plataforma comum. Ao mesmo tempo, o governo brasileiro tem buscado ampliar as bases domésticas de sua aspiração, mencionando-se a criação de um canal de diálogo sobre o tema entre o Itamaraty e a sociedade brasileira.²⁵

A atuação brasileira em espaços de governança global dedicados aos temas da política e da segurança internacional revela uma preocupação sistemática com o tema da legitimidade do uso da força na intervenção internacional e o impacto humanitário da ação militar, defendendo-se soluções que busquem um equilíbrio

24. Entre os autores estrangeiros que colocam dúvidas sobre o sentido inovador dos posicionamentos diplomáticos do Brasil, menciona-se Malamud (2011) e Burges (2013).

25. Ver a página eletrônica "Reformando o Conselho de Segurança das Nações Unidas", disponível em: <<http://csnu.itamaraty.gov.br/>>.

entre a paz, a solidariedade, a soberania e o desenvolvimento sustentável. Entre as bandeiras defendidas pelo Brasil destacam-se a promoção do desenvolvimento e o fortalecimento de instituições locais, no lugar da aplicação de métodos coercitivos para lidar com realidades instáveis, que colocam em risco a soberania dos Estados e abrem espaços para novos ciclos de violência e crise de governabilidade.

Para a diplomacia brasileira, tornar o Conselho de Segurança mais representativo, a partir da ampliação do número de membros permanentes, tornou-se um ponto inexorável desde o fim da Guerra Fria. Seu principal argumento é de que uma nova configuração seria necessária para assegurar maior legitimidade às decisões tomadas pelo órgão. Este constitui ao mesmo tempo o fundamento de sua candidatura a um lugar permanente em um Conselho de Segurança ampliado. Entretanto, a atenção da diplomacia brasileira não está apenas dirigida à questão da constituição do Conselho de Segurança e de sua respectiva representatividade. Observa-se uma preocupação crescente quanto à substância de suas decisões e o espaço de poder que vem ocupando, no sentido de estender suas atribuições para além das fronteiras previamente definidas pela Carta da ONU. Esta tendência, por sua vez, repercute sobre a questão da legalidade das deliberações do Conselho de Segurança para lidar com o elenco de realidades identificadas como ameaças à paz e à segurança internacional (Fonseca Jr., 2008 e Soares de Lima, 2009).

Ao lado do Japão, o Brasil é o país que se sentou mais vezes como membro eletivo no Conselho de Segurança. Graças à sua perseverança diplomática, o país foi eleito em dez ocasiões como representante latino-americano, nos períodos: 1946-1947, 1951-1952, 1954-1955, 1963-1964, 1967-1968, 198-1989, 1993-1994, 1998-1999, 2003-2004 e 2010-2011. O Brasil posiciona-se como o 11º contribuinte de contingentes às Operações de Paz comandadas pela ONU, o que significa sua presença em oito missões entre as quais se destaca a responsabilidade de comando militar na Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti (MINUSTAH) e na Missão da ONU para a estabilização da República Nacional do Congo (MONUSCO).²⁶ Com respeito à Guiné Bissau, além de somar-se aos esforços de reconstrução pós-conflito, o governo brasileiro assumiu a Direção da Configuração Específica, que se dedica a este país na Comissão de Construção da Paz da ONU.²⁷ Recentemente, o país foi eleito para presidir esta mesma Comissão durante o ano de 2104.²⁸ Este desempenho vem encontrando

26. O comando da Monusco foi assumido pelo general Carlos Alberto dos Santos Cruz em maio de 2013, o qual havia ocupado a mesma função na Minustah entre janeiro de 2007 e abril de 2009.

27. A Comissão da Construção da Paz (*peacebuilding commission*) foi criada em 2005, com o propósito de dedicar-se a países que atravessam processos de pós-conflito. A estrutura da comissão compreende três subdivisões: o comitê organizacional, as configurações específicas de países e o grupo de trabalho sobre lições aprendidas. Atualmente os países observados pela comissão são: Burundi, Guiné Bissau, Guiné, Serra Leoa, República Centro Africana e Libéria (Kenkel e Fracalossi de Moraes, 2012).

28. Ver a página eletrônica disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2014-01/brasil-eleito-para-presidir-comissao-de-construcao-de-paz-da-onu>>.

uma resposta positiva da comunidade internacional, que reconhece um envolvimento do país, que vai além da atuação do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e do envio de contingentes às Operações de Paz conduzidas pela ONU.

A frequente presença brasileira no Conselho de Segurança permitiu ao Brasil um processo de amadurecimento de suas posições sobre temas de paz e segurança, primeiro durante os anos de Guerra Fria e, posteriormente, em um contexto de transição da ordem mundial. A condição de membro eletivo não se traduziu para o país em um comportamento passivo, de alinhamentos automáticos.²⁹ Assim mesmo, o Brasil procurou sempre evitar assumir posições de obstrução aos trabalhos do Conselho que servissem para enfraquecer o arcabouço institucional “onusiano”.³⁰ O fato de que os anos recentes coincidam com uma etapa de uma agenda tão fortemente focada no tema da intervenção internacional levou o país a desenhar suas posturas políticas frente às situações de crise e de escalada de violência, acompanhadas por novas formulações conceituais e normativas nos debates da comunidade internacional.

A partir de 1990, abriu-se um horizonte otimista no Conselho de Segurança quanto à ampliação de seu papel na “vida real” de situações de conflito e ameaça à paz mundial em função de seu envolvimento na primeira Guerra do Golfo.³¹ Neste momento, entretanto, ficou claro que para as potências ocidentais tornar o Conselho de Segurança mais efetivo significaria ampliar as bases legítimas da intervenção multilateral, enquanto que para o Brasil e outros poderes intermédios tratava-se de uma oportunidade para aperfeiçoar os enquadramentos jurídicos e normativos nos consensos alcançados entre seus membros. De acordo com as potências ocidentais, o Conselho de Segurança deveria estender o alcance de suas atribuições, assumindo cada vez mais um papel prescritivo, o que significava, em algumas ocasiões, que as resoluções a serem aprovadas poderiam transpor os princípios universais já estabelecidos pelo arcabouço normativo da ONU.³²

Após o ataque de 11 de setembro surgiram novos pontos de controvérsia em torno das implicações da ação militar unilateral e multilateral em vista dos *deficit* de suas bases legais e de seus custos socioeconômicos e humanitários. Neste contexto tornam-se mais complexas e, por vezes mais ásperas, as discussões

29. Vale mencionar o estudo realizado por Eduardo Uziel sobre a presença do Brasil no Conselho de Segurança, no qual o autor identifica o país como parte do grupo restrito de membros eleitos – junto com Japão, Argentina, Canadá, Índia e Colômbia – de presença assídua neste órgão.

30. Uziel (2013, p. 15).

31. A primeira Guerra do Golfo teve lugar em 1991, em resposta à invasão do Kuwait pelo Iraque em agosto de 1990. Em janeiro de 1991, o Conselho de Segurança da ONU aprovou a Resolução nº 678 que, frente à recusa do Estado agressor de retirar-se incondicionalmente, autorizava a formação de uma coalizão de Estados para tomar “todas as medidas consideradas necessárias” para que a paz e a segurança da região fossem restabelecidas. A ofensiva contra o Iraque foi liderada pelos Estados Unidos e pela Grã-Bretanha e contou com a participação de 29 países.

32. Foi nesse contexto que se criou o Grupo dos Quatro (G4) – formado por Japão, Alemanha, Brasil e Índia –, como espaço de coordenação política de países que postulavam ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança.

sobre a redefinição das missões de Operações de Paz comandadas pela ONU. O crescente envolvimento do Brasil nestas operações e o interesse por ampliar sua atuação nos espaços da governança se refletiram nos seus posicionamentos como membro eletivo do Conselho de Segurança. Destaca-se aqui o questionamento ao emprego da diplomacia coercitiva, previsto no capítulo VII da Carta da ONU, para lidar com realidades consideradas de outra alçada, que mereciam ações de proteção aos direitos humanos e /ou de assistência humanitária. Já no biênio 1998-1999, as avaliações críticas do emprego deste recurso foram manifestadas no Conselho pela representação diplomática do país (Fonseca Jr., 2002).

Do ponto de vista conceitual, o discurso diplomático brasileiro no Conselho de Segurança evitou sempre o emprego de rótulos como os de Estados “falidos” e/ou “fracos” para caracterizar o grupo de países em desenvolvimento em condições especialmente vulneráveis. Esta terminologia é criticada por reproduzir estigmas e visões preconcebidas, nas quais subjaz um questionamento à soberania dos países em questão e abre o caminho para soluções intervencionistas. Estas identificações são percebidas como prejudiciais para os países cujas situações de pobreza extrema e carência de recursos institucionais são consequência das estruturas assimétricas de distribuição de recursos e de poder, causadas muitas vezes pelos Estados nos quais são criadas tais rotulações. Estes países devem ser merecedores de ações que expressem solidariedade e compromisso, mas também consentimento. Desta forma, a diplomacia brasileira relativizou o primado da não intervenção ao abraçar o princípio da “não indiferença”. A partir dos primeiros anos do século XXI, este enfoque tornou-se crucial para nortear os posicionamentos do governo brasileiro em contextos de crises humanitárias que suscitaram a mobilização da comunidade internacional e colocavam sobre a mesa a opção da intervenção militar (Hermann, 2011, p. 195-227). O posicionamento assumido frente à crise política e à escalada de violência no Haiti em 2003 indicou o caminho para a transformação deste princípio em uma opção concreta de engajamento internacional. Desde então a diplomacia brasileira vem talhando sua visão sobre a complexa questão da intervenção internacional, buscando equilibrar o primado do direito internacional com elementos de prudência, responsabilidade e legitimidade.

A decisão de assumir um papel proeminente na missão da ONU enviada ao Haiti em 2004 abriu para o Brasil um conjunto de frentes externas que combinam ações diplomáticas, militares e de cooperação internacional.³³ Se até este momento esta nação caribenha esteve ausente do radar do Itamaraty e do Ministério da Defesa, ela passou a ser a principal base empírica de sustentação para novas posturas em temas de segurança coletiva de alcance global, além de se

33. No período 2004-2012, se registra o envio de aproximadamente 18.799 militares e 48 policiais brasileiros ao Haiti. Ver *Dados estatísticos da contribuição de pessoal militar e policial às Nações Unidas*. Departamento de Operações de Manutenção da Paz, jul. 2013.

tornar o principal e mais complexo destino dos programas de cooperação conduzidos pelo Estado brasileiro (Hirst, 2012). O lugar ocupado na MINUSTAH permitiu ao Brasil reforçar seus novos posicionamentos com respeito ao tema da intervenção internacional, com base na identificação de métodos não invasivos de envolvimento militar e de presença civil. Neste mesmo contexto o Brasil passou a expressar certa reserva frente ao conceito de “responsabilidade de proteger” (*responsibility to protect* – R2P), empregado pelos membros da Otan como um escudo legitimador de suas ações de intervenção nos anos recentes. Uma diferença essencial entre o Brasil e as potências ocidentais na abordagem do tema da intervenção militar e possíveis alternativas diz respeito ao empenho por sublinhar as especificidades das realidades em questão e da adoção de soluções que assegurem a anuência da população local. Em lugar de buscar uma regra, um princípio normativo – como o R2P – que se impõe a partir de diagnósticos externos, procura-se adotar uma postura flexível, que tome em consideração fatores históricos, políticos, econômicos, sociais e culturais.³⁴ Entre as preocupações do governo brasileiro sublinha-se o temor de que este tipo de norma encubra objetivos políticos e conduza a processos locais de crises prolongadas, nas quais ações em nome da proteção à população almejem a mudança do regime local.

O fato, por exemplo, de que o governo brasileiro tenha assumido uma postura flexível nos debates do Conselho de Segurança em 2011, frente aos dilemas colocados pela crise na Líbia, merece aqui especial atenção. Na época, como membro eletivo do Conselho, o Brasil propôs que a norma fosse reconfigurada de forma a ampliar o sentido da responsabilidade da comunidade internacional e destacando o risco de uma intervenção para a população local. Sua proposta foi de que a responsabilidade deveria dar-se “ao proteger”, o que terminou conduzindo a uma solução cosmética, traduzida como a responsabilidade ao proteger (*responsibility while protecting* – RWP), que após um primeiro momento foi deixada de lado pelos defensores do R2P e pela própria diplomacia brasileira (Passarelli Harmann, 2012; Foley, 2013).

Outro ponto insistente do discurso brasileiro tem sido o de assegurar que o desenvolvimento sustentável seja uma prioridade do Sistema das Nações Unidas, sublinhada nas resoluções do Conselho de Segurança. “Assistência e cooperação no lugar da coerção, devem ser nossa palavra de ordem” foi uma frase repetida pelas autoridades diplomáticas brasileiras na ONU em seus posicionamentos no Conselho de Segurança durante todo o ano de 2011 (Machado, 2011).

34. O conceito de R2P nasce a partir da consideração de que a soberania é uma responsabilidade, e não um direito. Este enfoque sustenta que se os Estados não são capazes de se protegerem e aos seus cidadãos de ações de genocídio, limpeza étnica, guerras e crimes contra a humanidade, devem pedir assistência à comunidade internacional. Caso esta solicitação não ocorra, cabe à comunidade internacional assumir a responsabilidade de atuar para proteger a integridade da população atingida. A formulação original deste conceito foi feita em 2001 pela Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (IDRC, 2001).

Nos anos recentes, as posições do Brasil no Conselho de Segurança passaram a estar permeadas por novas preocupações que envolvem três pontos: *i*) a inclusão de questões relacionadas a direitos civis e políticos no tratamento das crises em questão; *ii*) a inclusão de uma agenda comprometida com a consolidação da paz na configuração de mandatos das operações de paz (esta posição foi inaugurada com o enfoque adotado para a MINUSTAH); e *iii*) a articulação mais estreita entre o Conselho de Segurança e o Alto Comissariado para os Direitos Humanos. Seguindo esta linha o Brasil foi favorável à criação da Comissão para a Consolidação da Paz e posteriormente à do Conselho de Direitos Humanos.³⁵

Vale aqui rapidamente abrir um parêntese para o tema de direitos humanos no Conselho de Segurança, no qual a sobreposição e mesmo assimilação entre temas de segurança, paz e direitos humanos geraram novas necessidades de ordenamento institucional da arquitetura da governança global.³⁶ Entre 1990 e 2008, 22,33% das 312 resoluções aprovadas pelo Conselho de Segurança faziam alusão a direitos humanos ou a tribunais criminais. Em grande medida esta ampliação da agenda se explica pela tênue fronteira entre a escalada de violações de direitos humanos e as crises humanitárias internacionais, nas quais ocorrem rupturas severas de governabilidade, conflitos intraestatais e escaladas descontroladas de violência. Por normas de direito humanitário internacional com vista a atenuar e/ou postergar o uso da coerção e da intervenção como soluções.

A criação de novos campos de interesse e atuação do Sistema ONU também gerou a necessidade de melhor coordenação entre os seus órgãos de forma a evitar uma concentração de atribuições do Conselho de Segurança. A posição sustentada pelo Brasil passou a ser de promover uma distribuição equilibrada de responsabilidades e evitar que o Conselho de Segurança expanda sua jurisdição e prolongue em demasia a duração das missões de paz. Tal risco passou a ser percebido como uma forma de produzir *de facto* realidades de tutela internacional, que ferem a soberania dos Estados sob a intervenção.³⁷ O posicionamento brasileiro não visa questionar a necessidade de ações efetivas do Sistema ONU no campo dos direitos humanos, mas sim chamar atenção para as distorções criadas pela forma de atuação do Conselho de Segurança nesta matéria (Ghisleni, 2011, p. 235-269). A criação do Conselho dos Direitos Humanos abriu espaço para uma abordagem mais focada em termos temáticos e de tratamento específico de situações delicadas. Para o Brasil, o apoio a este tipo de inovação veio acompanhado por um maior engajamento no Sistema

35. O Conselho de Direitos Humanos da ONU foi instituído em 2006 para reforçar e ampliar o papel até então desempenhado pelo Comitê de Direitos Humanos, criado em 1946 como um dos comitês funcionais do Sistema das Nações Unidas.

36. Sublinha-se que o tema do posicionamento do Brasil frente à agenda dos direitos humanos no âmbito da governança global merece um esforço analítico e narrativo que desviaria o foco deste artigo.

37. Esse risco foi levantado por Celso Amorim em seu discurso proferido em 16 de dezembro de 1998 (Fonseca Jr., 2002, p. 305).

ONU e a necessidade de definições mais precisas de suas posições em contextos de violação de direitos humanos. Ampliou-se ao mesmo tempo a necessidade de diálogo entre o Itamaraty, a Secretária de Direitos Humanos e as organizações não governamentais brasileiras, muitas das quais se destacam por suas conexões com redes globais. Este tipo de vinculação tornou-se propício para expandir e diversificar a atuação brasileira neste campo, como se observou na sua presença na criação de uma Comissão de Observação na Síria.³⁸ Vale ainda mencionar que neste mesmo contexto o posicionamento do Brasil na agenda global de direitos humanos se tornou no país um tema de crescente preocupação para as organizações civis e a comunidade epistêmica local.

As posturas dos países emergentes frente ao tema de direitos humanos no Conselho de Segurança e no Conselho dos Direitos Humanos constituem, muitas vezes, alvo de crítica e questionamento das Organizações Não Governamentais (ONGs), dos representantes de governos e de analistas de países ocidentais, que percebem mais pragmatismo e interesse do que princípios e valores por trás das posições assumidas. Tanto declarações questionadoras de representantes diplomáticos dos Estados Unidos, quanto textos acadêmicos, expressam certa frustração quanto à atuação destes países, considerando que eles não “contribuem” para fortalecer e aprimorar o que se chama um sistema internacional de direitos humanos (Jenkins e Mawdsley, p. 8, 2003). Neste caso, a inovação parece merecer um significado bastante estreito; é apenas associada ao aprofundamento dos primados da paz liberal. Seguindo esta mesma linha, são feitas imputações de que a Índia e o Brasil foram omissos frente às denúncias de abusos em países como Sri Lanka (2009) e Coreia do Norte (2013). De acordo com esta perspectiva, prevaleceria uma lógica oportunista entre as posições mantidas pelo Brasil e seus colegas do Ibás; quanto menos suscetibilidades forem feridas de países que falham em suas responsabilidades de proteger os direitos de seus cidadãos, mais apoio lhes será assegurado para o ingresso como membros permanentes no Conselho de Segurança.³⁹

Como já foi mencionada, entretanto, a reiterada presença do Brasil no Conselho de Segurança permitiu ao país amadurecer seus posicionamentos frente às ações e às formulações normativas que vinham configurando o neointervencionismo promovido pelas potências ocidentais. Tratou-se de um processo de aprendizagem para a diplomacia brasileira de vital importância para outorgar maior consistência às suas aspirações nos âmbitos da governança global. Além de representar um caminho individual, a oportunidade de sentar-se no Conselho de Segurança foi enriquecida com ações diplomáticas paralelas junto a outros

38. Desde 2011, o cientista político Paulo Sérgio Pinheiro desempenhou o papel de coordenador de uma missão de observação nomeada pelo secretário-geral da ONU na Síria.

39. Jenkins e Mawdsley (2013, p. 9).

países emergentes, motivadas por preocupações políticas convergentes. Em 2010, por exemplo, Brasil e Turquia lançaram uma proposta de negociação para lidar com o programa nuclear do Irã frente ao impasse gerado no Conselho de Segurança pelas potências ocidentais, que buscavam a aprovação de duras sanções a este país. A proposta de uma solução mediadora junto ao governo do Irã tinha o propósito de evitar que se continuasse recorrendo ao caminho da diplomacia coercitiva, a partir da garantia por parte do governo iraniano quanto aos fins pacíficos de seu programa nuclear (Espinoza, 2010). A presença de ambos os países como membros eletivos no Conselho de Segurança foi de grande valia para levar adiante esta iniciativa, que ao final fracassou por desinteresse dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha.⁴⁰ A visão compartilhada pelos dois países no Conselho de Segurança era de que as sanções, quando aplicadas, deveriam ser precisas e focadas, evitando-se gerar consequências socioeconômicas e humanitárias adversas. De acordo com a posição brasileira, este tipo de medida não deveria ter fins indiretos, como a de causar mudança de regimes, nem levar a situações nas quais indivíduos e entidades fossem injustamente punidos.⁴¹

Para o Brasil, o ano de 2011 representou um momento importante em seus esforços de articulação política com colegas emergentes no Conselho de Segurança.⁴² Pela primeira vez, Índia, Brasil e África do Sul ocuparam assentos eletivos de forma simultânea neste órgão. As posições brasileiras se somaram a de seus parceiros do Ibas para reforçar posturas comuns de política externa. Durante o ano foram abordados temas especialmente sensíveis tais como: o reconhecimento do Estado da Palestina, a estabilidade e unidade do Iraque, uma solução diplomática para o programa nuclear do Irã, a necessidade de outorgar maior relevância à Conferência sobre o Desarmamento, o processo de partilha do Sudão e a “primavera árabe”. Estas posturas partem de alternativas não conflitivas e refletem uma visão de mundo que questiona a aplicação sistemática do “manual de receitas” da paz liberal.

As posições convergentes entre os membros do Ibas não significam uma harmonia plena entre os mesmos em todos os foros políticos multilaterais, a começar pela Assembleia-Geral da ONU.⁴³ Não obstante, este fato

40. Vale mencionar o texto de Asli U. Bâli, uma estudiosa do direito internacional e da não proliferação de armas nucleares, no qual a iniciativa turca-brasileira é sublinhada como uma medida de confiança que, ao final, se tornou uma oportunidade perdida (Bâli, 2013, p. 42-43).

41. United Nations Security Council Meeting Records 2011.S/PV.6347. 29.06. SC 9965. Disponível em: <<https://www.un.org/en/sc/meetings/records/2011.shtml>>.

42. Alguns autores negam o empenho do grupo por construir posições comuns, considerando meras coincidências às posições convergentes de 2011 (Brutsch e Papa, 2012).

43. O estudo realizado por Sílvia Lemgruber (2013) revela que mesmo no ano de 2011 as posições dos membros do Ibas na Assembleia-Geral AG destoaram no tratamento de algumas questões. Entre os exemplos, citam-se a votação da Resolução A/RES/66/75, relativa aos direitos humanos no Irã, e a da Resolução A/RES/66/26, relativa à proteção de Estados não nucleares.

não parece enfraquecer o argumento em questão. Como já se mencionou, a identificação de posturas compartilhadas entre os três países não pretende a construção de uma coalisão rígida de alinhamentos automáticos. Uma breve análise das reuniões do Conselho de Segurança durante 2011 permite identificar os princípios, e seus respectivos fundamentos, que sustentam os posicionamentos do Brasil, e de seus parceiros Ibas, em seus esforços por contestar as posições das potências ocidentais. Os argumentos construídos para tal fim são resumidos a seguir:

- o vínculo inexorável entre segurança e desenvolvimento (sublinhados no tratamento dos casos do Afeganistão e da Somália);
- o vínculo inexorável entre paz, soberania e desenvolvimento sustentável (na abordagem da defesa do reconhecimento do Estado da Palestina);
- a articulação entre liberdade política, resoluções pacíficas, soberania nacional e integridade territorial (defendida para lidar com as crises na Líbia e na Síria);
- os riscos da ampliação do papel do Conselho de Segurança em relação às atribuições e responsabilidades de outras agências da ONU (apontados no tratamento inapropriado da mudança climática como um problema de segurança);
- o imperativo da prudência no uso de métodos coercitivos (como sanções) para evitar que estas sejam convertidas em um primeiro passo em direção à ação militar (manifestada no tratamento da situação no Irã);
- o imperativo da prudência na aplicação da Carta da ONU no tratamento de crises locais e na definição dos mandatos das Operações de Paz; as prescrições do capítulo VI – referente à manutenção da paz – não devem ser ofuscadas pela aplicação do capítulo VII – que prevê a imposição da paz. (O uso da força deve ser monitorado por meio de relatórios e informações sistematizadas, promovendo-se também a presença dos países afetados e a atuação consultiva da Comissão de Construção da Paz);
- o imperativo da prudência na prescrição de intervenções preventivas: a proteção a vidas humanas deve ser uma prioridade, o que requer uma atuação responsável (sublinhada para as ações realizadas nos países protagonistas da “primavera árabe”); e
- a necessidade de aperfeiçoar os mecanismos de coordenação intraburocráticos da ONU, especialmente entre o Conselho de Segurança, a Assembleia-Geral e as entidades executivas do Sistema ONU.

A convergência entre os membros do Ibas no Conselho de Segurança passou a se refletir também em outros âmbitos políticos multilaterais do Sistema ONU, com menção ao Conselho de Direitos Humanos. Neste caso, observa-se uma coincidência quanto à preocupação de que o princípio da não intervenção seja preservado, mesmo quando seja indiscutível a evidência de violação de direitos humanos. Do ponto de vista normativo, em consonância com as posturas mantidas no Conselho de Segurança, a principal bandeira do Ibas foi a de incluir o direito ao desenvolvimento no elenco dos direitos humanos protegidos e promovidos pelo Conselho de Direitos Humanos. Em termos individuais, o Brasil assumiu posturas inovadoras, defendendo para os membros do Conselho de Segurança um espaço para iniciativas voluntárias e promovendo a inclusão de temas de saúde pública – *human immunodeficiency virus* (HIV/Aids), malária e tuberculose – na agenda de direitos universais. Outras vezes, cabe esclarecer que a possibilidade de trabalhar em conjunto não significou a unificação de posições e menos ainda de políticas próprias de defesa de direitos humanos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tornou-se cada vez mais consensual na literatura de relações internacionais a constatação de que o sistema internacional se move em direção a uma configuração multipolar, na qual a presença das potências emergentes constitui uma das forças de propulsão. É importante ter claro que os avanços serão lentos, parciais e, certamente, insatisfatórios quanto à edificação de um sistema multilateral justo e equilibrado. Mesmo quando os resultados políticos possam parecer promissores, são múltiplos e perniciosos os entraves a serem enfrentados.⁴⁴

O espaço ocupado pela narrativa do internacionalismo liberal é ainda dominante nos âmbitos da governança global que lida com paz e segurança e a necessidade de atuar dentro de seu marco normativo constitui um desafio para os países emergentes. Discorda-se aqui da interpretação oferecida por John Ikenberry quanto ao sentido “vencedor” da preeminência dos valores e instrumentos promovidos pelas potências ocidentais e, mais ainda, de que uma evidência deste triunfo se deva à adesão inexorável a este marco axiológico por parte de países como a Índia e o Brasil (Ikenberry, 2011). Como reza a expressão castelhana: “*es lo que hay*”: os países emergentes atuam nos espaços que lhes oferecem oportunidades. Não obstante, estes mesmos estão convencidos de que um Conselho de Segurança com um número ampliado de membros permanentes será mais representativo, acorde com uma ordem multipolar. A presença

44. Um exemplo ocorre com a reforma estatutária do FMI que, ao incrementar o volume total de suas quotas, aumentou o poder do voto dos poderes emergentes, entre os quais o Brasil. Aprovada em 2010 com vistas a ser implementada em janeiro de 2014, além de não contar com entusiasmo por parte das principais economias europeias, deve aguardar que o Congresso dos Estados Unidos vote favoravelmente à modificação da cota americana.

indiana e brasileira em assentos eletivos, que naturalmente revela a valorização do órgão como espaço decisório da governança global, se reitera com o propósito de reforçar a bandeira da reforma do Conselho de Segurança e não para dar provas de sua conivência com os métodos e valores da paz liberal. Parece pouco atinada a interpretação de que buscar reiteradamente assentos eletivos e evitar posições de obstrução signifique uma adesão plena à ordem vigente.

O empenho dos emergentes na defesa de políticas internacionais alternativas para lidar com conflitos e/ou crises de governabilidade severas representa um intento de transformação do recurso da intervenção externa. Para tanto, busca-se desconcentrar o poder de agenda das potências ocidentais. Propõe-se aqui uma associação entre a noção de descolonização do pensamento e dos modelos de desenvolvimento e as propostas de novos enfoques e soluções no tratamento destas realidades pelos órgãos da governança global. Uma política internacional descolonizada significa uma ação desvencilhada de receitas externas previamente concebidas. A defesa da democracia, dos direitos humanos e do Estado de direito são bandeiras valiosas para países como a Índia, a África do Sul e o Brasil. No entanto, as posições internacionais defendidas por estes países procuram dissociar o progressismo liberal do imperialismo liberal. Não se trata aqui de marcar uma diferença, passível de ser interpretada como um gesto oportunista e demagógico junto aos países em desenvolvimento, mas sim de buscar formas de conter e contrapor as receitas pouco exitosas do internacionalismo liberal. Para os membros do Ibas o progressismo liberal deve estar articulado às condições sociais e institucionais que assegurem o desenvolvimento sustentável.

As diferenças entre estas potências emergentes e as potências ocidentais revivem querelas travadas em outros momentos da história contemporânea. Chama atenção a repetição de controvérsias sobre intervenção externa e defesa da paz mundial, presentes desde o primeiro momento em que a pensamento liberal em política internacional assegurou voz e poder de veto nos espaços da governança global. De fato, se completarão em breve cem anos, ao longo dos quais a comunidade internacional debate e se divide sobre a matéria, tendo passado por diferentes etapas no que tange o marco institucional da arquitetura multilateral e a distribuição do poder mundial.

Como mostrado anteriormente, os posicionamentos do Brasil, Índia e África do Sul buscam construir uma alternativa que reconheça e sublinhe a responsabilidade do Conselho de Segurança e de todo o Sistema ONU na defesa dos direitos humanos e do direito internacional humanitário, baseada no reconhecimento da soberania dos Estados, que formam a comunidade internacional. Mais do que uma voz dissonante, estes países, o Brasil incluído, pretendem corrigir postulações normativas intervencionistas e não obstruir ou demolir consensos

acerca do objetivo comum de que a paz e a segurança internacional sejam alcançadas. A defesa do Estado de direito não deve justificar o uso irresponsável da força. A análise das posições assumidas pelos membros do Ibas em 2011 procurou sublinhar pontos específicos de diferenças que surgiram ao longo do tratamento da agenda do Conselho de Segurança da ONU. No caso da intervenção na Líbia, por exemplo, o principal questionamento esteve dirigido ao estiramento do mandato outorgado pelo Conselho de Segurança, que extrapolou o propósito da destruição do poder militar deste país e se transformou no aniquilamento de seu regime político. Tal como se indica na quarta seção deste artigo, discrepâncias também foram observadas no tratamento de outros contextos delicados, como a divisão do Sudão e a pressão por maior transparência do programa nuclear do Irã.

Cabe aqui, uma vez mais, esclarecer que, tendo em vista os fins deste artigo, optou-se por considerar apenas a articulação do Brasil no Conselho de Segurança com seus pares do Ibas, deixando de lado a discussão sobre as possibilidades de uma convergência BRICS – que incluiria a Rússia e a China. A razão desta escolha se deve à diferença essencial entre ambas as agrupações na abordagem de temas de segurança e paz mundial. O fato de que ambos os países sejam potências nucleares e membros permanentes do Conselho de Segurança, obriga a lidar com complexidades vinculadas aos aspectos estruturais da distribuição do poder internacional que, se bem se relacionem, transcendem a reflexão política central almejada. O BRICS não constitui, como o Ibas, uma coalizão de democracias do Sul, que se posiciona criticamente frente às premissas da paz liberal. Este constitui o foco buscado neste artigo. Torna-se igualmente necessário esclarecer que ao identificar posturas alternativas ao internacionalismo liberal no tempo atual não se pretende projetar o tipo de posicionamento que estes países manterão no longo prazo. O momento presente é de transição da ordem internacional e o empenho de potências emergentes por indicar caminhos alternativos ao intervencionismo liberal está associado ao interesse por sua configuração. Parece precipitado e carece de fundamento afirmar que este mesmo empenho significará apenas uma oxigenação cosmética.

Enquanto seja relevante o seu peso histórico, o reclamo brasileiro se sustenta principalmente em argumentos vinculados ao presente e ao futuro. Como anunciado, o propósito deste artigo foi o de analisar a atuação do Brasil, em sua condição de potência emergente, nos espaços de governança global que lidam com os temas da paz e da segurança internacional. O foco colocado no Conselho de Segurança buscou sublinhar uma dimensão específica: a substância política dos debates e das soluções buscadas para as situações complexas, nas quais crises locais são identificadas como ameaças à paz e à segurança mundial. De forma tangencial também se abordou a importância atribuída pela diplomacia brasileira ao Conselho de Direitos Humanos da

ONU, com o propósito de sublinhar o envolvimento do país com o processo de ampliação da agenda multilateral de direitos e justiça internacional. Sublinha-se que a inclusão deste tema não pretendeu uma discussão pormenorizada do tratamento da agenda global dos direitos humanos por parte do mundo em desenvolvimento. Debruçar-se sobre esta problemática requereria a elaboração de outro artigo, com outro foco. Não obstante, a presença cada vez mais constante de temas de direitos humanos na agenda do Conselho de Segurança cria uma inevitável sobreposição entre as posições do país nos dois órgãos.

Outro esclarecimento, já enunciado na introdução, foi de que este artigo não aborda os aspectos jurídicos que colocam sobre a mesa o tema da legalidade das deliberações do Conselho de Segurança e os avanços *de facto* que o emprego do capítulo VII vem impondo ao conceito de paz coletiva. Também se lidou de forma superficial com a crucial questão da representatividade no Conselho de Segurança vinculada à distribuição do poder mundial e, por conseguinte, à incerta conformação de uma ordem multipolar. Reconhece-se que não constitui tarefa fácil separar as três dimensões, que se impõem quando se analisa a presença do país no Conselho de Segurança. As posições assumidas pela diplomacia brasileira para lidar com temas específicos da agenda estão sempre fundamentadas em sua preocupação quanto à legalidade da atuação do Conselho de Segurança e ao risco de perda de legitimidade que podem ser ocasionados pelo *deficit* democrático de suas deliberações. De fato, os problemas de legalidade causados pela ampliação indevida de prerrogativas e jurisdições do órgão são agravados pelas limitações que a reduzida representatividade de seu corpo de estados-membros traduz. O reconhecimento da natureza imbricada destas dimensões foi claramente exposto pelo chanceler brasileiro frente ao Conselho de Segurança quando afirmou:

A interação com outros órgãos da ONU e a capacidade de lidar com situações complexas são indispensáveis para tornar o Conselho de Segurança mais eficaz. Mas isso não é suficiente. O Conselho de Segurança precisa ser mais representativo e legítimo. Os seus métodos de trabalho mais transparentes (Amorim, 2010, p. 1).

O mesmo ponto foi reforçado quando o ministro indicou o sentido multi-dimensional da demanda pela reforma do Conselho de Segurança:

Uma abordagem holística das crises, a reforma da composição do Conselho, um aumento do papel dos membros não permanentes e a restrição do uso do veto – devem contribuir para tornar a comunidade internacional mais engajada nas decisões do Conselho (Amorim, 2010, p. 1).

Os desafios enfrentados pela diplomacia brasileira para abordar os temas da segurança e da paz mundial vêm se refletindo na comunidade epistêmica do país. O estudo das posições do Brasil em âmbitos da governança global corresponde atualmente um campo de interesse expressivo na literatura e nos debates

de relações internacionais do país. Afora os autores acadêmicos, observa-se uma produção de textos atinentes a esta controvérsia de parte de representantes da diplomacia, o que permite ir identificando uma visão brasileira sobre paz mundial e segurança.⁴⁵ Desta forma se amplia o alcance do conhecimento e do debate doméstico, imprescindíveis para assegurar solidez e sustentabilidade à projeção do país nas esferas mais altas da política internacional.

Esse empenho torna-se ainda mais central frente à intenção do governo de Dilma Rousseff de aprofundar o seu engajamento nos debates e processos de busca de soluções negociadas, em contextos de risco para a segurança e a paz internacional. Ao lado de posturas que indicam a busca de caminhos políticos alternativos, Brasília tem também reforçado seus compromissos de cooperação para o desenvolvimento e ajuda humanitária. Este tipo de atuação está diretamente relacionado ao processo de internacionalização do Estado brasileiro, alimentado pela necessidade de entrosamento de diversas agências do governo – e não apenas o MRE – com os temas da agenda global. Este entrosamento, por sua vez, se constitui cada vez mais em um nutriente do poder brando do Brasil.

A intenção de ampliar o envolvimento com os temas da paz e da segurança internacional em espaços de governança global exigirá cada vez mais consistência e coerência da política externa brasileira. Assegurar um lugar permanente no Conselho de Segurança, fazer valer posições que abram espaço para soluções negociadas em contextos propensos a sanções e/ou intervenção militar, promover uma ordem multipolar baseada em uma arquitetura multilateral renovada, são aspirações robustas perseguidas em um sistema internacional de distribuição desigual de poder e de futuro incerto.

REFERÊNCIAS

AGUIRRE, M. BRICS: a new cooperation model? **Opendemocracy**, 22 jan. 2013. Disponível em: <<http://www.opendemocracy.net/mariano-aguirre/brics-new-cooperation-model>>.

AMORIM, C. **Discurso do ministro das Relações Exteriores na Cúpula de Chefes de Estado e de Governo do Conselho de Segurança das Nações Unidas**. Nova Iorque, 23 set. 2010. Brasília: Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <<http://www.brasil-cs-onu.com/tema/celso-amorim>>. Acesso em: 2 dez. 2014.

AVEZOV, X. **Responsibility while protecting**: are we asking the right question? Sipri, jan. 2013. Disponível em: <http://www.sipri.org/media/newsletter/essay/Avezov_Jan13>. Acesso em: 2 dez. 2014.

45. Algumas teses do Curso de Altos Estudos (CAE) do Itamaraty se converteram em importantes contribuições para enriquecer a literatura local de relações internacionais sobre esta problemática. (Patriota, 1998; Uziel, 2010; Ghisleni, 2011).

BÂLI, A. U. Negotiating non-proliferation: international law and delegation in the Iranian nuclear crisis. **UCLA Law Review**, v. 61, n. 2, 2013 (forthcoming 2014). Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2335621>. Acesso em: 2 dez. 2014.

BÂLI, A. U.; RANA, A. **Pax arabica?** Provisional sovereignty and intervention in the Arab uprisings. [S.l.], 2012. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2193050>>. Acesso em: 2 dez. 2014.

BRINKLEY, D. **Democratic enlargement:** the Clinton doctrine. Spring, 1997. (Foreign Policy, n. 106).

BRUTSCH, C.; PAPA, M. **Deconstructing the BRICS:** bargaining coalition, imagined community or geopolitical fad? *In*: ISA ANNUAL CONVENTION. San Diego, April 1-4, 2012.

BURGES, S. W. Brazil as a bridge between old and new powers? **International Affairs**, v. 89, n. 3, 2013.

DNI – OFFICE OF DIRECTOR OF NATIONAL INTELLIGENCE. **The national counterintelligence strategy of the United States of America.** Washington: US Government Printing Office, mar. 2007.

DOYLE, M. Liberalism and world politics. **The American Political Science Review**, v. 80, n. 4, p. 1151-1169, 1986.

DOYLE, M.; SAMBANIS, N. **Making war & building peace.** Princeton University Press, 2006.

ESPINOZA, A. Iran da un golpe de efecto diplomático. **El País**, Madrid, 18 mayo 2010. Disponível em: <http://elpais.com/diario/2010/05/18/internacional/1274133602_850215.html>. Acesso em: 2 dez. 2014.

FOLEY, C. **To save succeeding generations:** UN Security Council reform and the protection of civilians. Igarape-Cebri, August 2013. Disponível em: <<http://pt.igarape.org.br/to-save-succeeding-generations-un-security-council-reform-and-the-protection-of-civilians/>>. Acesso em: 2 dez. 2014.

FONSECA JR., G. **O interesse e a regra:** ensaios sobre o multilateralismo. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2008.

_____. **O Brasil no Conselho de Segurança da ONU:** 1998-1999. Brasília: Ipri/Funag, 2002. 369 p.

FUKUYAMA, F. **The end of history and the last man.** Free Press, 1992.

GADDIS, J. L. The long peace: elements of stability in the postwar international system. **International Security**, v. 10, n. 4, p. 99-142, 1986.

GHISLENI, A. P. **Direitos humanos e segurança internacional**: o tratamento dos temas de direitos humanos no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (Funag), 2011.

HERMANN, B. **Soberania, não intervenção e não indiferença**: reflexões sobre o discurso diplomático brasileiro. Brasília: Funag, 2011.

HIRST, M. **A presença do Brasil na Bolívia**: diálogo político, vínculos econômicos e cooperação horizontal. Brasília: Ipea, set. 2013. (Texto para Discussão, n. 1869). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1869.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2014.

_____. **Aspectos conceituais e práticos da atuação do Brasil em cooperação Sul-Sul**: os casos de Haiti, Bolívia e Guiné Bissau. Rio de Janeiro: Ipea, jan. 2012. (Texto para Discussão, n. 1687). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1687.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2014.

_____. **Las políticas de Estados Unidos, Europa y América Latina en Haití**: convergencias, sobreposiciones u opciones diferenciadas? Madrid, 2011. (Pensamiento Iberoamericano, n. 8).

_____. La política sudamericana de Brasil: entre el peso de las asimetrías y la incidencia de nuevas coyunturas. *In*: CALDERÓN, F. (Coord.) **Escenarios políticos en América Latina**. Buenos Aires, siglo XXI, 2008.

HIRST, M.; SOARES DE LIMA, M. R. Re-thinking global and domestic challenges in Brazilian foreign policy. *In*: DOMINGUEZ, J. I.; COVARRUBIAS, A. (Eds). **Routledge handbook of Latin America in the world**. Routledge, 2013. No prelo.

_____. Brazil as an intermediate state and regional power. **International Affairs**, 82(1), 2006.

HIRST, M.; SOARES DE LIMA, M. R.; PINHEIRO, L. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. Luzes e sombras do Brasil atual. **Nueva Sociedad** – especial em português, Buenos Aires: Friedrich Ebert Stiftung, p. 22-41, dic. 2010.

HOBSBAWM, E. **Globalisation, democracy and terrorismo**. Little Brown, 2007.

HURRELL, A. Lula's Brazil: a rising power, but going where? **Current History**, February 2008.

IDRC – INTERNATIONAL DEVELOPMENT RESEARCH CENTER. **The Responsibility to Protect**. Ottawa, 2001.

IKENBERRY, J. G. After victory. Institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after major wars. **Princeton University Press**, c. 7, 2001.

- _____. The future of the liberal world order. **Foreign Affairs**, may-june 2011.
- IPEA– INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional**: 2010. Brasília, 2013.
- _____. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional**: 2005-2009. Brasília, 2010.
- IREL – INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS. **Brasil, as Américas e o mundo**. Opinião pública e política externa, 2010-2011. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2013.
- JACKSON, R. Quasi-states, dual regimes, a neoclassical theory: international jurisprudence and the Third World. **International Organization**, v. 41, n. 4, 1987.
- KANT, I. **La paz perpetua**. Madrid: Alianza, 2002.
- KENKEL, K. M.; FRACALOSI DE MORAES, R. **O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado**. Brasília: Ipea, 2012.
- KRASNER, S. D. The case for shared sovereignty. **Journal of Democracy**, v. 16, issue 1. Baltimore, jan. 2005.
- LAKE, A. From containment to enlargement. **U.S. Department of State Dispatch**, v. 4, issue 39, 1993.
- LEMGRUBER, S. **Entre o poder e as ideias: o BRICS a ordem internacional**. Brasília: Ipea, 2013. Mimeografado.
- MACHADO, V. **Briefing to the Security Council on new challenges to international peace and security**. Statement of the ambassador by H. E., vice-minister for Political Affairs, ministry of External Relations of the Federative Republic of Brazil, 23 nov. 2011. Disponível em: <http://www.un.int/brazil/speech/11d-VMachado-Briefing_SC.html>. Acesso em: 2 dez. 2014.
- MALAMUD, A. A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy. **Latin American Politics and Society**, v. 53, n. 3, 2011.
- MATHUR, S.; DASGUTA, M. (Eds.). **Brics trade policies, institutions and areas of deepening cooperation**. New Dehli: Centre for WTO Studies, 2013.
- MUGGAH, R. Brazil should take a shot at United Nations reform. **Opendemocracy**, 29 may 2013. Disponível em: <<http://www.opendemocracy.net/robert-muggah/brazil-should-take-shot-at-united-nations-reform>>. Acesso em: 2 dez. 2014.
- PASSARELLI HARMANN, E. The protection of civilians in armed conflict and Brazil's "responsibility while protecting". **Noref Policy Brief**, 2012. Disponível

em: <http://www.peacebuilding.no/var/ezflow_site/storage/original/application/fa5373728a0119787812c54b6e8e7420.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2014.

PATRIOTA, A. A. **O conselho de segurança após a Guerra do Golfo**: articulação de um novo paradigma de segurança coletiva. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (Funag), 1998.

RUSSET, B. **Grasping the democratic peace**. Principles for a post-Cold War World. Princeton University Press, 1993.

SLAUGHTER, A. Wilsonianism in the twenty-first century. *In: The crisis of american foreign policy: wilsonianism in the twenty-first century*. Princeton University Press, 2001.

SMITH, T. Wilsonianism after Iraq. *In: The crisis of american foreign policy: wilsonianism in the twenty-first century*. Princeton University Press, 2001.

SOARES DE LIMA, M. R. Brasil e polos emergentes do poder mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul. *In: BAUMANN, R. (Org.). O Brasil e os demais BRICS: comércio e política*. Brasília: Cepal/Ipea, 2010.

SOUZA, A. **A agenda internacional do Brasil**: a política externa brasileira de FHC a Lula. Rio de Janeiro: Elsevier; Cebri, 2009.

UZIEL, E. O voto do Brasil e a condição de membro eleito no Conselho de Segurança das Nações Unidas. **Política Externa**, outubro-dezembro 2013.

WHITE HOUSE. **The national security strategy of the United States of America**. Washington, 2002. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2002/index.html>>. Acesso em: 2 dez. 2014.

_____. **National strategy for combating terrorism**. Washington: US Government Printing Office, 2006.

WOLL, C. Emerging power strategies in the World Trade Organization. *In: JAFFRELOT, C. (Ed.) The emerging states*. The wellspring of a new world order. New York: Columbia University Press, 2009.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ANTONINI, B. **Security council resolutions under chapter VII**: design implementation and accountabilities. The cases of Afghanistan, Cote d'Ivoire, Kosovo and Sierra Leone. Madrid: Fride, 2009.

DAUVERGNE, P.; FARIAS, D. B. L. The rise of Brazil as a global development power. **Third World Quarterly**, v. 33, n. 5, 2012.

ENGSTROM, P. Brazilian foreign policy and human rights: change and continuity under Dilma. **Critical Sociology**, v. 38, n. 6, 2012.

GALVÃO, M. O G20 e a transformação da governança internacional. **Política Externa**, v. 20, n. 3, 2012.

JENKINKS, R.; MAWDSLEY, E. Democratic emerging powers and the international human rights system. **International Policy Analysis**. Friedrich Ebert Stiftung, August 2013. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/10202.pdf>>. Acesso em: 2 dez. 2014.

MASTADUNO, M. Preserving the unipolar moment: realist theories and US grand strategy after the Cold War. **International Security**, v. 21, n. 4, Spring 1997.

McCARTHY, T. **Race, empire and the idea of human development**. Cambridge University Press, 2009.

NARILIKAR, A. New powers in the club: the challenges of global trade governance. **International Affairs**, v. 86, n. 3, p. 717-728, 2010.

PIERINI, M. Turkey as a regional foreign policy actor. **Hurriyet Daily News**, May 13, 2013. Disponível em: <<http://carnegieeurope.eu/2013/05/13/turkey-as-regional-foreign-policy-actor/g38s>>. Acesso em: 2 dez. 2014.

PIMENTEL, J. V. (Ed.) **Debating BRICS**. Brasília: Funag, 2013.

SAFEWORLD. **Rising powers and post-2015**. Disponível em: <http://www.saferworld.org.uk/what/rising-powers-and-post-2015?utm_source=smartmail&utm_medium=email&utm_campaign=Rising+Powers+and+Post-2015>. Acesso em: 2 dez. 2014.

SEIXAS CORREA, L. F. **O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2011**. Brasília: Funag, 2013.

WALLERSTEIN, I. **Whose interests are served by the BRICS?** [S.l.], May 1, 2013. (Commentary n. 352).

WEISS, T. G.; COLLINS, C. **Humanitarian challenges & intervention**. Westview Press, 2000.

A ASCENSÃO DO DÓLAR E A RESISTÊNCIA DA LIBRA: UMA DISPUTA POLÍTICO-DIPLOMÁTICA

Maurício Metri¹

Ao final da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos conduziram as negociações para a construção de uma nova ordem mundial e, ao longo desta, lograram definir sua moeda nacional como o padrão de referência internacional. Desde então, o dólar norte-americano permanece como a principal unidade de conta, veículo de liquidação e reserva de valor em âmbito global. O objetivo deste artigo é analisar, de um lado, o papel dos instrumentos político-diplomáticos dos Estados Unidos para determinação das bases que asseguraram a primazia do dólar no sistema internacional e, por outro, a estratégia de resistência britânica em defesa da libra esterlina. Há uma contraposição à visão convencional que acentua o peso das escolhas dos agentes de mercado e dos demais estados nacionais. Parte-se de uma releitura ampliada para o âmbito das relações internacionais da perspectiva teórica da moeda *cartal*, na qual o poder aparece ao centro das questões monetárias enquanto dimensão teórica relevante. Pretende-se mostrar que, conforme os Estados Unidos conseguiram, por meio da diplomacia e da própria guerra, expandir seu poder, ampliar suas áreas de dominação e moldar a arquitetura do sistema, consolidaram simultaneamente um território monetário internacional baseado em sua moeda.

Palavras-chave: dólar norte-americano; libra esterlina; Segunda Guerra Mundial; moeda de referência internacional; *cartalismo*.

THE RISE OF THE AMERICAN DOLLAR AND THE RESISTANCE OF THE POUND STERLING: A POLITICAL AND DIPLOMATIC STRUGGLE

At the end of World War II, the United States negotiated a new monetary system and were able to set its national currency as the international reference standard. Since then, the dollar has remained the most important money of account, means of payment and reserve currency in the world. This study aims to investigate, in the context of the First and Second World Wars, the role of political and diplomatic instruments for the determination of the bases that have ensured the primacy of the dollar in the international system, on the one side; and the strategy of British resistance in defense of the pound sterling, on the other. The author opposes the conventional view which emphasizes the weight of the choices of market participants and the public authorities and presents an expanded reinterpretation of the perspective of *cartal money* in which power appears in the center of the monetary issues as important theoretical dimension. It intends to show that, as it managed to expand through diplomacy and war its power and areas of influence, the United States consolidated an international monetary territory based on its national currency.

Keywords: U.S dollar; pound sterling; Second World War; international reserve currency; *cartal money*.

1. Professor de Economia Política Internacional (EPI) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Uma primeira versão deste artigo, denominada *O dólar e a diplomacia norte-americana*, foi apresentada no VII Congresso da Associação Portuguesa de Ciência Política, em Coimbra, em abril de 2014.

LA SUBIDA DEL DÓLAR ESTADOUNIDENSE Y LA RESISTENCIA DE LA LIBRA ESTERLINA: UNA LUCHA POLÍTICA Y DIPLOMÁTICA

En fines de la Segunda Guerra Mundial, los Estados Unidos lideraron las negociaciones para la construcción de un nuevo orden mundial y, a lo largo de ellas, lograron definir su moneda nacional como referencia internacional. Desde entonces, el dólar sigue siendo la principal unidad de liquidación y de depósito de valor a nivel mundial. El objetivo del trabajo es analizar, por un lado, el papel de los instrumentos políticos y diplomáticos de los Estados Unidos para asegurar la primacía del dólar en el sistema internacional y, por otro lado, la estrategia de resistencia británica en defensa de la libra esterlina. Hay un contraste con la visión convencional que enfatiza el peso de las decisiones de los agentes del mercado y otros estados-nación. Se parte de una relectura teórica de la teoría de las relaciones internacionales de la moneda Cartal, en la cual el poder aparece en el centro de las cuestiones monetarias como una dimensión teórica importante. Se pretende demostrar como los EE.UU. fueron capaces, a través de la diplomacia y de la guerra misma, de expandir su poder, ampliar sus áreas de dominio y configurar la arquitectura del sistema, creando un territorio monetario internacional en base a su moneda.

Palabras-clave: dólar estadounidense; libra esterlina; Segunda Guerra Mundial; moneda de referencia internacional; cartalismo.

JEL: N40; F51; E42.

1 INTRODUÇÃO

Desde o fim da Primeira Guerra Mundial, os Estados Unidos arrogaram para si papel importante nas negociações de reconstrução do sistema internacional. Não demorou muito para que conseguissem moldar a ordem econômica à sua feição e ao seu interesse, inclusive no que diz respeito à definição da moeda de referência internacional, sobretudo durante a Segunda Guerra Mundial.

A partir de então, ampliaram-se de modo expressivo suas capacidades de endividamento e gasto, uma vez que se tornou um imperativo a todos os agentes privados e públicos acumular ativos líquidos denominados em dólares,² em proporção suficiente para ou fazerem frente às suas obrigações com o exterior; ou estabilizarem seus mercados de câmbio; ou ainda para realizarem operações de *hedge* e/ou especulativas nos mais diversos mercados financeiros internacionais. Ademais, ao buscarem aplicações em dólar, os credores reenviam parte de seus saldos acumulados ao sistema financeiro norte-americano, exacerbando sua amplitude e liquidez. Desta forma, os movimentos de capitais acabam por funcionar de modo estabilizador à sua economia, a despeito de seus crônicos *deficit* público e em transações correntes. Os Estados Unidos transferem, com efeito, para o restante do sistema, o ônus de seus desequilíbrios macroeconômicos.³

2. Principalmente na forma de papel-moeda ou em títulos da dívida pública dos Estados Unidos.

3. A respeito dos efeitos assimétricos sobre as diferentes economias nacionais causados pelos processos de ajustamentos externos, ver, por exemplo: Tavares e Melin (1997); Minsky (1993); Prates e Cintra (2007); e Metri (2004).

A proposta deste artigo é analisar, por um lado, como e por meio de quais instrumentos os Estados Unidos conseguiram definir a sua moeda como a de referência internacional, sobretudo durante a Segunda Guerra Mundial e, por outro lado, os esforços ingleses desde o fim da Primeira Guerra Mundial para preservar a primazia da libra esterlina na hierarquia monetária internacional.

Para tanto, parte-se de uma releitura ampliada para a esfera das relações internacionais da perspectiva *cartalista* da moeda. Como método, analisam-se os contextos geopolíticos e as estratégias das principais potências desde o fim da Primeira Guerra Mundial até a década de 1950, destacando seus dilemas, conflitos e rivalidades. Em seguida, identificam-se os meios pelos quais os Estados Unidos se utilizaram para que a sua moeda passasse a ser referência aos demais países em transações internacionais, assim como os artifícios e manobras inglesas para a defesa da libra.

Além desta introdução e de uma conclusão ao final, este artigo apresenta, em seção própria, breves comentários sobre algumas interpretações contemporâneas acerca do dólar enquanto moeda internacional, contrapondo-as à perspectiva teórica em privilégio neste trabalho. Em seguida, são analisadas, em três seções, as diferentes fases do processo de ascensão do dólar e de resistência da libra no sistema internacional: do final da Primeira Guerra Mundial ao colapso da Liga das Nações nos anos de 1930; do aumento das rivalidades interestatais da década de 1930 aos Acordos de Paz do pós-Segunda Guerra Mundial; e, por fim, as primeiras décadas do contexto da Guerra Fria.

2 BREVES COMENTÁRIOS SOBRE A MOEDA INTERNACIONAL

No campo da economia, para alguns autores, duas são as características principais dos sistemas monetários internacionais: de um lado, o controle exercido pelo Estado emissor da moeda de referência sobre a gestão da liquidez internacional e, de outro, a presença de hierarquias monetárias relacionadas, sobretudo, às assimetrias nos processos de ajustamento das contas externas entre as economias nacionais. A despeito de algumas diferenças, estes trabalhos reconhecem uma relação direta entre os contextos políticos internacionais e as ordens monetárias vigentes.⁴

No campo da Economia Política Internacional (EPI), há relativo consenso sobre os benefícios desfrutados pelo país emissor da moeda internacional. Com efeito, debatem-se as razões da ascensão de uma determinada moeda a esta posição de destaque. As respostas sugeridas estão organizadas em torno das vantagens procuradas pelo conjunto dos agentes (políticos e econômicos) que operam em

4. Ver Tavares e Melin (1997); Minsky (1993); Kindleberger (1993); Belluzzo e Almeida (2002); e Metri (2004).

âmbito internacional. Há implícita uma ideia comum de que se trata de escolhas entre estes agentes, prevalecendo como padrão monetário internacional a moeda nacional que obtiver mais adesões ou, pelo menos, as mais importantes. Neste sentido, existem os trabalhos com “viés de mercado”, em que se atribui maior importância aos atores econômicos, cujas escolhas pautam-se nos atributos relativos a cada moeda “candidata” em termos de sua confiança, liquidez e redes transacionais nela baseada. Há trabalhos de “viés instrumental”, em que se designa aos Estados participantes do sistema econômico internacional maior relevância nesta escolha, os quais se pautam por critérios relativos às vantagens econômicas, formais ou informais (diante de seus dilemas macroeconômicos), em se “atrelar” a uma determinada moeda “candidata”. Por fim, há trabalhos de “viés geopolítico”, que se esforçam em incluir aspectos mais amplos de natureza militar, relativos a questões de segurança e defesa, para assim explicarem as preferências e escolhas de alguns Estados a determinada moeda “candidata” (Helleiner e Kirshner, 2009).

Em geral, essas análises não consideram a internacionalização de uma moeda como algo relacionado aos movimentos expansivos do estado que a criou; resultante de cálculos estratégicos deliberados a este fim; e por meio de ações diplomáticas de negociação, dissuasão, coação e retaliação, assim como ao uso efetivo de instrumentos de violência e coerção física.

Isso ocorre porque há uma dificuldade comum ao tratamento conferido à dimensão do poder em assuntos monetários. Esta dificuldade aparece mesmo para os trabalhos com “viés geopolítico”, já que a categoria de poder surge apenas como condição histórica e não como dimensão teórica relevante. Para as três linhas descritas (a geopolítica, a de mercado e a instrumental), o poder é algo externo e estranho ao conceito de moeda de que partem.⁵

Subsiste, como pano de fundo desta dificuldade, uma discussão mais conceitual sobre moeda e sua natureza mais elementar. As interpretações tradicionais consideram que a moeda emergiu como um veículo facilitador das trocas, respondendo às dificuldades transacionais relativas ao escambo. Trata-se de uma construção coletiva e espontânea associada ao desenvolvimento dos mercados. Assim sendo, a moeda se constitui num bem público, noção esta que se reproduz também, por derivação, para o entendimento da natureza da moeda de referência internacional, no sentido de uma espécie de linguagem, técnica compartilhada e escolhida pelo conjunto de diferentes povos. Atribui-se, com efeito, certa autonomia aos agentes para definição da moeda de referência.

Neste trabalho, ao contrário, faz-se uma releitura ampliada da teoria *cartal* da moeda para o âmbito das relações internacionais. Parte-se da hipótese de que

5. Para mais detalhes, ver Metri (2014).

a unidade de conta é a noção mais elementar presente no conceito de moeda. Com efeito, em detrimento da noção de meio de troca, enfocam-se, sobretudo, as relações de débito e crédito expressadas, calculadas e registradas em termos da moeda de conta. Como a moeda de conta é uma denominação arbitrária e abstrata, um padrão de mensuração, ela depende do poder político, que a escreve, a proclama e, de tempos em tempos, a rescree. Ao poder político cabe, também, a determinação das formas e dos sinais do meio de troca que permitem o seu reconhecimento social, assim como a proclamação de seu valor em termos da unidade de conta por ele escrita (Knapp, 1905, p. 35).

O que permite tratar a dimensão do poder enquanto categoria teórica para análise histórica sobre temas monetários é entender que tais prerrogativas, de proclamação da moeda de conta e de criação do meio de troca, decorrem da capacidade da autoridade central em declarar a condição de devedor (de tributos) ao conjunto da coletividade sobre a qual exerce dominação. Tal faculdade, por sua vez, se assenta no domínio dos instrumentos de coerção e violência física, fundamento último do exercício do poder. Por isto, o espaço de validade de toda moeda é, a princípio, igual ao espaço de dominação da autoridade central (Knapp, 1905, p.40-41).

Dentro desta perspectiva, mas deslocando o raciocínio para o âmbito das relações internacionais, como o conceito de moeda incorpora constitutivamente a dimensão do poder, os processos de acumulação deste em escala internacional são decisivos para a determinação da moeda de referência internacional. Movimentos expansivos bem-sucedidos de um estado implicarão, também, na ampliação do espaço de circulação e de validade de sua moeda, seja por ações diplomáticas deliberadas, seja como resultado direto da própria conquista e da guerra. Trata-se, com efeito, de um processo de natureza política e, sobretudo, denominado de internacionalização de uma moeda, ou do conceito de moeda expansiva (Metri, 2014, p. 87).

Do ponto do sistêmico, a busca de alguns estados pelas vantagens decorrentes da internacionalização de sua moeda nacional acentua as rivalidades interestatais, intensificando a pressão competitiva própria do sistema, pois, para qualquer país, operar na moeda de outro, embora possa trazer alguma vantagem conjuntural específica, reforça assimetrias a favor do emissor da referida moeda, além de estabelecer vulnerabilidades à sua própria economia, relativas às suas contas externas e ao seu câmbio. Por isto, a disputa pelo topo da hierarquia monetária internacional entre as grandes potências tende a ser um jogo, no limite, de soma zero. Como resultado, a competição interestatal acaba por envolver disputas monetárias.

Alguns meios pelos quais tal processo pode se desenvolver são descritos a seguir. Em primeiro lugar, existem as conquistas territoriais, as construções de sistemas coloniais e outras formas de expansão do espaço de dominação direta. Neste caso, pode haver o alargamento do espaço de tributação e, por conseguinte,

de validade da moeda do poder expansivo, assim como a reestruturação da vida econômica do referido espaço de modo a se instituir necessidades de importação e financiamento na moeda expansiva. Em segundo lugar, a internacionalização de uma moeda pode ocorrer, também, a partir da efetivação de tratados e acordos internacionais. Definidos no âmbito de negociações diplomáticas mais amplas, os tratados acabam por revelar as hierarquias e as correlações de poder, que, muitas vezes, impõem aos seus signatários a necessidade de se auferir uma determinada moeda arbitrada. Tende-se a consolidar, com efeito, necessidades de financiamento na moeda expansiva. Em terceiro lugar, há a dominação de zonas estratégicas aos processos de acumulação de poder e riqueza em escala global (rotas e entrepostos comerciais, áreas de produção estratégica, mercados consumidores, fontes de matérias-primas, centros financeiros etc.). Dominadas tais zonas estratégicas, os demais atores tornam-se compelidos a operar com base na moeda proclamada pelo poder expansivo, do contrário, estariam deles excluídos. O isolamento representaria um veto às possibilidades de expansão econômica e política. Trata-se, portanto, de uma estratégia de enquadramento indireto das unidades com maior capacidade de resistência. De todo modo, estes são meios de natureza política, e sua implementação ocorre com base em diferentes tipos de ações diplomáticas e/ou de conquista (Metri, 2014, p. 87-90).

Como resultado dessa perspectiva de investigação, redefine-se a informação histórica relevante. Para pesquisa, verificação e argumentação ao longo do trabalho, atribui-se, com efeito, centralidade à moeda de conta nacional utilizada como referência para expressar valores em tratados e acordos internacionais dos mais diversos tipos (como no caso dos Acordos de Bretton Woods); para registro de relações de dívida entre países (como no caso dos instrumentos de *Lend-Lease*); e para “precificar” mercadorias estratégicas (como no caso do petróleo extraído da Arábia Saudita e dos Estados Unidos). É com base nisto que se pretende interpretar a ascensão do dólar.

3 A DISPUTA MONETÁRIA NA DÉCADA DE 1920: A RESISTÊNCIA BRITÂNICA

No contexto do imediato pós-Primeira Guerra Mundial, emergiram divergências nas negociações de paz entre as principais potências vitoriosas, Estados Unidos, Inglaterra e França. Criou-se um prolongado impasse e uma situação de vetos recíprocos entre estes países, cujos efeitos desdobraram-se sobre a própria ordem monetária internacional.⁶

6. Já nas conversas sobre o armistício alemão é possível notar essa dinâmica. Embora tenha sido assinado em 11 de novembro de 1918 pelos representantes aliados e alemães em Rethondes, o pedido fora enviado um mês antes apenas ao presidente norte-americano, Woodrow Wilson. Este tratou praticamente sozinho a rendição alemã e a mostrou depois às autoridades britânicas e francesas. Apesar de reclamarem a necessidade de ajustes futuros, aceitaram o que lhes fora apresentado. Era o prenúncio de discordâncias e vetos ao longo dos anos que se seguiriam.

A Conferência de Versalhes, cujos Tratados de Paz foram assinados em 28 de junho de 1919, contou com a participação de 27 Estados; contudo, desenrolaram-se, na prática, sob as diretrizes das três principais potências vitoriosas. A estratégia norte-americana pautou-se pelo restabelecimento do equilíbrio de poder europeu, desmonte dos impérios coloniais, revitalização do comércio e da economia mundial e criação da Liga das Nações. Ao final, como o seu congresso não ratificou os Acordos, os Estados Unidos ficaram excluídos da Liga. Para a França, a preocupação principal era a Alemanha e a possibilidade de sua reconstrução e remilitarização. Para a Inglaterra, havia o desafio de preservar sua posição global, o que passava pela manutenção de seu império colonial e da libra como moeda de referência internacional. Também não a interessava uma Alemanha fraca, fosse por um infundado receio de expansionismo francês ou russo (Fiori, 2004, p. 81).

A configuração geopolítica da época acabou por se refletir nas negociações sobre a ordem monetária internacional, onde também se forjou uma conjuntura de disputas, vetos mútuos e estratégias de resistência, inclusive quanto à determinação de sua moeda de referência. Para esse tema, as disputas mais relevantes nas negociações em Paris giraram em torno das reparações de guerra impostas à Alemanha, cujo propósito era punir o país e permitir às Potências Aliadas e Associadas restaurarem sua vida industrial e econômica. Isto porque nos termos do Artigo 231 do próprio Tratado de Paz de Versalhes, imputava-se culpa, com base no princípio de responsabilidade, à Alemanha pela guerra, e as reparações eram uma consequência disto.⁷ Se, por um lado, o Artigo 233 deixou indeterminada a magnitude total das indenizações,⁸ o Artigo 235 definiu um primeiro conjunto de obrigações. No âmbito deste artigo, determinou-se que a Alemanha deveria pagar, durante os anos 1919 e 1920 e, também, ao longo dos primeiros quatro meses de 1921, o equivalente a vinte bilhões de marcos-ouro. Ademais, a Alemanha teria de emitir outros quarenta bilhões de marcos-ouro na forma de títulos ao portador, com juros de 2,5 % ao ano entre 1921 e 1926 e, posteriormente, em 5% ao ano, com amortizações a partir de 1926. A forma de liquidação se manteve também indefinida, podendo ocorrer obrigatoriamente em ouro, *commodities*, navios, valores mobiliários ou de outra forma, conforme a Comissão de Reparação arbitrasse.⁹

7. De acordo com o Artigo 231º, "The Allied and Associated Governments affirm and Germany accepts the responsibility of Germany and her allies for causing all the loss and damage to which the Allied and Associated Governments and their nationals have been subjected as a consequence of the war imposed upon them by the aggression of Germany and her allies." Mais detalhes ver em: <<http://avalon.law.yale.edu/imt/partviii.asp>>. Acesso em: 15 mar. 2014.

8. "The amount of the above damage for which compensation is to be made by Germany shall be determined by an Inter-Allied Commission, to be called the Reparation Commission and constituted in the form and with the powers set forth hereunder and in Annexes II to VII inclusive hereto." Disponível em: <<http://avalon.law.yale.edu/imt/partviii.asp>>. Acesso em 16 maio 2014.

9. The Versailles Treaty, 28 jun. 1919. Disponível em: <http://avalon.law.yale.edu/subject_menus/versailles_menu.asp>. Acesso em: 15 mar. 2014.

As razões e os atores envolvidos nas negociações relativas à definição da moeda de conta para denominação das dívidas de reparação constituem-se na informação histórica relevante de acordo com a perspectiva teórica adotada neste trabalho. No caso do Tratado de Versalhes, a moeda de denominação foi o marco-ouro. Desde 1914, a Alemanha havia suspenso a conversibilidade do marco com o ouro, e a emissão de sua moeda passou a ser feita sem referência ou compromisso com nenhum tipo de lastro durante a guerra. É de se estranhar, a princípio, que as reparações tenham sido definidas em termos da moeda nacional do país derrotado, mesmo que atrelada ao ouro. Isto, no entanto, passa a fazer sentido, em parte, se interpretado dentro do contexto de impasse da época, em que havia a incapacidade de uma das grandes potências vitoriosas se impor direta e unilateralmente sobre o tema. De qualquer forma, o fato de as dívidas terem sido fixadas em termos de ouro garantia o valor para o credor, mesmo em caso de desvalorizações da moeda alemã.

No entanto, no final da guerra, apenas o dólar norte-americano possuía conversibilidade em ouro (Eichengreen, 2000, p. 77). Mesmo a Inglaterra e a França suspenderam-na por conta do esforço de guerra, das necessidades de reconstrução de suas economias no pós-guerra e do endividamento excessivo com os próprios Estados Unidos.¹⁰ Restabeleceram as conversibilidades de suas moedas somente alguns anos depois do fim do conflito, em 1925 e 1926 respectivamente.

Portanto, por um lado, a forma como as dívidas de reparação impostas à Alemanha foi definida nas negociações de paz, sobretudo no que se refere à sua denominação (marco-ouro), colocou, de modo indireto, não a moeda inglesa, tampouco a francesa, mas a norte-americana em destaque. Apenas o dólar possuía conversibilidade em ouro entre as moedas principais das potências vitoriosas. Ademais, a suspensão da ajuda financeira dos Estados Unidos ao final da guerra e o acúmulo de obrigações, liquidáveis sobretudo em dólares ou ouro, colocaram a França e a Inglaterra numa situação defensiva nas negociações diplomáticas sobre assuntos monetários.¹¹

Tratou-se, com efeito, de algo inédito, de um primeiro ensaio de submissão das três principais potências europeias de então (França, Inglaterra e Alemanha) à moeda norte-americana. Algo que iria se consolidar, de fato, nos contextos da Segunda Guerra Mundial e da Guerra Fria.

Dentro da Alemanha, a centralidade do dólar manifestava-se de diferentes formas. O mercado de câmbio negro operava, sobretudo, com base no dólar

10. “[Além de empréstimos para estabilização] *Further advances for wartime purchases of material and imported supplies after the armistice of november 1918 brought the war debt of British government to the U.S. Government to \$ 4,1 billion. The French overall debt was larger – owed more than half to the United States, less than half to Great Britain. Both countries took over some foreign securities owned by their nationals, liquidated a portion of these holdings, and thereby reduced postwar earnings from foreign investment.*” (Kindlberger, 1993, p. 288).

11. “Ao conceder empréstimos aos governos francês e britânico, os Estados Unidos ajudaram seus aliados a atrelar suas moedas ao dólar (ouro) a um câmbio algo desvalorizado. O final da guerra significou o fim deste apoio” (Eichengreen, 2000, p. 77).

(Schacht, 1953, p. 242). Numa das primeiras medidas para controle inflacionário, as autoridades germânicas criaram os cupons-dólares em meados de 1923. Eram pequenas emissões lastreadas na única moeda de circulação internacional com conversibilidade em ouro, com o propósito a estabilizar algumas das transações financeiras, muito embora abaixo das suas necessidades efetivas. (Schacht, 1953, p. 241).

Na Inglaterra, já nos últimos anos do conflito, diagnosticou-se a necessidade de ações diplomáticas para defender a posição da libra no sistema internacional. Havia consciência tanto de sua incapacidade de impor a libra à revelia dos demais, como no passado, por meio da “diplomacia das canhoneiras”,¹² quanto das implicações decorrentes de seu elevado endividamento em moeda estrangeira, em dólar norte-americano, sobretudo.

Diante deste cenário, a estratégia de resistência britânica em defesa de sua moeda buscou, por um lado, restaurar a conversibilidade da libra na paridade anterior à guerra de modo a viabilizar a captação (voluntária e/ou compulsória) de recursos do exterior na forma de depósitos e aplicações em libra esterlina na City londrina; por outro lado, implementou ações diplomáticas concretas para formalização, em acordos internacionais, do que se convencionou chamar de “padrão ouro-divisas”, ou seja, a oficialização do uso de moedas estrangeiras (sobretudo libras esterlinas) nas transações internacionais e, com efeito, a necessidade de sua acumulação na composição das reservas internacionais das autoridades monetárias dos países em geral, de forma a suplementar o ouro, sobretudo no caso dos países com “mercados monetários menores”.¹³ Esta proposta constava no relatório final do Comitê de Cunliffe sobre Moeda e Divisas Estrangeiras, criado pelo governo em janeiro de 1918, sob a presidência do Diretor do Banco da Inglaterra, Lord Cunliffe, encaminhada efetivamente para negociações internacionais posteriores.¹⁴

Em suma, tentava-se, por meio da diplomacia, compatibilizar os desafios da reconstrução interna com a defesa da libra no sistema internacional, já que moedas nacionais lastreadas em libra esterlina recolocariam a City londrina como um centro de captação de depósitos internacionais e, ao mesmo tempo, permitiriam o retorno à paridade anterior à guerra sem submeter a economia a um ajuste econômico recessivo excessivo.¹⁵

12. Ver Metri (2011).

13. Charles Kindleberger mostrou que a liquidez do padrão-ouro clássico não dependia da circulação de ouro; era feita com base em libras, por meio de um “*normal and healthy process of international financial intermediation, in which countries chose to use the same money as a store of value that they employed as a medium of exchange, and borrowed at long term when necessary to replenish foreign exchange reserves – that is, borrowing long and lending short when the City of London lent long and borrowed short*”. (Kindleberger, 1993, p. 325).

14. Mais detalhes ver Kindleberger (1993, p. 322).

15. “Tinha-se como certo que Londres, com sua estrutura financeira altamente desenvolvida, se tornaria um importante repositório de reservas cambiais, como havia sido no século XIX. A revitalização de seu papel traria para a City as atividades bancárias de que ela muito necessitava. Esses negócios ajudariam a restabelecer o mecanismo de ajuste no balanço de pagamentos que havia funcionado tão admiravelmente antes da guerra.” (Eichengreen, 2000, p. 96).

A formalização do “padrão ouro-divisas” em acordos internacionais representava uma estratégia diplomática deliberada da Inglaterra para defesa de sua moeda, por meio de uma prática já difundida ao longo do século XIX. Basta inferir que, antes de 1914, países como Bélgica, Bulgária, Finlândia, Itália e Rússia não haviam colocado nenhum tipo de restrição à utilização de moeda estrangeira em suas reservas internacionais, destaque para a libra esterlina. Outros como Áustria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Romênia, Espanha e Suécia permitiram a utilização de moeda estrangeira em suas reservas, contudo, impuseram alguns limites (Eichengreen, 2000, p. 95).

Ademais, havia um terceiro movimento diplomático não menos importante em prol da libra: as autoridades britânicas buscavam associar suas dívidas de guerra com os Estados Unidos às reparações de guerras a receber da Alemanha, de modo a apenas se avançar nas negociações de relaxamento da segunda conforme a primeira também fosse reestruturada.¹⁶ Procuravam, com efeito, mitigar suas obrigações com o exterior denominadas em moeda cuja oferta não tinham o controle.

Na Liga das Nações, ações inglesas também se fizeram presentes. Como os Estados Unidos não pertenciam a ela, a Inglaterra não encontrou maiores resistências nesse espaço. Os empréstimos concedidos pela Liga para estabilização econômica de países-membros teriam como exigência, entre outras, a alteração dos “estatutos dessas instituições [bancos centrais] permitindo que as mesmas mantivessem a totalidade de suas reservas na forma de ativos externos remunerados [de preferência em libras depositados na City]”. (Eichengreen, 2000, p. 95).

Os Estados Unidos, por sua vez, seguiram em seu isolacionismo e atuaram de modo não cooperativo, muitas vezes boicotando as iniciativas britânicas. Havia constrangimentos políticos internos que engessavam o governo para tomada de ações mais efetivas.¹⁷ Por exemplo, a Conferência de Bruxelas em 1920, convocada no âmbito da Liga das Nações, contou com a participação de 34 países, além de outros países convidados. Os Estados Unidos enviaram apenas um observador. Eram reconhecidas desde cedo as dificuldades para se conseguir resultados positivos em razão das divergências que ainda dominavam a ocasião, tendo, na verdade, adquirido significado a oposição norte-americana durante a conferência.¹⁸

16. “The British linked the debts owed them with those they owed the United States (...). The Allies naturally claimed that since such debts had been incurred in a common cause — the United States had paid mainly in dollars, they in blood — they should be scaled back or canceled altogether. They linked war debts and reparations, insisting that they could not grant relief to Germany without relief themselves.” (Herring, 2008, p. 457).

17. “Because of timid leadership, conflicts within the executive branch over what to do, and congressional constraints, the Harding administration refused to jump into the fray in 1921–22, closely guarding its freedom of action and permitting the situation in Europe to deteriorate dangerously.” (Herring, 2008, p. 458).

18. Nas palavras do observador dos Estados Unidos, “I ask you to bear in mind that Americans as a whole have never accustomed themselves to sending their money into foreign country... We... have always found opportunities for investments at home and have never grown into the habit of sending our money abroad.” (Kindleberger, 1993, p. 324).

As disputas se exacerbaram em 1921, e o acirramento das rivalidades ganhou novos contornos a partir da proclamação do montante total das indenizações, 132 bilhões de marcos ouro.¹⁹ A Alemanha protestou e deixou clara sua incapacidade de arcar com as transferências, declarando-se insolvente. De imediato, as autoridades francesas reagiram, pois sabiam que

Não existia nenhum mecanismo para forçar as indenizações e nenhum mecanismo de verificação do desarmamento. Como a França e a Grã-Bretanha discordavam em ambas as questões, a Alemanha estava descontente e os Estados Unidos e a União Soviética de fora, Versalhes tinha, com efeito, conduzido mais a uma espécie de guerra de guerrilha internacional do que a uma ordem mundial (Kissinger, 1994, p. 222).

A Inglaterra insistiu na realização de uma nova Conferência, a de Gênova, entre 10 de abril e 19 de maio de 1922, que visava, entre outras coisas, à reconstrução da ordem monetária internacional. Assim como antes, esta Conferência sofreu com o esvaziamento e a oposição dos Estados Unidos, mesmo tendo sido patrocinada fora do âmbito da Liga das Nações e com a presença da Alemanha e da União Soviética. Em conformidade com o Relatório Cunliffe de 1918, a Conferência avançou, ao final, no que era estratégico aos ingleses. Nos documentos aprovados, Relatório da 2ª Comissão (Finanças), Seção I (Moedas), Resolução 9, foi definido que

A Convenção deve incorporar alguns meios de economizar o uso do ouro através da manutenção de reservas na forma de saldos no exterior (...).

Na Resolução 1, Ponto (d), documentou-se que

a manutenção da moeda pelo seu valor de ouro deve ser assegurada através do fornecimento de uma reserva adequada de ativos aprovados, não necessariamente de ouro.²⁰

Durante a Conferência de Gênova, a despeito das várias tentativas germânicas, a reabertura das negociações sobre as reparações de guerra tornou-se um problema para as potências vitoriosas. A Alemanha há tempos tinha clara a urgência do problema por conta do estrangulamento externo que criava, ao comprometer sua capacidade de importação e, com efeito, sua estabilização macroeconômica (câmbio) e sua capacidade de reconstrução e crescimento. A intransigência maior advinha da posição francesa. Os franceses só faziam reuniões privadas com autoridades inglesas e soviéticas sem a presença dos alemães. “No último momento a França recusou-se a permitir que a questão das indenizações fosse incluída na agenda, receando, com toda razão, ser pressionada para reduzir a quantia total” (Kissinger, 1994, p. 226). Não muito diferente, o primeiro ministro inglês recusou três solicitações de conversas com as autoridades alemãs.

19. Ver Kissinger (1994, p. 222).

20. Relatórios da Conferência de Gênova de 1922. Disponível em: <<https://archive.org/details/papersrelatingto00inteuoft>>. Acesso em: 14 maio 2014.

Como já existiam insatisfações comuns à Alemanha e à União Soviética, sobretudo por conta do restabelecimento do Estado polaco após a Primeira Guerra Mundial, esse contexto de isolamento dos dois mais poderosos países do continente europeu acarretou algo inusitado e com efeitos diplomáticos expressivos. Numa movida radical de sua estratégia, a delegação alemã, durante a própria Conferência de Gênova, aceitou a proposta soviética que lhes fora feita na cidade de Rapallo para uma aliança defensiva, em que Berlim e Moscou buscariam restabelecer relações diplomáticas imediatamente e renunciariam reivindicações territoriais e financeiras mútuas, e procurariam uma maior aproximação econômica.²¹

A partir de então, as negociações entre as potências vitoriosas e a Alemanha endu-receram. Como retaliação, apenas três semanas depois do encerramento da Conferência de Gênova, o comitê de banqueiros nomeado pela Comissão de Reparações de Guerra, criada pelo Tratado de Versalhes, retalhou a Alemanha. Afirmou que “*Germany’s credit was not sufficiently high to justify an international loan*” (Kindleberger, 1993, p. 293). Ao bloquear os poucos canais de financiamento externo que ainda existiam, o Tratado de Rapallo transformou o problema inflacionário alemão numa hiperinflação jamais vista, a partir do segundo semestre de 1922, cujo ápice se daria mais de um ano depois, em novembro de 1923, com o agravamento da crise político-diplomática.

Por outro lado, oito semanas após Rapallo, talvez não por acaso, o Ministro das Relações Exteriores alemão, Walther Rathenau, que esteve à frente das negociações com os soviéticos, foi assassinado em Berlim. Era inadmissível uma aproximação germano-soviética.²²

Outras retaliações se seguiram, e a situação alemã agravou-se mais, sobretudo no início de 1923. No dia 9 de janeiro, a Comissão de Reparações de Guerras aprovou, por três votos a um (França, Itália e Bélgica em oposição à Inglaterra), a declaração formal de que a Alemanha encontrava-se em *default* em relação aos pagamentos das reparações (Engdahl, 1992, p. 71). No dia 11 janeiro, França e Bélgica invadiram a região industrial do vale do Rur sem consulta aos demais aliados. “Lloyd Georg comentaria muitos anos mais tarde ‘Se não tivesse havido Rapallo, não teria havido o Rur.’” (Kissinger, 1994, p. 230).²³

Devido à oposição inglesa e dos Estados Unidos, a conquista francesa ocasionou outra reviravolta no contexto político geral, com efeitos inclusive

21. Para Moscou, tratou-se de um importante resultado diplomático, pois constituiu no primeiro reconhecimento oficial de seu governo. Para Berlim, representou uma quebra de seu isolamento. “No espaço de um ano a Alemanha e a União Soviética negociavam acordos secretos para a cooperação econômica e militar.” (Kissinger, 1994, p. 228).

22. “Following the murder of Rathenau, the gold mark rate (...) plunged internationally to 493 Marks to the U.S. dollar, as confidence in political stability in Germany sank to a new post-Versailles low.” (Engdahl, 1992, p. 71).

23. “By May the results of the Ruhr economic losses became so catastrophic that Berlin was forced to abandon efforts to save the currency. From that point onward, the situation was totally out of control. By July, the mark had fallen exponentially to 353,000 to the dollar; by August, it had reached the unbelievable level of 4,620,000 to the dollar. The plunge continued until November 15, when it hit 4,200,000,000,000 to the dollar. No such phenomenon had ever before been experienced in the economic history of nations.” (Engdahl, 1992, p. 72).

monetários. Ampliou-se ainda mais a fissura entre os aliados, o que foi habilmente explorado pelo novo governo alemão de Gustav Stresemann que ascendeu ao poder em agosto de 1923.²⁴

A partir de então, a Alemanha abandonou a política de confrontação de Rapallo, que era também carente de contrapartidas econômicas, dada a fragilidade do aliado estratégico na ocasião, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Investiu, então, na conquista dos requisitos para sua recuperação política e econômica, ou seja, apoio nas disputas diplomáticas e “empréstimos externos, algo que a Alemanha sentia dificuldade em conseguir numa atmosfera de confrontação” (Kissinger, 1994, p. 232). Buscou uma política de aproximação às potências vitoriosas, sobretudo à Inglaterra e aos Estados Unidos. A esta denominou-se “política de cumprimento”, cuja prioridade era a acabar com as amarras impostas à Alemanha no Tratado de Versalhes.

Em seguida, em outubro de 1923, os Estados Unidos saíram de seu imobilismo. Foi aceita pelo então presidente dos Estados Unidos, Calvin Coolidge, a proposta do Secretário de Estado, Charles Evans Hughes, para se remontar o esquema de pagamentos de reparações, abortados desde a crise de Rapallo. No mesmo mês, a pressão norte-americana, as resistências francesas à reestruturação das dívidas alemãs e a sua ocupação da região do Rur foram cessadas.²⁵

Do ponto de vista dos interesses deste trabalho e da perspectiva teórica de que se parte, esta conjuntura política abriu uma nova rodada de disputas entre Inglaterra e Estados Unidos sobre a determinação da moeda de denominação do endividamento externo alemão. A dificuldade em estabilizar a economia, sobretudo o câmbio, decorria da drenagem das reservas do *Reichsbank* em função da incapacidade de as exportações atenderem às necessidades externas (de cumprimento das dívidas e de pagamento das importações). No entanto, conforme a política externa da Alemanha se alterou em relação ao Tratado de Rapallo, buscando uma reparoximação com os países vitoriosos, passou a haver maior disposição *i*) para se reabrir os canais de financiamento externo; e *ii*) para se negociar os encargos das reparações.²⁶

24. Stresemann foi Chanceler da República de Weimar, no segundo semestre de 1923, e “ministro dos negócios estrangeiros” durante 1923-1929, período coincidente ao de Hjalmar Schacht na presidência do *Reichsbank*. “Stresemann foi o primeiro dirigente do pós-Guerra – e o único dirigente democrático – que explorou as vantagens geopolíticas que o Tratado de Versalhes conferia à Alemanha. Captou a natureza essencialmente frágil da relação franco-inglesa e usou-a para engrossar a cunha encravada entre os dois aliados do tempo de guerra. Explorou o medo britânico de um colapso da Alemanha, quer perante a França, quer perante a União Soviética.” (Kissinger, 1994, p. 233).

25. “He [Hughes] now revived the proposal [de um comitê de especialistas para elaborar uma solução viável] and applied intense pressure [sobre a Alemanha e a França]. With Hughes’s backing, Lamont [banqueiro sócio do grupo J.P. Morgan] withheld a desperately needed loan until France agreed to liquidate the occupation and refer the issue to an independent commission.” (Herring, 2008, p. 459).

26. “O mérito político de Stresemann naquele final verão de 1923 foi imensurável. Não perdeu muito tempo com a escolha de propostas teóricas de estabilização. Seu objetivo era criar a constelação política interna que possibilitaria uma maioria suficiente para uma estabilização. Além disso, conseguiu conquistar os aliados para a cooperação na reestruturação da situação financeira e econômica na Alemanha.” (Schacht, 1953, p. 233-234, grifo do autor).

A diplomacia criou as condições necessárias à estabilização econômica da Alemanha.²⁷ Os Estados Unidos, na posição de credor dos credores da Alemanha e de emissor da única moeda conversível em ouro, conseguiu definir a presidência e comando da Conferência. Charles C. Dawes, um banqueiro próximo ao grupo J.P. Morgan, foi nomeado presidente da Comissão por indicação do Secretário de Estado, Hughes. Seu nome passou a ser associado ao próprio evento.

Para Hjalmar Schacht, a estabilização da economia alemã dependia em parte da reemissão do marco-ouro, ou seja, da reconstrução da conversibilidade em ouro da moeda alemã. Com efeito, precisava-se de aportes em ouro ou em moeda conversível (sobretudo dólar) ou em moeda com liquidez internacional (libra, por exemplo) de modo a estabilizar o mercado de câmbio (Schacht, 1953). A fim de conseguir melhores condições, a estratégia alemã, às vésperas da realização Conferência, explorou as rivalidades entre as potências vitoriosas.²⁸

Algumas semanas antes da Conferência Dawes, já sabendo a quem cabia sua presidência e comando, as autoridades germânicas iniciaram discretos contatos com a Inglaterra. Houve uma reunião entre o presidente do Reichsbank, Hjalmar Schacht, e o do Banco da Inglaterra, Montagu Norman, no primeiro dia do ano de 1924. Em pauta, estava um pedido de empréstimo de cem milhões de libras ao Reichsbank (para aportá-los no *Golddiskontbank*), além do compromisso de o Banco da Inglaterra “facilitar a aceitação” na *City* de Londres a entrada de títulos de dívidas de empresas alemães comprometidas com o esforço exportador. Isto significava garantir o mercado financeiro londrino a partir de uns poucos telefonemas para os principais banqueiros de Londres.

No momento em que o Montagu Norman pareceu hesitar nas conversas, o presidente do *Reichsbank* falou o que agradou ao seu colega e o fez aceitar a proposta: “Mr. Norman, o *Golddiskontbank* será um banco de emissão. Com base em seu capital em ouro de 200 milhões de marcos, emitirá cédulas. Pretendo emitir cédulas em libras esterlinas” (Schacht, 1993, p. 254, grifo do autor). Em seguida, completou o argumento

E agora pense, Mr. Governor, nas perspectivas que essa iniciativa pode acarretar para a cooperação econômica entre o império britânico e a Alemanha. Se quisermos solidificar a paz europeia, temos de nos livrar de todas as simples resoluções de conferências e declarações em congressos internacionais (Schacht, 1953, p. 254).

Para completar o quadro de rivalidades geopolíticas e monetárias, simultaneamente às negociações entre ingleses e alemães, o governo francês vinha fomentando

27. “[A partir da “política de cumprimentos”] *There were no more fears of any Rapallo initiatives upsetting the Anglo-American order — that is, until the pyramid collapsed in 1929, when the credit flowing from the New York and London banks into Germany to roll over the debt suddenly stopped.*” (Endgahl, 1992, p. 74).

28. Mais informações sobre o processo de hiperinflação alemão, ver, por exemplo: Batista Júnior, P. N. (1999).

os processos separatistas na Renânia e na Renânia-Palatinado. Entre as estratégias utilizadas, havia a proposta de criação de um banco de emissão próprio na Renânia, independente do *Reichsbank*, com participação de capital estrangeiro, sobretudo francês, a partir de um consórcio de bancos franceses e da Renânia, com apoio do Banque de Paris. Implicitamente, isto significava o endividamento daquela região em francos franceses (Schacht, 1953, p. 255).

No entanto, ao conceder empréstimos ao *Reichsbank*, a Inglaterra aplicou um golpe nas pretensões separatistas da Renânia patrocinadas pela França, pois fortaleceu a posição do governo central alemão, inclusive no que se refere à estabilização do marco, ao mesmo tempo em que criou algum tipo de constrangimento ao movimento expansivo do dólar. Tratou-se, entre outras coisas, de uma iniciativa de defesa da libra, tendo como “teatro de guerra” as negociações do processo de estabilização da Alemanha por meio de seu endividamento externo.

A despeito dos esforços ingleses, o Plano Dawes constituiu-se num engenhoso esquema, não apenas à reestruturação dos pagamentos das reparações de guerra, à recuperação e estabilização da economia alemã e à criação de oportunidades de lucros aos banqueiros de Wall Street, como também para consolidação de vantagens ao dólar em sua disputa com a libra. O Comitê Dawes reforçou o endividamento externo alemão na moeda norte-americana ao prover um empréstimo (privado) de US\$ 100 milhões para estabilização de sua economia; reescalou as dívidas de reparação alemãs a partir de pequenas parcelas que aumentavam conforme a economia melhorasse; e, não menos importante, obrigou os credores das dívidas de reparação a importar produtos alemães (Herring, 2008, p. 459). Os acordos foram assinados na Conferência de Londres no verão de 1924.

Como resultado, a Alemanha se tornou o principal destino dos investimentos dos Estados Unidos no exterior ao longo da segunda metade da década de 1920, inserindo-a cada vez mais no território monetário do dólar (Eichengreen, 2000, p. 101).

Alguns anos depois, no entanto, para a Alemanha, esse esquema consagrado em 1924 revelou suas contradições e amarras ao não resolver a problema da vulnerabilidade externa de sua economia, decorrentes de um endividamento externo excessivo, sobretudo em dólar.²⁹ A Alemanha não conseguia pagar suas dívidas com saldos comerciais, apenas com novas rodadas de endividamento externo. Quando se encerrou o prazo de cinco anos do Plano Dawes, retomaram-se as negociações sobre as reparações, que culminara numa nova conferência internacional.³⁰

29. “Tínhamos feito todos os pagamentos [das reparações] com os empréstimos que obtivéramos do exterior naqueles anos. Seria impossível continuar com aquele sistema por muito tempo. (...) Acrescentei que a política americana de acumular generosamente a Alemanha de empréstimos era completamente errada.” (Schacht, 1953, p. 314).

30. “Duas questões estavam no centro da conferência: primeiro, a questão das quantias que a Alemanha deveria pagar futuramente por ano; segundo, a questão sobre quanto dessa quantia poderia ser transferido em moeda estrangeira, sem prejuízo para economia alemã. A última questão era decisiva.” (Schacht, 1953, p. 300).

A Conferência Young, de 1929, significava para a Alemanha a oportunidade de negociar sua ascensão na hierarquia do sistema monetário internacional de então. De país devedor pretendia-se alcançar o *status* de credor internacional em moeda estrangeira, por meio da acumulação de saldos em divisas estrangeiras decorrentes do crescimento de suas exportações. A Alemanha não questionava, portanto, a primazia do dólar e da libra no sistema internacional. Pretendia discutir o tema das reparações de outro modo. Para tanto, encaminhou uma proposta concreta.

Portanto, se agora se desejava ajudar a Alemanha a pagar suas reparações, os aliados deveriam dar empréstimos aos países subdesenvolvidos e com isso colocá-los em condições de comprar seus equipamentos industriais na Alemanha, uma vez que esta estava empobrecida e não podia mais, ela própria, emprestar dinheiro (Schacht, 1953, p. 315).

A proposta encaminhada pelos alemães abria aos norte-americanos uma oportunidade de consolidação do dólar como, de fato, a moeda de referência internacional em detrimento da libra. Isto porque os alemães propuseram ao Comitê que se instituisse

Um banco [internacional de compensação], pelo qual, por um lado, os pagamentos de reparações devam ser distribuídos, e, por outro, porém, tenha a tarefa de executar operações financeiras internacionais, pelas quais fluam verbas aos países subdesenvolvidos, a fim de que possam explorar suas matérias-primas naturais e aumentar sua produção agrícola. Com ajuda financeira, esses países estariam em condições de comprar as instalações industriais, necessárias para o aumento de produção, especialmente da Alemanha (Schacht, 1953, p. 315).

Tratava-se da institucionalização de um sistema de pagamentos internacional, de compensação de créditos e débitos, organizados com base em uma única moeda nacional e, na ocasião, ainda a ser escolhida. A delegação norte-americana compreendeu a extensão da proposta. Além da Alemanha, esta poderia contar com o apoio natural de parte dos aliados credores das reparações e mesmo de parte dos países subdesenvolvidos a procura de oportunidades de financiamento externo. Para os Estados Unidos, a construção de um banco internacional de pagamento e financiamento comum implicaria num tiro de misericórdia às pretensões inglesas em defesa da libra. Pode-se perceber isto no entusiasmo das palavras do então presidente do Comitê, Owen Young, ao tomar conhecimento da referida proposta: “*Dr. Schacht, you gave me a wonderful idea and I am going to sell to the world*” (Schacht, 1953, p. 316).

Contudo, como será visto, a Crise Econômica de 1929, a falência da Liga das Nações e os acontecimentos que se seguiram até a eclosão da Segunda Guerra Mundial impediram o avanço em qualquer tipo de cooperação internacional. Somente nos últimos anos da Segunda Guerra Mundial a proposta de construção de um sistema de pagamentos internacional, fechado em torno de uma moeda de conta nacional específica, retornaria às mesas de negociações.

Em suma, durante a década de 1920, presenciou-se um crescimento expressivo da utilização do dólar como referência para importantes operações internacionais, uma espécie de “entre atos” de duas realidades distintas: a anterior à Primeira Guerra Mundial, quando a libra esterlina detivera a primazia do sistema, e a posterior à Segunda Guerra Mundial, quando esta coube ao dólar. Destacam-se nesse “entre atos” as disputas em torno do processo de endividamento alemão e a centralidade dos movimentos diplomáticos e das estratégias de política externa.

4 A CONSOLIDAÇÃO DO DÓLAR E A SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

O impasse entre Estados Unidos, Inglaterra e França prosseguiu e os imobilizou quando, nos anos de 1930, as potências derrotadas e punidas nos Acordos de Versalhes retomaram seus movimentos expansivos. Assistiu-se, então, à própria falência do sistema de segurança coletiva criado pela Liga das Nações e, associado a isto, um acirramento das rivalidades interestatais que culminaram num novo conflito militar prolongado. Para isto, foi determinante quando o Japão conquistou a Manchúria em 1931-1932, abandonou a Liga em 1933 e invadiu a China em 1937; quando a Itália invadiu a Etiópia em 1935; e quando, na Alemanha, Hitler implementou o programa de rearmamento em massa, desligou-se da Liga em 1933, anexou a Áustria em 1938, invadiu a Checoslováquia em 1938-39, a Polônia em 1939 e, partir de então, Dinamarca, Noruega, Bélgica, Holanda, França, Romênia, Bulgária, Iugoslávia e Grécia.

Para alguns autores,³¹ faltavam mecanismos no Pacto da Sociedade das Nações que fizessem com que seus membros aplicassem sanções econômicas e militares a um país agressor. Como resultado, o frágil equilíbrio de poder do entreguerras havia sido quebrado. A resposta inglesa e francesa ocorreu após a invasão alemã da Polônia em 1939, e os Estados Unidos levariam ainda mais de dois anos para entrarem na guerra, em 1941, a princípio contra o Japão.

Ainda durante a guerra, ocorreram as primeiras conversas para redesenho do Sistema de Segurança Militar e Econômica. Em agosto de 1941, houve o encontro entre Churchill e Roosevelt para promulgação da Carta do Atlântico. Ambos os presidentes concordaram com a necessidade de, ao final da guerra, estabelecerem um sistema de segurança coletiva permanente e mais abrangente. Avanços efetivos neste sentido ocorreram, no entanto, apenas a partir de 1943, depois da mudança dos rumos da guerra numa direção mais favorável aos aliados. Desde então, houve sucessivas reuniões e debates para construção de uma Nova Organização Mundial: Moscou (outubro e novembro de 1943), Teerã (novembro e dezembro de 1943), Bretton Woods (julho de 1944), Dumbarton Oaks (agosto a outubro de 1944), Ialta (fevereiro de 1945), São Francisco (junho de 1945) e Postdam (julho e agosto de 1945).

31. Ver, por exemplo, Kennedy (2009, p. 33) e Kissinger (1994, p. 208-209).

Ao final da guerra, os Estados Unidos eram a principal potência militar do planeta, única com arsenal atômico, e reivindicaram para si a condução do processo de reestruturação da arquitetura do sistema internacional do pós-guerra.

Do ponto de vista econômico, a crise de 1929 e os ataques especulativos depois de 1931 acabaram com o que ainda restava do padrão-ouro e da ordem econômica liberal.³² Ao longo dos anos de 1930, além de um forte intervencionismo estatal e da difusão de políticas protecionistas, o que se assistiu foi a suspensão generalizada da conversibilidade em ouro: Áustria, Hungria, Checoslováquia, Romênia, Polônia, Alemanha, Inglaterra e o Japão, em 1931; os Estados Unidos, em 1933; e a França em 1936. Estabeleceu-se uma guerra cambial de desvalorizações sucessivas entre as principais moedas do sistema.

No entanto, foi ao longo do conflito mundial que os Estados Unidos conseguiram definir sua moeda como a de referência internacional. Com base na perspectiva teórica de releitura ampliada para o âmbito das relações internacionais da teoria *cartal* da moeda, como definida anteriormente, identificam-se três movimentos estratégicos norte-americanos para ascensão do dólar ao topo da hierarquia do sistema internacional: primeiro, o mecanismo de *Lend-Lease* para financiamento das necessidades de importação dos países aliados; segundo, a dominação e controle norte-americanos do antigo (Estados Unidos) e do futuro (Arábia Saudita) “centro de gravidade” da produção mundial de petróleo; e, terceiro, os acordos internacionais de reconstrução e reorganização política e econômica do sistema internacional.

No caso do *lend-lease*, o ponto central é a passagem da estratégia de neutralidade da política externa norte-americana ao longo da segunda metade dos anos de 1930 até o envolvimento efetivo do país no conflito em 1941. Em função dos movimentos expansionistas de algumas potências, das possibilidades de um desfecho violento e, também, de um interesse em não se envolver em assuntos europeus, aprovou-se no Congresso norte-americano uma série de Atos de Neutralidade (1935, 1936, 1937 e 1939), que instruíam, entre outras questões, sobre as relações econômicas dos Estados Unidos com as potências beligerantes.

No ato de 1935, definiu-se a proibição de venda de armamentos e materiais militares para países beligerantes. No ato de 1936, proibiram-se também empréstimos e financiamento aos beligerantes, muito embora tais embargos não incidissem sobre a exportação de petróleo. No ato de 1937, a fim de ajudar a Inglaterra e a França, estabeleceu-se a regra do *cash-and-carry*, por meio da qual podia-se comprar dos Estados Unidos alguns suprimentos desde que o comprador providenciasse o transporte e, também, o pagamento imediato em dólares ou ouro. No ato de 1939,

32. “The 1931 international financial crisis was important not only because it brought about the collapse of international capital markets and abandonment of the international gold standard but also because it marked the beginning of an important break with liberal tradition in financial affairs” (Helleiner, 1994, p. 27).

já com a guerra deflagrada, os Estados Unidos ampliaram o escopo do ato anterior ao permitirem à Inglaterra e à França a importação de material militar.³³

Como resultado, para ingleses e franceses, houve um crescimento de suas necessidades em dólares para, assim, garantirem o abastecimento dos suprimentos necessários à guerra, destaque para armas, munições e petróleo. Por conseguinte, ocorreu um esgotamento das reservas dos seus bancos centrais. Já em 1941, o sistema *cash-and-carry* acabou por se tornar um entrave à capacidade de resistência e defesa dos aliados. Churchill reivindicou uma reformulação das regras e advertiu os Estados Unidos sobre o perigo da situação. Das negociações que se seguiram, a solução encontrada foi a implementação dos instrumentos de *lend-lease*. Muito embora desconfiassem dos argumentos ingleses, em razão do seu ainda expressivo Império Colonial, os Estados Unidos passaram a aceitar o endividamento em dólares dos aliados, mesmo antes da sua entrada na guerra. Acabou por prevalecer entre as autoridades norte-americanas a ideia de que a própria segurança dos Estados Unidos dependia da vitória inglesa na Europa.

Aprovado em 11 de março de 1941, o total de empréstimos concedidos por meio do *lend-lease* alcançou o valor de US\$ 50 bilhões, dos quais US\$ 31,4 bilhões (63%) destinaram-se à Inglaterra e ao seu Império, US\$ 11 bilhões (22%) à URSS, US\$ 3,8 bilhões (7,6%) à França, US\$ 1,6 bilhão (3,2%) à China, abarcando um total de 38 países. De acordo com o 22º Relatório para o Congresso sobre as Operações de *Lend-Lease*, de 14/06/1946, do total das exportações norte-americanas por meio do mecanismo do *lend-lease*, 46,9% foram munições, 5,2% petróleo, 22,2% de itens industriais, entre outros (Swift, 2003).

Aos países contemplados, o *lend-lease* não se constituiu numa generosidade, pois, para estes, além do acúmulo expressivo de obrigações em dólares, os Estados Unidos exigiram outras contrapartidas, sobretudo acesso aos espaços coloniais e áreas de influência (Swift, 2003).

Portanto, durante a Segunda Guerra Mundial, por meio do *lend-lease*, as principais potências aliadas e mais um conjunto de trinta e cinco países, passaram a ter dívidas denominadas em dólares. Ao término do conflito, permaneceram as dívidas e com elas a necessidade de se auferir o instrumento de sua liquidação. Este poderia vir por meio de novas modalidades de endividamento (em dólares) ou por meio de exportações (em dólares). O fato é que a posição dos Estados Unidos no contexto da guerra permitiu a ele determinar a moeda de denominação de seus créditos decorrentes de suas exportações aos países aliados. A “escolha” dessas dívidas não foi negociada. Dada a vulnerabilidade dos demais países, tratava-se na prática de uma imposição, pois a sua não aceitação significaria um veto aos recursos necessários ao esforço de guerra.

33. Os Atos de Neutralidade estão disponíveis em: <<http://www.digitalhistory.uh.edu>>. Acesso em: 3 abr. 2013. Ver também Almeida (2013).

Sobre a mudança do centro de gravidade da produção mundial de petróleo, em 1940, os Estados Unidos retiraram de seu território 63% da produção mundial, enquanto que o Oriente Médio, 5%. (Yergin, 1991). Em relação à Arábia Saudita, desde 1936, empresas norte-americanas haviam adquirido o direito de exploração do petróleo, a partir da fundação do consórcio Aramco. Isto ocorreu, contudo, sem que se estivesse claro o potencial da região. Para o governo dos Estados Unidos, a região (ainda) não era estratégica, tanto que Roosevelt não atendeu a um primeiro pedido de ajuda financeira solicitado pelo Rei Ibn Saud, dizendo que procurasse a Inglaterra.³⁴

Conforme a guerra se intensificou, a perspectiva dos Estados Unidos se alterou. Por conta da centralidade estratégica do petróleo para assuntos militares e de um possível declínio na capacidade produtiva do país, as autoridades norte-americanas enviaram uma equipe de pesquisa à Região do Golfo Pérsico em 1943. O relatório do geólogo De Golyer confirmou o que se suspeitava, pois concluiu que o centro de gravidade da produção mundial do petróleo iria se descolar num futuro muito próximo dos Estados Unidos para o Oriente Médio. Significava o fim do domínio dos Estados Unidos no setor, cuja produção correspondeu durante a guerra a 90% de todo o petróleo utilizado pelos aliados. Por esta razão, em 1943, o presidente Roosevelt incorporou a Arábia Saudita ao território monetário dólar, ao autorizar o financiamento do Reino de Ibn Saud por meio dos instrumentos de *lend-lease*, e buscou adquirir propriedade direta dos recursos petrolíferos da região. Cada vez mais o governo dos Estados Unidos intensificava sua atuação diplomática com os países da região à revelia dos interesses ingleses e franceses que, desde os acordos secretos Sykes-Picot de 1917, repartiam a região em suas áreas de influência direta (Yergin, 1991, p. 446).

Ao término das negociações na Conferência de Yalta (4 a 11 de fevereiro de 1945), o presidente dos Estados Unidos encontrou-se com o Rei Ibn Saud no dia 14 de fevereiro de 1945 no navio militar USS Quincy, próximo ao canal de Suez. Aprofundaram os termos do acordo de 1936, em que se definia a inserção exclusiva das empresas dos Estados Unidos dentro do reino, em troca da proteção militar norte-americana. Depois de algumas disputas diplomáticas com seus aliados sobre a “partilha” da região, os Estados Unidos consolidaram seu domínio sobre a Arábia Saudita. Em 1946, as empresas norte-americanas entraram efetivamente na região para exploração de petróleo, confirmando as expectativas do geólogo De Golyer.

O importante a se perceber é que, por meio de sua ação diplomática e militar, o governo dos Estados Unidos conseguiu avançar não somente em relação às questões de segurança energética e militar. Vale lembrar que o petróleo estava ao centro da matriz energética das forças armadas, dos transportes em geral, além de

34. “Faça o favor de dizer aos ingleses que espero que eles possam se encarregar do Rei da Arábia Saudita. Isto está um pouco fora da nossa área de atuação” (Yergin, 1991, p. 443).

seus derivados fazerem parte das mais diferentes cadeias produtivas e, com efeito, do desenvolvimento econômico em geral.

O que se garantiu foi a cotação (“precificação”) em dólares do petróleo exportado a partir do território que, de fato, se transformou no novo centro de gravidade da produção mundial. Impôs-se, com efeito, outro constrangimento a grande parte dos países, sobretudo aos que possuíam necessidades de importação de petróleo, compelindo-os a aderirem ao território monetário dólar. Assim, tal movimento acabava por obrigar esses países a “precificarem” em dólares seus produtos de exportação de modo a viabilizar seu abastecimento de petróleo e seu comércio exterior em geral.

Por último, os acordos e tratados de paz internacionais, negociados sobretudo a partir de 1944, consagraram a primazia da moeda norte-americana por meio de diferentes mecanismos. No capítulo V sobre reparações, presente no documento aprovado na Conferência de Yalta (fevereiro de 1945),³⁵ em seu quarto artigo, ficou acordado, entre os Estados Unidos e a URSS, que as reparações a serem pagas pela Alemanha em forma material seriam contabilizadas em dólares, numa quantia máxima de US\$ 22 bilhões, sendo que 50% destinados à URSS. Isto ocorreu à revelia da oposição inglesa sobre o tema. No mesmo artigo foi registrado o desacordo da Inglaterra aos detalhes negociados pelos Estados Unidos e URSS, sob alegação de que se deveria esperar o relatório da comissão de reparações. Da mesma forma, no documento final das negociações de Postdam (agosto de 1945),³⁶ em seu primeiro artigo, item c, ratificaram-se os termos do que fora negociado anteriormente em Yalta.

Por sua vez, nas negociações prévias à Conferência de Bretton Woods (22 de julho de 1944), havia duas propostas em debate, uma norte-americana e outra inglesa, com diferenças em relação a como se deveria reconstruir o sistema monetário-financeiro internacional. Na proposta inglesa, elaborada sob a liderança do economista John Maynard Keynes, era sugerido que não deveria haver uma moeda nacional que se impusesse sobre os demais países como padrão internacional, como a libra o fizera antes da Primeira Guerra Mundial. Dever-se-ia criar, no entanto, uma moeda de conta internacional (*bancor*), sob controle de um órgão multilateral (*International Clearing Union*), cujo valor estaria assentado numa cesta de moedas nacionais. Ela funcionaria para registros e compensações entre os Bancos Centrais dos países signatários dos Acordos.

Explicitamente, procurava-se lidar tanto com os problemas relativos à gestão da liquidez internacional, quanto com os processos recessivos de ajuste dos balanços de pagamentos dos países deficitários. Buscava-se, de tal modo, viabilizar a reconstrução das economias nacionais e evitar crises internacionais ou, ao

35. Yalta Conference, 02/1945. Disponível em: <<http://avalon.law.yale.edu/wwii/yalta.asp>>. Acesso em: 29 jan. 2013.

36. Postdam Conference, 7 ago. 1945. Disponível em: <http://avalon.law.yale.edu/20th_century/decade17.asp>. Acesso em 29 jan. 2013.

menos, mitigar seus efeitos nocivos.³⁷ Implicitamente, a proposta inglesa significava também uma tentativa bem elaborada de veto à passagem do “privilégio exorbitante” das mãos inglesas às norte-americanas. Desejava-se evitar à Inglaterra as desvantagens de que padeceram os demais países no período anterior às guerras.

Na proposta dos Estados Unidos, liderada por Harry Dexter White, o dólar seria a moeda de conta internacional, com conversibilidade plena em ouro. As demais moedas deveriam procurar manter sua conversibilidade na moeda norte-americana, porém com taxas de câmbio sujeitas a correções quando necessárias. Havia a preocupação com a retomada dos fluxos internacionais de comércio e com a estabilização das paridades cambiais. Pretendia-se, contudo, algo distinto tanto ao câmbio fixo do padrão-ouro, típico dos anos de 1920, quanto das desvalorizações competitivas, próprias da década de 1930. Para contornar este dilema, foi sugerido a criação de um fundo de estabilização com o propósito principal de auxiliar com aporte de recursos em moeda internacional (dólar sobretudo) às economias nacionais com problemas em suas contas externas e na estabilização de seus mercados de câmbio. O referido fundo também auxiliaria na avaliação da necessidade, de fato, de ajustes na taxa de câmbio de um determinado país. Pretendia-se assim acabar com as desvalorizações competitivas oportunistas, ao mesmo tempo em que se preservava a possibilidade de alterações cambiais administradas. Assim, a proposta de White resguardava o controle da liquidez internacional aos Estados Unidos.

Em 21 de abril de 1944, antes da Conferência de Bretton Woods, as delegações inglesa e norte-americana publicaram um documento conjunto, denominado *joint statement of principles*, que foi apresentado na Conferência, em julho do mesmo ano. Dadas as correlações de força e poder, de vulnerabilidade e instabilidade, o peso político e econômico dos Estados Unidos na ocasião prevaleceu, e a proposta de Keynes foi derrotada.³⁸

Nos documentos aprovados na Conferência, relativos à criação do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD),³⁹ institucionalizou-se a centralidade do dólar. Ficou determinado que: o estoque de capital do banco estava definido em termos da moeda norte-americana (Artigo 2º, seção 2); todo país membro deveria contribuir com aportes (Artigo 2º, seção 3); que esta contribuição deveria ser feita parte em dólares ou ouro e se, fosse o caso, outra parte na moeda nacional

37. Para mais detalhes sobre a proposta de J. M. Keynes, ver, por exemplo, Carvalho (2005).

38. De acordo com Kurt Schuler e Andrew Rosenberg, responsáveis pela transcrição de parte das gravações das negociações de Bretton Woods descobertas em 2010, “*The Joint Statement was closer to the White plan than to the Keynes plan, reflecting that the United States, as the world’s largest economy and largest creditor, would set the terms of any agreement of which it would be the major financier. The United Kingdom had little choice but to acquiesce, especially given that it was seeking further wartime loans from the United States in negotiations that would not conclude until after the Bretton Woods conference.*” (Schuler and Rosenberg, 2012, p. 4).

39. The Bretton Woods Agreements. Disponível em: <http://avalon.law.yale.edu/20th_century/decad047.asp>. Acesso em: 29 jan. 2013.

de origem (Artigo 2º, seção 7); no entanto, o valor dos aportes em moeda nacional deveria ser calculado em termos do seu valor em dólares quando da criação do banco, de modo a preservar o valor das contribuições a despeito de flutuações cambiais (Artigo 2º, seção 9). Por outro lado, os Estados Unidos asseguraram sua influência sobre a gerência do banco, ao definirem na regulamentação da instituição que o peso dos votos fosse proporcional às contribuições efetuadas por cada país. No final das contas, de um total de 45 signatários originais, as contribuições norte-americanas corresponderam a 35% do total, sendo o segundo (a Inglaterra) com 14,2%.

De modo semelhante, para criação do Fundo Monetário Internacional (FMI) em Bretton Woods, ficou definido que parte da contribuição de cada membro deveria ser feita em dólar ou ouro (Artigo 3º, seção 3) e se, fosse o caso, o restante em moeda nacional, tendo o dólar como referência para cálculo (Artigo 10º, seção 1, item a). Semelhante ao BIRD, o peso das contribuições medidas em dólares (Artigo 12º, seção 5) foi utilizado para determinar a proporção dos votos de cada país dentro do FMI. De 46 países signatários, a contribuição dos Estados Unidos correspondeu a 30% do total, enquanto que a do segundo maior colaborador (Inglaterra) foi de 14%.

Como resultado, consolidou-se um sistema monetário-financeiro internacional organizado com base em instituições financeiras multilaterais, como o FMI e o Banco Mundial (BM), e em uma moeda nacional específica, o dólar.

Em resumo, sobretudo por meio do mecanismo do *lend-lease*, do controle direto sobre do o antigo e o novo centro de gravidade da produção mundial de petróleo e pelos Acordos Internacionais assinados no pós-guerra, os Estados Unidos lograram definir sua moeda como a de referência internacional. A Inglaterra, embora tenha buscado construir arranjos internacionais alternativos, não apresentou a mesma capacidade de resistência observada ao longo dos anos de 1920. Contra sua vontade, passou a operar dentro do território monetário dólar, assim como grande parte dos demais países do sistema internacional.

5 A GUERRA FRIA E A PRIMAZIA DO DÓLAR

A Segunda Guerra Mundial produziu mudanças dentro do núcleo das grandes potências. Os Estados Unidos foram os principais vitoriosos e, como tais, estiveram ao centro da reconstrução dos sistemas internacionais. Embora a morte de Roosevelt, em abril de 1945, tenha alterado o projeto inicial, não tardou uma nova inflexão da política externa dos Estados Unidos dois anos depois.

Em 1947, o malogro do processo de reconstrução europeia, expresso nas recessões, desempregos, processos inflacionários, fome, distúrbio social, escassez de divisas, ataques especulativos e crises cambiais, fez com que as tensões políticas aumentassem em diversos países. Presenciou-se o fortalecimento e a ascensão dos movimentos sindicais, operários e dos partidos comunistas. Fato que, por exemplo,

levou os Estados Unidos a fazerem intervenções diretas na Turquia (1947) e na Grécia (1947). Em outros casos, como na Checoslováquia, em 1948, o movimento comunista foi bem-sucedido e conduziu o país à esfera de influência da URSS.

Em razão desse contexto, em março de 1947, os Estados Unidos lançaram a Doutrina Truman, cuja orientação principal era a de contenção permanente e global da URSS. Inaugurou-se, com efeito, a Guerra Fria. Em 1949, as fronteiras geopolíticas da Europa estavam definidas, divididas por uma “cortina de ferro” que a dividia em duas zonas de influências. Neste mesmo ano, inclusive, foi criada a Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) – aliança entre os países sob influência norteamericana – e, em 1955, o Pacto de Varsóvia – aliança entre os países sob influência soviética. Ambos se constituíam em compromissos de cooperação estratégica e de obrigação de auxílio mútuo em caso de ataque a qualquer dos países-membros.

Do ponto de vista econômico, essa nova orientação da política externa americana representou um retorno às principais intenções consagradas nas reuniões de Bretton Woods. Dever-se-ia levar em conta as necessidades relativas do processo de reconstrução das economias nacionais destruídas pela guerra. Para tanto, os Estados Unidos teriam de criar as condições externas favoráveis (liquidez internacional em dólares) aos aliados e derrotados na Segunda Guerra Mundial.

Em linhas gerais, ao mesmo tempo em que patrocinavam a recuperação econômica das áreas estratégicas à contenção da URSS, os Estados Unidos reforçaram a primazia do dólar, pois: *i*) financiaram diretamente as economias de seus aliados, com aportes em dólares (Plano Marshall, em 1949); *ii*) expandiram significativamente seus gastos (em dólares) militares no exterior (Guerra da Coreia, por exemplo); *iii*) abriram seus mercados unilateralmente às exportações de parceiros estratégicos, o que garantia receitas em dólares a estes países; *iv*) permitiram a manutenção de taxas de câmbio desvalorizadas tendo o dólar como referência; e *v*) estimularam o investimento direto estrangeiro de suas empresas multinacionais, o que ocorreria naturalmente em dólar, dada a origem dessas empresas. Ademais, toleraram a utilização de controles unilaterais sobre os movimentos de capitais internacionais (fosse em qualquer moeda), permitiram a inconvertibilidade das outras moedas, não reagiram às políticas de proteção tarifária e enviaram missões de ajuda técnica.

A dinâmica do sistema monetário em nascimento reforçava a posição do dólar, a sua difusão e a acumulação por todos os países signatários dos Acordos de 1944. Porque existiam difundidas práticas restritivas aos movimentos de capitais, as quais tiveram a condescendência da potência hegemônica, as trajetórias das taxas de câmbio das economias nacionais, no geral, acompanhavam de perto a evolução de seus saldos em Transações Correntes. Deste modo, as reservas bancárias e cambiais (em dólares) dos Bancos Centrais tornaram-se indispensáveis instrumentos para a estabilidade do

sistema de taxas de câmbio fixas. Por esta razão, alguns autores definiram o sistema de Bretton Woods como um padrão monetário de *reservas* (em dólares).⁴⁰

Sobre o Foreign Assistance Act, aprovado em 1948, conhecido como Plano Marshall, o auxílio foi estabelecido por meio de diferentes instrumentos de subsídios, financiamentos, entre outros. Em sua legislação, os valores, garantias, modalidades, remunerações, fundos etc. foram definidos em termos da moeda norte-americana.⁴¹ Como resultado, os Estados Unidos não só tornaram possíveis os “milagres” nacionais de reconstrução e/ou de crescimento, estabilizando as regiões estratégicas para a Guerra Fria, como também consolidaram a primazia de sua moeda ao longo das décadas seguintes, quando o mundo, em geral, presenciou uma época de prosperidade.

Por fim, cabe mencionar o nascimento dos euromercados no final da década de 1950. Este ocorreu graças ao incentivo do governo inglês, quando autorizou e estimulou o estabelecimento em seu território de um mercado interbancário paralelo e autônomo aos demais sistemas financeiros nacionais, inclusive ao seu.⁴² Tal mercado permitiu que as operações financeiras internacionais fossem conduzidas com bastante liberdade, inclusive em moeda diferente da local (sobretudo em dólar) e livre das restrições legais. O efeito mais importante a se destacar no caso foi que, para assegurar sua posição como importante praça financeira internacional, Londres passou a operar em dólares.⁴³ Dado que se trata de um jogo de soma zero, isto não só reforçou a posição da moeda norte-americana como a de referência internacional, como também significou o abandono de sua diplomacia para retomada do seu antigo “privilegio exorbitante”.

O governo dos Estados Unidos apoiou a decisão das autoridades inglesas e estimulou na década de 1960 a ida de seus bancos e grandes corporações para os euromercados.⁴⁴ A consequência mais importante a se destacar aqui foi o forte crescimento em dólares da liquidez mundial e dos fluxos de capitais financeiros no sistema monetário internacional. Sem restrições às suas atividades, os euromercados expandiram desmesuradamente os meios de pagamentos do sistema financeiro internacional, sobretudo em termos da moeda dos Estados Unidos.

Em resumo, a estratégia da política externa dos Estados Unidos, no contexto das primeiras décadas da Guerra Fria, reforçou a posição do dólar como moeda

40. Ver, por exemplo, Tavares e Melin (1997).

41. Foreign Assistance Act of 1948. Disponível em: <http://www.marshallfoundation.org/library/documents/Marshall_Plan/Reports/Foreign_Assistance_Act_of_1948.pdf> Acesso em: 29 jun. 2013..

42. “The Eurodollar created by the private operators was actively encouraged by British financial authorities. To them, it represented a solution to the problem of how to reconcile the goal of restoring London’s international position with Keynesian welfare state and Britain’s deteriorating economic position. The Bank of England was the most active proponent of the Eurodollar market.” (Helleiner, 1994, p. 84).

43. “By shifting their business to a dollar basis, the London operators had found a way to preserve their international business without being encumbered by British capital controls.” (Helleiner, 1953, p. 84).

44. “The American government’s support for the emerging Eurodollar market did not derive simply from a concern for the interest of the country’s banks and corporations. Also significant was its realization that the market provided a way of increasing the attractiveness of dollar holdings to foreigners.” (Helleiner, 1994, p. 90, grifo do autor).

internacional por meio das mais variadas políticas de reconstrução econômica e de reorganização do sistema internacional. Para usufruir deste contexto e viabilizar seus milagres nacionais, os países “convidados” colaboraram com isto; do contrário, assumiram restrições ao seu desenvolvimento.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde a Primeira Guerra Mundial, os Estados Unidos envolveram-se com as negociações para a reconstrução do sistema internacional, inclusive quanto à determinação do padrão internacional de valor. Nos anos 1920, assistiu-se a um crescimento expressivo da utilização do dólar como referência para importantes operações internacionais, definido aqui como uma espécie de “entre atos” entre o padrão libra-ouro característico do século XIX e o padrão dólar-ouro próprio do pós-Segunda Guerra Mundial. Presenciou-se uma disputa de natureza político-diplomática em torno do processo de endividamento alemão, sobretudo no que diz respeito à determinação da unidade de conta das obrigações alemães.

Durante o contexto da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos lograram tornar sua moeda como a de referência internacional, por meio, sobretudo, do mecanismo do *lend-lease*, do controle direto sobre o antigo e novo centro de gravidade da produção mundial de petróleo e pelos Acordos Internacionais assinados no pós-Guerra. Nas primeiras décadas da Guerra Fria, a estratégia da política externa dos Estados Unidos reforçou a posição do dólar como moeda internacional por meio das mais variadas políticas de reconstrução econômica e de reorganização do sistema internacional. Deste modo, percebe-se que a determinação de uma moeda de referência internacional, mais especificamente do dólar norte-americano durante o pós-guerra, não derivou do conjunto das escolhas dos agentes (políticos e econômicos) que atuavam no âmbito internacional. Tratou-se de um processo de natureza política associado a uma competição interestatal muito restrita, no limite, entre apenas duas grandes potências.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, R. T. **Construção e expansão do complexo industrial-militar norte-americano**. Dissertação (Mestrado) – Rio de Janeiro: Pepi/Instituto de Economia/UFRJ, 2013.
- BATISTA JR., P. N. Keynes e a estabilização do marco alemão. *In*: LIMA, G. T.; SICSÚ, J.; PAULO, L. F. (Orgs.) **Macroeconomia moderna: Keynes e a economia contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1999. p. 340-370.
- BELLUZZO, L. G.; ALMEIDA, J. G. **Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do real**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CARVALHO, F. J. C. **Bretton Woods aos 60 anos**. [S.l.], 2005. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/moeda/pdfs/bretton_woods_aos_60_anos.pdf>. Acesso em: 18 maio 2014.

EICHENGREEN, B. J. **A globalização do capital: uma história do sistema monetário internacional**. São Paulo: Editora 34 Ltda., 2000.

_____. **Exorbitant privilege: the rise and fall of the dollar and the future of the international monetary system**. New York: Oxford University Press, 2011.

FIORI, J. L. C. (Org.). **O poder americano**. Petrópolis: Editora Vozes, 2004.

HELLEINER, E. **States and the reemergence of global finance: from Bretton Woods to the 1990s**. Ithaca and London: Cornell University Press, 1994.

HELLEINER, E.; KIRSHNER, J. (Eds.). **The future of the dollar**. Ithaca; London: Cornell University Press, 2009.

HERRING, G. C. **From colony to superpower**. New York: Oxford University Press, 2008.

KENNEDY, P. **Ascensão e queda das grandes potências**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1989.

_____. **O parlamento do homem**. Lisboa: Edições 70, 2009.

KEYNES, J. M. **A treatise on money**. Cambridge: Cambridge University Press, 1979. v. 1, CWJMK, v. V.

KINDLEBERGER, C. P. **A financial history of Western Europe**. New York: Oxford University Press, 1993.

KISSINGER, H. A. **Diplomacy**. New York: Simon & Schuster, 1994.

KNAPP, G. F. **The State theory of money**. San Diego-CA: Simon Publications, 2003.

METRI, M. **Poder, riqueza e moeda na Europa Medieval**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014.

_____. O processo de internacionalização da libra. *In: I SIMPÓRIO DA UERJ. Anais...* Rio de Janeiro: UERJ, 2011.

_____. O poder financeiro dos Estados Unidos no padrão monetário dólar-flexível. *In: ENCONTRO DE ECONOMIA POLÍTICA. Anais...* Uberlândia, 2004.

MINSKY, H. **Financial integration and national economic policy**. *In: CICLO DE SEMINÁRIOS: 25 ANOS DE ECONOMIA DA UNICAMP*. Campinas, 1993.

PRATES, D.; CINTRA, M. **Keynes e a hierarquia de moedas: possíveis lições para o Brasil**. Campinas: Unicamp, out. 2007. (Texto para Discussão, n. 137).

SCHACHT, H. **Setenta e seis anos de minha vida**. São Paulo: Editora 34 Ltda., 1999.

SCHULER, K.; ROSENBERG, A. **The Bretton Woods transcripts (excerpt)**. Center for Financial Stability, 2012. Disponível em: <<http://www.centerforfinancialstability.org/brettonwoods.php>>. Acesso em: 23 jul. 2014.

SWIFT, J. **The palgrave concise historical atlas of the Cold War**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003.

TAVARES, M. C.; MELIN, L. E. Pós-escrito 1997: a reafirmação da hegemonia norte-americana. *In*: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Orgs.). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1997.

YERGIN, D. **O petróleo: uma história mundial de conquistas, poder e dinheiro**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2010.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BASTOS, P. P. Z. **A diplomacia do dólar e o projeto de difusão de democracias (1913-1920)**. Economia Política Internacional. [S.l.], abr./jun. 2005a. (Análise Estratégica, n. 5).

_____. A diplomacia do dólar: moeda e império (1898-1914). *In*: **Economia política internacional: análise estratégica**. São Paulo: Centro de Estudos de Relações Econômicas Internacionais (Ceri)/Unicamp, jan/mar. 2005. n. 4, p. 1-40.

BECKER, J. **O Tratado de Versalhes**. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

ENGDAHL, W. (1992). **Anglo-american oil politics and the new world order**. London: Pluto Press, 2004.

FOLLY, M. H. **The palgrave concise**. Historical atlas of the Second World War. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2004.

RICKARDS, J. **A guerra das moedas: como se está a construir a próxima crise mundial**. Lisboa: Marcador Editora, 2014.

WRAY, R. The credit money and State money approaches. *In*: WRAY, R. (Ed.). **Credit and state theory of money**. Cheltenham: Edward Elgar, 2004.

NORWAY'S OIL AND GAS SECTOR: HOW DID THE COUNTRY AVOID THE RESOURCE CURSE?

César Said Rosales Torres¹

This essay is an effort to understand the dynamics behind a successful model of wealth distribution in one of the top oil producers in the world: Norway. The first part explains the concept of "resource curse" to describe the challenges that resource rich nations face in their economies. The next section describes the conditions in Norway since the late 1950s to make the point that efficient wealth management, savings, and distribution systems of a given country are usually based on three major initial aspects: comparatively low oil and gas production prospects in its initial phase of exploration, high level of economic and political development, and a political system that does not pressure the government to directly use the revenues obtained from natural resources to alleviate social, political, and economic problems. The third section explains the "Norwegian model," as well as the future challenges to keep its good performance. Finally, after a few conclusions on the particularities of the Norwegian model, the essay provides a brief comparison with Mexico's oil and gas sector to assess which general policies could be replicated in the North American country in the context of the energy reform approved in December 2013.

Keywords: Norway; oil; hydrocarbons; resource curse; natural resources; lessons; developing countries; economic development; energy sector; EITI; Mexico's energy reform.

GÁS E PETRÓLEO NA NORUEGA: COMO O PAÍS DRIBLOU A MALDIÇÃO DOS RECURSOS?

Este artigo consiste em um esforço para compreender a dinâmica por detrás de um modelo de sucesso de distribuição da riqueza em um dos maiores produtores de petróleo do mundo: a Noruega. Primeiramente, é explicado o conceito de "maldição dos recursos" para descrever os desafios enfrentados pelas economias ricas em recursos naturais. A seção seguinte descreve o cenário norueguês a partir do final da década de 1950, com vistas a fundamentar a noção de que gestão eficiente dos recursos, poupança e sistemas de distribuição estão geralmente baseados em três aspectos principais: perspectivas de produção de petróleo e gás comparativamente baixas na fase inicial de exploração, elevado nível de desenvolvimento econômico e político, e um sistema político que não pressiona o governo a usar diretamente as receitas obtidas a partir de recursos naturais para alívio imediato de problemas sociais, políticos e econômicos. A terceira seção explica o "modelo norueguês", bem como os futuros desafios para a manutenção de seu bom desempenho. Finalmente, após apresentar algumas conclusões sobre as particularidades do modelo norueguês, o artigo apresenta uma breve comparação com o setor de petróleo e gás mexicano, com vistas a avaliar quais políticas poderiam ser replicadas no país norte-americano no contexto da reforma energética aprovada em dezembro de 2013.

Palavras-chave: Noruega; petróleo; hidrocarbonetos; maldição dos recursos; recursos naturais; lições; países em desenvolvimento; desenvolvimento econômico; setor energético; EITI; reforma energética do México.

1. Country specialist in the Department of Democratic Sustainability and Special Missions in the Secretariat for Political Affairs of the Organization of American States. The author holds a Master's degree in Latin American Studies with a concentration in Political Economy from Georgetown University, and a B.A. in International Relations from Tecnológico de Monterrey in Mexico City. He is author of a blog entitled "Y si damos el mejorazo" in Proyecto40.com where he writes about energy markets, international politics, and regional development.

SECTORES DE GAS Y PETRÓLEO EN NORUEGA: ¿CÓMO EL PAÍS EVITÓ LA MALDICIÓN DE LOS RECURSOS?

El artículo es un esfuerzo por entender la dinámica detrás del exitoso modelo de distribución de la riqueza en uno de los países productores de petróleo más importantes del mundo: Noruega. La primera parte explica el concepto de la "maldición de los recursos" para describir los desafíos que los países ricos enfrentan en sus economías. La siguiente sección describe las condiciones en Noruega desde finales de 1950 dejando claro que la gestión eficiente de la riqueza, el ahorro y los sistemas de distribución de un país se dan generalmente en base a tres aspectos iniciales principales: perspectivas de producción de petróleo y gas comparativamente bajas en el inicio de la exploración, alto nivel de desarrollo económico y político, y un sistema político que no presiona al gobierno para que utilice directamente los ingresos obtenidos a partir de recursos naturales para aliviar los problemas sociales, políticos y económicos. La tercera sección explica el "modelo noruego", así como los desafíos futuros para mantener su buen desempeño. Finalmente, después de algunas conclusiones sobre las particularidades del modelo noruego, el ensayo proporciona una breve comparación con el sector de petróleo y gas de México para evaluar qué políticas en general podrían ser replicadas en el país de América del Norte, en el contexto de la reforma energética aprobada en diciembre 2013.

Palabras-clave: Noruega; petróleo; hidrocarburos; la maldición de los recursos; recursos naturales; lecciones; países en desarrollo; desarrollo económico; sector de energía; EITE; la reforma energética de México.

JEL: Q – Agricultural and Natural Resource Economics; Environmental and Ecological Economics.

1 INTRODUCTION

It seems there is a consensus about the best governance practices of a country's natural resources in order to maximize and distribute the benefits for its own population. Most international organizations, producing countries, rating firms, and resource governance institutions identify transparency in fiscal systems, government accountability, oversight of the market operations, competitiveness regulations, pricing policies, and the clear establishment of an institutional framework to be the best antidotes to combat vested interests and market distortions. However, according to the Revenue Watch Institute² 43 countries out of 53, which have been evaluated on its 2013 report, have not been able to successfully implement proper legal and institutional conditions for optimal exploitation of their natural resources. So the natural questions are: why are these recommended policies not easy to implement? Why have countries not been able to overcome their regulatory and transparency issues? Is it because of their incompetence, inability or unwillingness to improve their wealth distribution systems? Or is it because there are some other neglected aspects that partly explain their failure to overcome the so-called resource curse?

This essay is an effort to understand the dynamics behind a successful model of wealth distribution in one of the top oil producers in the world: Norway.

2. RevenueWatchInstitute. "Countries:ResourceGovernanceIndex." 2013.Available at:<<http://www.revenuewatch.org/rji/countries>>.

The first part explains the concept of “resource curse” to describe the challenges that resource rich nations face in their economies. The next section describes the conditions in Norway since the late 1950s to make the point that efficient wealth management, savings, and distribution systems of a given country are usually based on three major initial aspects: comparatively low oil and gas production prospects in its initial phase of exploration, high level of economic and political development, and a political system that does not pressure the government to directly use the revenues obtained from natural resources to alleviate social, political, and economic problems. The third section explains the “Norwegian model,” as well as the future challenges to keep its good performance. Finally, after a few conclusions on the particularities of the Norwegian model, the essay provides a brief comparison with Mexico’s oil and gas sector to assess which general policies could be replicated in the North American country in the context of the energy reform approved in December 2013.

2 THE RESOURCE CURSE – WHAT DID NORWAY AVOID?

When referring to the development of natural resources in any country, one of the first issues that pops up is that of the “resource curse,” the notion that the more natural resources a country has, the slower economic growth it will experience. This concept was born in the 1970s based on a number of research studies about the “Dutch disease,” which illustrates how the flow of money from oil exports resulted in an inflated currency that harmed exports, provoked inflation, and led to a decade of unemployment and inequality in the Netherlands.³

Jeffrey Sachs and Andrew Warner pioneered on the statistical research of the correlation between high natural resources endowment and slow growth rates, finding that countries that exported raw materials, minerals, agricultural products and fuels tended to grow less than more industrialized countries.⁴ Nonetheless, other researchers found that most of these countries had authoritarian and corrupt leaders that used the resource rent for their own political and economic agendas, thus destabilizing the macroeconomic performance of the country.⁵ In this vein, scholars like Daron Acemoglu and James A. Robinson have put emphasis on the institutional framework of countries, as stated in their book *Why Nations Fail?* Their argument tends to blame leaders for the perils of development, without considering more complex issues like levels of economic development

3. Sanders, Doug. “How Oil-Rich Norway Avoids the Resource Curse.” Spaceperson, Available at: <<http://dougsaunders.tumblr.com/post/28552419189/how-oil-rich-norway-avoids-the-resource-curse>>.

4. Sachs, Jeffrey and Warner, Andrew. “Natural Resource Abundance and Economic Growth.” National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass; 1995.

5. Kenny, Charles. “What Resource Curse?: Is It Really True that Underground Riches Lead to Aboveground Woes? No, Not Really.” Foreign Policy, December 6, 2010. Available at: <http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/12/06/what_resource_curse>.

and socio-political structures. For instance, according to Charles Kenny, scholars like Christina Brunnschweiler found no evidence that resource wealth is actually associated with more fragile institutions.

Furthermore, researchers like Stephen Haber and Victor Menaldo have studied the relationship between oil wealth and democratic governance, finding that in some cases democracies were strengthened by the presence of wealth associated to the production of hydrocarbons. What is more important, they found that there are as many cases of oil revenues being used by autocracies in detriment of the population, as oil revenues used in favor of democratic societies.⁶ This whole academic debate about the causality of the success and failure of the usage and distribution of wealth from natural resources illustrates how difficult it is to assess the conditions by which an efficient model of resources exploitation can be implemented. In fact, countries like Canada, the Netherlands, UK, and territories like Alberta and Alaska, have not been as efficient as Norway in maximizing the value of their oil savings, not to speak about developing or poorer countries like Nigeria, Mexico, Venezuela, among many others.⁷

3 POLITICAL CONDITIONS AND OIL EXPLORATION IN NORWAY IN THE 1960S AND 1970S

In order to evaluate whether the “Norwegian model” can indeed be a replicable reference for other countries, it is important to understand the initial conditions by which the oil sector boomed in the country. Basically, the early years of the hydrocarbon sector in Norway were characterized by comparatively low oil production prospects, and a stable social, political, and economic system. Oil in the North Sea was struck in commercial quantities in the Groningen field of the Netherlands in 1959, followed by the first exploration request to the Norwegian government in 1962, and in the next year the government claimed sovereignty over the Norwegian Continental Shelf (NCS). The first licensing round started in 1965, but did not yield good results until Ekofisk was discovered in 1969.⁸ At least during these ten years there was no direct involvement of the government in the sector and the country did not have independent technical knowledge about oil extraction. Consequently, the government granted tax breaks and a 10% royalty rate to private investors.⁹

6. Haber, Stephen and Menaldo, Victor. “Do Natural Resources Fuel Authoritarianism? A Reappraisal of the Resource Curse.” Yale University Press, 2007. Available at: <http://www.yale-university.org/leitner/resources/papers/HaberandMenaldo_May409.pdf>.

7. Persily, Larry. “Norway’s different approach to oil and gas development.” Alaska Natural Gas Transportation Project. September 7, 2011. Available at: <<http://www.arcticgas.gov/norway-s-different-approach-to-oil-and-gas-development>>.

8. Ministry of Petroleum and Energy. “Norway’s Oil History in 5 Minutes.” September 10, 2013. Available at: <<http://www.regjeringen.no/en/dep/oed/Subject/oil-and-gas/norways-oil-history-in-5-minutes.html?id=440538>>.

9. Denning, Francis. “A comprehensive resource development strategy: Norway’s path to inclusive development.” Natural Resources Charter, 2008, p. 2.

Production really began in 1974, after the oil crisis of 1973 when nominal prices increased threefold, allowing for profits to exceed production costs.¹⁰ Due to the sudden and rapid increase of oil production, the government established the Norwegian Petroleum Directorate and the oil and gas production company Statoil to regulate and participate in the sector in 1972. Government participation gradually grew through Statoil, which currently controls over 80% of the oil operations. During the early years of oil production, Norway was able to design guidelines similar to the 12 Precepts of the Natural Resource Charter, which are clustered into six themes that include: domestic governance, extraction decisions, tax regimes, revenue management, development investments, and international competitiveness. According to Francis Denning from Oxford University, one of the most important precepts that explain Norway's success was investing in complementary industries and the upstream sector, under a competitive environment, allowing the country to reduce its dependence on hydrocarbons. These policies paid off until the 1990s, when high production and prices allowed the government to establish a sovereign fund to save surplus revenues.¹¹

Moreover, according to the Iraqi oil engineer Farouk al-Kasim, another important aspect of the political conditions in the 1960s and 1970s was the fact that Norwegian politicians agreed not to mention oil resources in elections, shielding the natural resources from politics. In addition, he explains that the government was well aware of the "Dutch Disease," which without proper planning could cause serious damages to the economy. The relevant issue is that politicians were able to omit talking about oil revenues because they did not need to address any serious poverty-related issues that would cost them being elected.¹² When compared to countries like Mexico, where oil expropriation was undertaken under a buoyant oil industry, a highly politicized and nationalistic environment, as well as severe problems of inequality and poverty, Norway had the conditions during the 1960s and 1970s to establish a solid institutional framework that evolved through time in accordance to its own degree of development.

4 THE NORWEGIAN MODEL

The political environment in the pre-1973 decade in Norway enabled the country to set a particular institutional framework that shielded wealth from being used in discretionary spending. This institutional, legal, technical, financial, and fiscal scheme is what the essay will describe as the Norwegian Model in

10. Likvern, Rune. "Norwegian Crude Oil Reserves and Production as of 2011." *The Oil Drum*, May 9, 2012. Available at: <<http://www.theoil Drum.com/node/9166>>.

11. Denning, Francis. *Op. Cit.*, p. 3.

12. Chipman, John. "Iraqi Farouk al-Kasim behind Norway oil fund that is envy of the world." *CBC News Canada*, April 13, 2014. Available at: <<http://www.cbc.ca/news/canada/iraqi-farouk-al-kasim-behind-norway-oil-fund-that-is-envy-of-world-1.2604105>>.

the following pages, as well as its pros and future challenges. Today, despite a decline in oil production since 2001, when it peaked at 3.4 million barrels per day to an average of 1.9 million barrels in 2012, the country stands still as the 14th most important producer in the world right after Venezuela (2.5 million bb/d).¹³ The country obtains money for the fund from taxes in the oil and gas sector, ownership of petroleum fields, and dividends from its 67% ownership of Statoil ASA (STL), a publicly traded oil and gas company with headquarters in Stavanger, the country's hydrocarbons center. The government deposits 100% of its oil and gas revenues into its sovereign fund, and then withdraws an average of 4% to pay for public services. The state company Statoil competes for the licenses just as any other company and operates over 80% of the country's hydrocarbon production. In addition, it operates in 33 countries all over the world. Its market capitalization as of April 18th, 2014, was \$92.85 billion.¹⁴

Norway taxes 78% of the profits of the exploring companies, which are channeled to the fund, however at the end of the financial year the government refunds companies' tax loss related to oil exploration.¹⁵ This tax has two components, a regular 28% tax on profits, which is the same income tax levied on every company in the country, and a special 50% tax on profits earned from off shore oil and gas production. Within this structure gas stations and refineries in Norway are only supposed to pay regular income tax.

In terms of the licensing rounds in the NCS, the government established in 2003 the Awards Predefined Areas (APA) system, replacing the traditional annual North Sea Awards.¹⁶ The bidding process is very rigorous, and unlike many other licensing processes around the world, Norway does not grant exploration rights to the highest bidder, but to the best company based on its experience, expertise and work plan to develop any particular field.¹⁷

Furthermore, despite the participation of the state in oil extraction, a significant share of the earnings is obtained from the state-owned company Petoro, which is in charge of managing the State Direct Financial Interest (SDFI). Petoro does not operate oil fields; it just takes an equity stake in any lease the government deems worthwhile to exploit. Petoro pays its full share of development costs, operations and maintenance just as any other business partner would. The share that the company takes on a particular project is based on the conditions for the leases of

13. EIA. "Top Oil Producers in 2012." 2012. Available at: <<http://www.eia.gov/countries/>>.

14. Bloomberg. "Statoil ASA. STL: NO" April 18, 2014. Available at: <<http://www.bloomberg.com/quote/STL:NO>>.

15. Chazan, Guy. "UK oil tax rise drives drillers to Norway, bank says." *The Wall Street Journal*, June 29, 2011. Available at: <<http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052702303627104576413914044170834>>.

16. Norwegian Petroleum Directorate. "Licensing rounds in the Norwegian Continental Shelf." March 4, 2014. Available at: <<http://www.npd.no/en/Topics/Production-licences/Theme-articles/Licensing-rounds/>>.

17. Persily, Larry. Op Cit.

the fields. The government deposits all the revenues of the company into a savings account in the oil fund and then decides how much to invest in new projects.¹⁸

Norway's sovereign fund was initially created in 1990 as the Petroleum Fund of Norway, aiming at supporting savings for future government spending and propping up the country's oil revenues. The government only uses 4% of the money from the fund to pay for universal health care, free education through college, and a generous pension system. The mandate of the fund is established under the Government Pension Fund Act, and as dictated by law, the Ministry of Finance is in charge of the management of the fund through the Norges Bank Investment Management (NBIM), led by its CEO Yngve Slyngstad. In 2006 the fund changed its name to the Government Pension Fund - Global, in order to acknowledge its role as a mechanism for long-term savings. The fund is instructed by law to hold over 60% of its investment asset allocation in equity, 35% to 40% fixed income, and up to 5% in real estate.¹⁹

The savings of the fund are highly protected and the management is based on the so-called Ten Commandments, an act of self-discipline that among other things establishes that nothing can be withdrawn from the fund until the oil runs out, the government cannot use more than 4% for current expenses, and none of the investments from the fund can be placed in Norway. According to the general manager of the fund, Mr. Slyngstad, the result of these guidelines is that the fund acts like a shock absorber for the economy, avoiding inflation and forcing domestic competitiveness. As of March 2014, the total worth of the fund was close to a trillion dollars (\$920 billion) and rapidly growing. In fact, during 2013 the government earned a record of \$115 billion in a year, even exceeding by 0.1% the benchmark established by the Ministry of Finance. In this regard, Oeysten Olsen, Chief of the Norwegian Central Bank, acknowledged that during 2013 the average return rate of the fund's investments was 15.9%, and that the fund has never earned so much money in one single year.²⁰ Mr. Slyngstad also mentioned that the excellent performance was explained by the high returns of the stock market investment.²¹

According to the most recent report issued by the Norges Bank, by the end of 2013 the \$840 billion stocks (equity) of the fund returned 26.3%, the bond investment (fixed-income) returned 0.1%, and real estate (properties) investments returned 11.8%. In order to maintain the investment allocation mandated by law, the fund follows a strategy of buying assets whose price is rising and selling those that

18. *Ibid.*

19. Norges Bank Investment Management. "2013 Government Pension Fund – Global Annual Report." Deloitte, Oslo, Norway. February 12, 2014. p. 21.

20. Norges Bank Investment Management. *Op. Cit.*, p. 4-8.

21. Clean Technica. *Op. Cit.*

fall, which is also known as the rebalancing of equity allocation.²² In fact, by the end of the third quarter of 2013, the fund's benchmark equity allocation surpassed 64%, initiating for the first time in the history of the fund the rebalancing system that required the selling of stocks in order to adjust its investment portfolio and maintain the 60% share holdings.²³ After the good results in 2013, the fund's management decided to look for new investment opportunities in Asia (14.3%) and Latin America (2.6%), as these regions play a more dynamic role in the world economy.²⁴

Regarding the fund's government bond holdings, the investments resulted in negative return rates due to increases in interest rates in developed markets. On the contrary, returns on bonds by the private sector yielded positive results, especially securitized debt, with an average return of 7.7%. Corporate bonds returned 2.1% and the weakest investments were placed on inflation-linked bonds, returning a negative 3.0%. Last year the fund reduced its share of fixed-income investments in developed markets from 81.4% to 78.8%, increasing the participation of emerging currencies especially from Colombia, the Philippines, and Hungary from 10.1% to 12.3%. Overall fixed income investments (government, private, and inflation-linked bonds) returned a meager 0.1%.²⁵ Nonetheless, to correct these results the Central Bank governor recently stated that the fund should consider lowering the bond portion to a figure between 20% and 25%, in order to increase the returns in other areas. In addition, the Norwegian Prime Minister Erna Solberg plans to increase the exposure of the pension fund to renewable energy, investing as much as 5% in renewable energy infrastructure, an equivalent to \$40 billion.²⁶

In terms of real estate, the sector accounted for only 1.0% of the total investments, however with a return rate of 11.8%. In 2013, the fund entered the US market mainly in Boston, New York, and Washington DC, and added new properties in Europe.²⁷

Another element that has contributed to the sustained growth of revenues is the establishment of a strict policy of market and risk assessments for any investment of the fund (stocks, bonds, and real estate). This strategy is based on the individual evaluations of all the countries, markets and companies in environmental, social and governance (ESG) issues, as a mean to reduce risk

22. Holter, Mikael. "Biggest wealth fund forced to sell stocks as limit breached." Bloomberg, February 28, 2014. Available at: <<http://www.bloomberg.com/news/2014-02-28/biggest-sovereign-fund-gains-115-billion-in-2013-as-stocks-rise.html>>.

23. *Ibid.*

24. Norges Bank Investment Management. *Op Cit.*, p. 22.

25. *Ibid.*, p. 30.

26. Clean Technica. "Norway may use oil fund to provide renewable with \$40 billion boost." March 18, 2014. Available at: <<http://cleantechnica.com/2014/03/18/norway-may-use-oil-fund-provide-renewables-40bn-boost/>>.

27. Norges Bank Investment Management. *Op Cit.*, p. 34.

through diversification.²⁸ In addition, the government of Norway also established a pricing policy that discourages the use of hydrocarbons in daily consumption. In that sense, the Petroleum Price Council meets with oil producers before setting the taxable price each quarter. The gasoline tax in the country is one of the highest in the world, where a liter is priced at \$2.30.²⁹ Nonetheless, Norwegians do not complain much about the high tax burden they have to pay for energy and the rest of the economy, because they have one of the highest disposable incomes in the world, a low unemployment rate, good quality public services, and one of the highest living standards in the world as measured by the Human Development Index of the United Nations Development Program (UNDP).³⁰

Furthermore, according to the Revenue Watch Institute and the Natural Resource Charter, Norway is rated the best performing country in the management of revenues from the hydrocarbon sector. According to the Resource Governance Index from the Revenue Watch Institute, Norway is the country that best manages its wealth fund in the world in the areas of: institutional and legal setting (100/100), reporting practices (97/100), safeguards and quality controls (98/100), state-owned companies (99/100), natural resource funds (100/100), and enabling environment (98/100).³¹

In terms of cash-flow transparency, the Scandinavian country was first accepted as a candidate for the Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) in 2009, and after two years the country established an adequate organizational structure for the reporting and reconciliation of revenue streams in line with the EITI guidelines. Since then, the country has been among the top performers of transparency in the reporting of oil revenues.³²

In conclusion, the Norwegian model is based on a clear and relatively simple legal and institutional framework that allows the country to maximize the value of its oil revenues. However, these rules have gradually evolved since their inception in the early 1970s, after a period of relatively low exploration prospects in the North Sea. Currently, Norway stands out as an example of transparency, good governance, and planning, but is not exempt from challenges, as presented in the next section.

28. *Ibid.*, p. 40.

29. Persily, Larry. *Op Cit.*

30. UNDP. "Human Development Report 2013." United Nations, 2013. Available at: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/14/hdr2013_en_complete.pdf>.

31. Revenue Watch Institute. "Resource Governance Index - Norway Country Profile." Available at: <<http://www.revenuwatch.org/countries/europe/norway/overview>>.

32. Deloitte. "Extractive Industries Transparency Initiative: Reconciliation of cash flows from the petroleum industry in Norway 2009." Deloitte November 9, 2010.

4.1 Issues and challenges

Despite the fact that the government has tried to become more independent from the hydrocarbon sector by investing the fund's resources in non-energy related areas, scaling up production is still a major concern. Oil production in the country has declined from a peak of 3.4 million barrels of oil per day in 2001 to 1.8 million in 2012.³³ To address this problem, the government has started to offer new fields in the Norwegian Sea, but especially in the Barents Sea and Jan Mayen.³⁴ The NPD forecasts that the Barents Sea holds up to 1.9 billion barrels of oil,³⁵ and that the resources on the Russian side of Barents are even greater. The government initially offered 61 blocks in the APA bidding system in the beginning of 2014, but in April it added 6 blocks in the Norwegian Sea, and 3 blocks in the Barents Sea.

Besides production concerns, domestic Arctic politics have hindered further exploration in the Barents Sea. There are tensions between the government and the opposition because environmentalists believe that with the reduction of ice formations, exposure of more reserves will attract more exploration in the area, increasing the risks for oil spills. In fact, as the Norwegian government is trying to increase its production figures, it has allowed the drilling companies to get closer than ever to the polar ice cap, igniting the debate of whether the oil and gas reserves of the arctic can be safely exploited.³⁶ According to the US Geological Survey, arctic reserves account for up to 20% of the undiscovered oil and gas in the world. The NPD estimates that oil reserves in the Barents Sea have more than 40% of the country's undiscovered resources.³⁷ Nonetheless, if the conservative-led government allows companies into the area, it would violate one of the political conditions assumed to gain the support of the Liberals and Christian Democrats, in Congress, in passing laws regarding budgets and social legislation. Last year a bill banned drilling closer than 50 km to the ice cap, however the opposition argues that this distance should be extended, and that the Ministry of Petroleum and Energy should withdraw as many as 15 blocks from the Barents Sea, basing their claims on the opinion of the Norwegian Polar Institute, and the Norwegian Environmental Agency.³⁸

33. Norsk olje & gass. "Vigorous activity and bright prospects. The oil and gas year 2012." January 2013, p. 4.

34. Nilsen, Thomas. "Smiles for big Arctic Oil." Barents Observer. February 27, 2013.

35. Norwegian Petroleum Directorate. "New resources figures for the southeastern Barents Sea and Jean Mayen". February 27, 2013. Available at: <<http://www.npd.no/en/news/News/2013/New-resource-figures-for-the-southeastern-Barents-Sea-and-Jan-Mayen/>>.

36. Holter, Mikael. "Polar politics threaten Norway's deepest drive in Arctic." Bloomberg. April 10, 2014. Available at: <<http://fuelfix.com/blog/2014/04/10/polar-politics-threaten-norways-deepest-drive-in-arctic/>>.

37. *Ibid.*

38. *Ibid.*

At the international level, according to the Minister of Environment Bard Vegard Solhjell the country's border with Russia is a potential source of problems.³⁹ Resources in the area are currently divided after the ratification of the Barents Sea delimitation, in 2011, between both countries. As soon as the agreement was announced, Norway sent vessels to explore the area and evaluate the recoverability of resources. In fact, as drilling in the Barents Sea has started, Statoil has ventured with Rosfnet, ENI and CNPC to begin production. However, tensions with Russia are expected over transportation routes, environmental issues, and most importantly, reserves.

Financially, despite the record revenues in 2013 of \$115 billion and the high average returns of 15.9%, there are some concerns about investment decisions. According to the Norwegian Broadcasting, the fund has made some controversial investments in palm oil companies and in the gambling business (Las Vegas Sands operates casinos in the US). Environmentalists claim that the country has invested in coal companies, calling the investments immoral and hypocritical, as the country aims at reducing emissions.⁴⁰ Currently, investments from the fund in oil, gas, and coal account for up to 10%, a high percentage for a country that expects to become carbon neutral by 2050. One of the positive aspects is that Norway has avoided investing in tobacco and nuclear weapons.

Finally, according to Jerome Vitenberg some of the new investments of the fund have been made in instable countries like the BRICS, where growth rates are expected to fall in the following years. Moreover, the strategy of investment diversification is becoming a strategy of increasing exposure in unreliable markets and industries.⁴¹

Therefore, the most important challenges for the Norwegian government to continue maximizing the value of its fund are related to production concerns, domestic environmental opposition, potential international disputes, and risky investment strategies.

5 CLOSING REMARKS

Norway has avoided becoming economically and politically dependent on oil revenues by excluding oil wealth from the political system, avoiding market distortions that allowed its industry to gradually develop. This was partly

39. Staalesen, Atle. "For Norway, Barents oil is big politics." *Barents Observer*. April 04, 2013. Available at: <<http://barentsobserver.com/en/energy/2013/04/norway-barents-oil-big-politics-04-04>>.

40. Berglund, Nina. "Oil fund profits still spark critics." *News in English*, February 28, 2014. Available at: <<http://www.newsinenglish.no/2014/02/28/oil-fund-profits-still-spark-critics/>>.

41. Vitenberg, Jerome. "Norway's shame: How a nation squandered its oil riches." *The Washington Times*. December 25, 2013. Available at: <<http://www.washingtontimes.com/news/2013/dec/25/vitenberg-norways-mythical-oil-wealth/>>.

achieved by relatively stable economic, social and political conditions in the country during the 1960s and 1970s. In contrast with other countries, Norway did not require oil revenues to alleviate poverty-related issues or to fuel any particular political regime. Oil prospects were very few in the early years, so they did not pose any temptation for Norwegian politicians.

Furthermore, besides good governance practices, the Norwegian sovereign fund has been successful considering that, during the 1990s, growing oil production (from 1.7 million bb/d in 1990 to 3.2 million bb/d in 1997 according to EIA data) in the country allowed the government to obtain large revenues. These economic resources were further capitalized by a relatively simple, yet sophisticated, financial strategy to invest in equity, debt, and real estate all over the world. Transparency has played a key role in the management of the cash flows, because it gives citizens and foreign companies certainty regarding the competitive environment in the country. Finally, regular taxes on income, in addition to the 4% from the fund destined to the payment of public services, have resulted in tangible benefits for Norwegian citizens.

6 LESSONS FOR MEXICO

In the text of the recently approved energy reform of Mexico there are a number of references to the Norwegian model as an example of good practices that allowed the Scandinavian government to maximize the value of the country's energy resources. According to the document, the most appealing element of the Norwegian management is the Government Pension Fund – Global, which acts as a mechanism for inter-generational equity and wealth distribution. However, as described in the essay, the implementation of the policies required for the establishment of an efficient oil fund depends on two factors that at this moment have traditionally been lacking in Mexico: a political structure relatively independent from oil revenues, and high levels of poverty and inequality that pressure government to use those resources in the alleviation of those problems. This is not to say that an efficient fund is beyond the reach of the Mexican government, but that major structural changes are still pending, in particular a second fiscal reform (after the one approved in 2014) that addresses the increase in local tax collection, and aims at reducing the informal sector in the country.

According to OECD Tax Policy Data, Mexico currently collects as low as 18.9% of the GDP in taxes, slightly higher levels than Honduras (17.5%) and way below Brazil (36.3%). Carlos Elizondo Mayer Serra explains that this is the result of a long dependence on oil revenues in Mexico, which allowed the government not to raise taxes on citizens, and thus govern with

relative independence. The other reason is that the capabilities of the state to effectively tax citizens and punish tax evaders have been very weak. In fact, even though there are no exact figures about the size of the informal sector in the country, direct and indirect tax evasion remains high.⁴² If the government is supposed to allow Pemex to become a “productive state enterprise”, as mandated in the energy reform, and use its own resources for its own needs instead of sending them to Congress as an element of the federal budget, the fiscal structure of the production royalties, export taxes, and the oil fund must be synchronized into a coherent policy, as that of Norway.

In addition, it is not possible to expect that the Mexican oil fund will receive comparable proportions of resources as the Norwegian pension fund.⁴³ This is because local governments are still highly dependent on the resources that Pemex generates. Consequently, the royalties and the revenues obtained from the production sharing agreements and profit sharing agreements will be devoted to the budget of some state and municipal governments for a period of 10 years. After that, the government should gradually lift the support to local governments, who must increase and improve their tax collection capabilities. Moreover, Transitory Article 14 of the energy reform established as a condition for the fund to receive resources that revenues should be higher than those obtained in year 2013. This means that the country has to maintain high production and charge high prices to start the cash flowing into the fund. At times of price volatility and uncertain production, the fund might find it difficult to receive decent earnings to operate as an efficient mechanism of wealth distribution.

REFERENCES

BERGLUND, N. **Oil fund profits still spark critics**. News in English. February 28, 2014. Available at: <<http://www.newsinenglish.no/2014/02/28/oil-fund-profits-still-spark-critics/>>.

CHAZAN, G. UK oil tax rise drives drillers to Norway, bank says. **The Wall Street Journal**, June 29, 2011. Available at: <<http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052702303627104576413914044170834>>.

CHIPMAN, J. Iraqi Farouk al-Kasim behind Norway oil fund that is envy of the world. **CBC News Canada**, April 13, 2014. Available at: <<http://www.cbc.ca/news/canada/iraqi-farouk-al-kasim-behind-norway-oil-fund-that-is-envy-of-world-1.2604105>>.

42. Elizondo Mayer-Serra, Carlos. “Progresividad y eficacia del gasto público en México: Precondición para una política recaudatoria efectiva.” Woodrow Wilson Center. Latin American Program. March 2014, p. 7.

43. De la Calle, Luis. *Para la Historia: Reforma Energética Aprobada*. Available at: <<http://www.eluniversalmas.com.mx/columnas/2013/12/104951.php>>. December 14, 2013.

CLEAN TECHNICA. **Norway may use oil fund to provide renewable with \$40 billion boost.** March 18, 2014. Available at: <<http://cleantechnica.com/2014/03/18/norway-may-use-oil-fund-provide-renewables-40bn-boost/>>.

DE LA CALLE, L. **Para la historia:** reforma energética aprobada. December 14, 2013. Available at: <<http://www.eluniversalmas.com.mx/columnas/2013/12/104951.php>>.

DELOITTE. **Extractive industries transparency initiative:** reconciliation of cash flows from the petroleum industry in Norway 2009. Deloitte, November 9, 2010.

DENNING, F. **A comprehensive resource development strategy:** Norway's path to inclusive development. Natural Resources Charter, 2008.

EIA. **Top oil producers in 2012.** 2012. Available at: <<http://www.eia.gov/countries/>>.

HABER, S.; MENALDO, V. **Do natural resources fuel authoritarianism?** A Reappraisal of the Resource Curse. Yale University Press, 2007. Available at: <http://www.yale-university.org/leitner/resources/papers/HaberandMenaldo_May409.pdf>.

HOLTER, M. **Biggest wealth fund forced to sell stocks as limit breached.** Bloomberg, February 28, 2014. Available at: <<http://www.bloomberg.com/news/2014-02-28/biggest-sovereign-fund-gains-115-billion-in-2013-as-stocks-rise.html>>.

_____. **Polar politics threaten Norway's deepest drive in Arctic.** Bloomberg, April 10, 2014. Available at: <<http://fuelfix.com/blog/2014/04/10/polar-politics-threaten-norways-deepest-drive-in-arctic/>>.

KENNY, C. What resource curse? Is it really true that underground riches lead to aboveground woes? No, not really. **Foreign Policy**, December 6, 2010. Available at: <http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/12/06/what_resource_curse>.

LIKVERN, R. **Norwegian crude oil reserves and production as of 2011.** The Oil Drum, May 9, 2012. Available at: <<http://www.theoil Drum.com/node/9166>>.

MAYER-SERRA, C. E. **Progresividad y eficacia del gasto público en México:** Precondición para una política recaudatoria efectiva. Woodrow Wilson Center, Latin American Program, March 2014.

MINISTRY OF PETROLEUM AND ENERGY. **Norway's oil history in 5 minutes.** September 10, 2013. Available at: <<http://www.regjeringen.no/en/dep/oed/Subject/oil-and-gas/norways-oil-history-in-5-minutes.html?id=440538>>.

NORGES BANK INVESTMENT MANAGEMENT. **2013 Government Pension Fund – Global Annual Report.** Deloitte, Oslo, Norway, February 12, 2014.

NORSK OLJE & GASS. **Vigorous activity and bright prospects.** The oil and gas year 2012. January 2013.

NORWEGIAN PETROLEUM DIRECTORATE. **Licensing rounds in the Norwegian Continental Shelf.** March 4, 2014. Available at: <<http://www.npd.no/en/Topics/Production-licences/Theme-articles/Licensing-rounds/>>.

NORWEGIAN PETROLEUM DIRECTORATE. **New resources figures for the southeastern Barents Sea and Jean Mayen.** February 27, 2013. Available at: <<http://www.npd.no/en/news/News/2013/New-resource-figures-for-the-southeastern-Barents-Sea-and-Jan-Mayen/>>.

PERSILY, L. **Norway's different approach to oil and gas development.** Alaska natural gas transportation project. September 7, 2011. Available at: <<http://www.arcticgas.gov/norway's-different-approach-to-oil-and-gas-development>>.

REVENUE WATCH INSTITUTE. **Countries: resource governance index.** 2013. Available at: <http://www.revenuewatch.org/rgi/countries>

_____. **Resource Governance Index – Norway Country Profile.** Available at: <<http://www.revenuewatch.org/countries/europe/norway/overview>>.

SACHS, J.; WARNER, A. **Natural resource abundance and economic growth.** Cambridge, Mass: National Bureau of Economic Research, 1995.

SANDERS, D. **How oil-rich Norway avoids the resource curse.** Spaceperson. Available at: <<http://dougsanders.tumblr.com/post/28552419189/how-oil-rich-norway-avoids-the-resource-curse>>.

STAALESEN, A. **For Norway, barents oil is big politics.** Barents Observer. April 4, 2013. Available at: <<http://barentsobserver.com/en/energy/2013/04/norway-barents-oil-big-politics-04-04>>.

UNDP. **Human Development Report 2013.** United Nations, 2013. Available at: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/14/hdr2013_en_complete.pdf>.

VITENBERG, J. Norway's shame: how a nation squandered its oil riches. **The Washington Times**, December 25, 2013. Available at: <<http://www.washingtontimes.com/news/2013/dec/25/vitenberg-norways-mythical-oil-wealth/>>.

BLOOMBERG. **Statoil ASA.** STL, April 18, 2014. Available at: <<http://www.bloomberg.com/quote/STL:NO>>.

LA COOPERACIÓN SUR-SUR AGRÍCOLA ARGENTINA CON ÁFRICA SUBSAHARIANA: UNA HISTORIA QUE COMIENZA

Carla Morasso¹

En la última década Argentina ha sido un actor dinámico de la cooperación Sur-Sur. Sus acciones se han dirigido principalmente hacia América Latina, pero también se han promovido los vínculos con Asia y África. El artículo analiza particularmente la cooperación Sur-Sur entre Argentina y países de África Subsahariana en materia de desarrollo agrícola en el período 2003-2013, donde se destacan los roles del Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular (FO. AR) y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (Inta). Dicha cooperación tuvo lugar en un marco de acercamiento político-diplomático hacia la región y en un contexto global donde el régimen de cooperación internacional está siendo debatido tanto como las estrategias para el crecimiento de la producción y productividad agrícola.

Palabras-clave: Cooperación Sur-Sur; agricultura; Argentina; África Subsahariana.

A COOPERAÇÃO SUL-SUL AGRÍCOLA ARGENTINA COM A ÁFRICA SUBSAARIANA: UMA HISTÓRIA QUE SE INICIA

Na última década a Argentina vem se destacando como um ator dinâmico da cooperação Sul-Sul. Suas iniciativas direcionam-se principalmente a América Latina, mas também têm sido promovidos vínculos com a Ásia e a África. O presente artigo analisa particularmente a cooperação Sul-Sul entre a Argentina e alguns países da África Subsaariana em matéria de desenvolvimento agrícola no período 2003-2013, com ênfase nos papéis desempenhados pelo Fundo Argentino de Cooperação Sul-Sul e Triangular (FO.AR) e pelo Instituto Nacional de Tecnologia Agropecuária (Inta). Tal cooperação insere-se em um marco de aproximação política-diplomática da região e em um contexto internacional de discussão tanto do regime de cooperação internacional quanto das estratégias para o crescimento da produção e da produtividade agrícolas.

Palavras-chave: Cooperação Sul-Sul; agricultura; Argentina; África Subsaariana.

SOUTH-SOUTH COOPERATION ON AGRICULTURE BETWEEN ARGENTINA AND SUB-SAHARAN AFRICA: A HISTORY THAT HAS JUST BEGUN

During the last decade, Argentina has been a dynamic actor of the South-South cooperation. The actions have been driven mostly to Latin America, but the engagements with Asia and Africa have also been promoted. This paper aims to analyze the Argentine South-South cooperation on agricultural development with Sub-Saharan countries from 2003 to 2013, period in which the role of the Argentine Fund for South-South and Triangular Cooperation (FO.AR) and the National Institute of Agricultural Technology (Inta) is remarkable. The Argentine cooperation has been established in a framework of diplomatic and political rapprochement to the African

1. Doctoranda en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Coordinadora del Programa de Estudios América Latina – África del Programa de Relaciones y Cooperación Sur-Sur (PRECSUR).

region and in a context of global discussions about the present international cooperation regime and about the strategies to increase crop production and productivity.

Keywords: South-South Cooperation; Argentina; Sub-Saharan Africa; agriculture.

JEL: O13 F59.

1 INTRODUCCIÓN

Los esfuerzos de los países del Sur por profundizar sus vínculos políticos, colaborar en temáticas de desarrollo e incrementar su influencia en los espacios multilaterales han revivido los debates en torno a la cooperación Sur-Sur en el siglo XXI.

Si bien es habitual hallar en la literatura sobre cooperación internacional al desarrollo referencias a la cooperación Sur-Sur como sinónimo de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD),² y hasta antónimo de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), se sostiene en este trabajo que es un concepto más amplio que se refiere a una vinculación solidaria de naturaleza política que apunta a incrementar los márgenes decisionales a través del cual los participantes abordan diversas cuestiones en función de sus intereses específicos.

Coincidimos con Lechini (2009) cuando señala que la cooperación Sur-Sur alude a las acciones desarrolladas entre los países periféricos para profundizar sus relaciones en pos de afrontar problemas comunes, defender intereses compartidos y obtener mayores márgenes de autonomía decisional. Es una construcción política que propicia que los países del Sur estructuren alianzas que les permitan disminuir sus vulnerabilidades e influir en el establecimiento de las reglas del sistema internacional.

En la misma línea, Ayllón Pino (2009) señala que no debe pasarse por alto el componente político de la CSS, en la medida que sus principales objetivos son la reforma del orden internacional y la creación de una solidaridad entre países en desarrollo orientada a garantizar la auto-suficiencia nacional y su integración a la economía mundial. Sagasti y Prada (2011), por su parte, afirman que la CSS supera las motivaciones tradiciones de la cooperación al desarrollo Norte-Sur al considerar junto a la ideología y la afinidad cultural, cuestiones estratégicas, comerciales y solidarias, y presentar además una motivación importante y particular para aumentar el poder de negociación de los países que se embarcan en ella en los foros internacionales y en sus interacciones con los países desarrollados.

Es importante destacar que la CSS ha sido un núcleo temático que irrumpió con fuerza en los debates sobre la nueva arquitectura del régimen de cooperación internacional al desarrollo. En el IV Foro de Alto Nivel internacional donde se discutió la agenda de la eficacia de la ayuda, realizado en Busan en 2011, se abordó la CSS como una modalidad

2. El término CTPD se restringe a la transferencia de recursos y capacidades. Fue promovido por las Naciones Unidas cuando se creó, en 1974, una unidad especial en el ámbito del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y luego se organizó la primera Conferencia de Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo en 1978.

innovadora complementaria a la cooperación tradicional Norte-Sur. El documento final del IV Foro señala que “los aportes al desarrollo sostenible van más allá de la cooperación financiera, extendiéndose al conocimiento y la experiencia de desarrollo de todos los actores y países. La cooperación Sur-Sur y la triangular tienen el potencial de transformar las políticas y los enfoques relativos a la prestación de servicios de los países en desarrollo al aportar soluciones locales, eficaces y adecuadas a los contextos nacionales” (Alianza de Busan para la cooperación eficaz para el desarrollo, 2011).

La CSS ha impactado fuertemente en el régimen de cooperación internacional al desarrollo. No obstante, a diferencia de la AOD que brindan los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), los estados que la ejecutan no cuentan con operaciones estandarizadas y sistemas de información. De este modo, la escasa información sistematizada y homogénea sobre los flujos de cooperación Sur-Sur y los instrumentos financieros utilizados se ha vuelto uno de los principales limitantes al momento de analizar su influencia en el régimen de cooperación internacional al desarrollo. Sin embargo, existen cálculos que permiten estimar los aportes. Hay cifras que señalan que la CSS en 2008 estuvo en un rango de entre 11 mil y 41.700 millones de dólares, representando entre un 8% y un 31% de la AOD en 2008 (Ayllón *et al.*, 2013). Asimismo, la OCDE (2013b) ha realizado cálculos para estimar, en base a la metodología de la CAD, los flujos de cooperación ofrecidos por los BRICS, los cuales indican que en 2011 los fondos destinados por países ascendieron aproximadamente a los 3.000 millones de dólares, siendo China el mayor oferente.

En este contexto entre los años 2000 y 2009, las acciones argentinas del Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular (FO.AR), principal instrumento nacional de CTPD se incrementaron de 60 a 389. En ese período, el 26% de las mismas se destinaron al desarrollo rural, el 25% a la administración del desarrollo, el 10% a educación y el 7% a salud. En cuanto a los socios, éstos han sido principalmente latinoamericanos, en particular Paraguay, Haití, Bolivia y Perú (Levy, 2011). En efecto, las acciones de cooperación técnica Sur-Sur se han concentrado en la región y de acuerdo a los datos producidos por la SEGIB (2014), desde 2008 Argentina se ha consolidado como uno de los actores más dinámicos de la cooperación en América Latina, brindado en 2012 junto a Brasil y México el 90% de la cooperación, concentrando sus capacidades en el sector agrícola.

Comprendiendo que la cooperación Sur-Sur es en esencia un vínculo promovido políticamente que se realiza a través de diversas modalidades, entre las cuales se destacan la cooperación técnica, la científico-tecnológica y la económico-comercial, este trabajo se propone avanzar en el análisis de las acciones argentinas dirigidas a los países de África Subsahariana en materia agrícola, durante la última década. Las mismas tuvieron lugar en un marco de acercamiento político hacia la región y en un

contexto internacional donde la agricultura y las posibles estrategias de producción agrícola están siendo debatidas.

En cuanto a los factores sistémicos que rodean la relación en materia agrícola entre Argentina y África Subsahariana caben ser señalados los cambios en las tecnologías de producción agrícola y el aumento de la demanda de alimentos – impulsada por el crecimiento económico, la urbanización y las políticas de distribución de ingreso en los países emergentes –, la cual ha revalorizado los precios de los productos agrícolas. El caso de China es el más emblemático, porque implicó la entrada a la economía capitalista de una gran masa de consumidores con ingresos crecientes y diversificación de sus dietas. Si a esto se suma la matriz energética en transformación, que paulatinamente está sustrayendo parte de las producciones agrícolas para la generación de biocombustibles, se termina de perfilar un panorama mundial con demanda sostenida de productos primarios que ha crecido a un ritmo promedio del 12% anual durante la última década (Anlló *et al.*, 2013).

Considerando lo expuesto, el presente artículo aborda inicialmente dos factores domésticos necesarios para comprender la cooperación Sur-Sur agrícola argentina con África Subsahariana: las acciones externas dirigidas hacia la región, por una parte, y las capacidades institucionales y tecnológicas desarrolladas en el esquema agrícola argentino, por otra. Posteriormente, se describe la situación agrícola subsahariana, a los efectos de dar cuenta de la importancia de la cooperación internacional en materia agrícola para el desarrollo regional subsahariano.

En cuarto lugar, se expone la dinámica de la agenda político-diplomática argentino-subsahariana, donde se destaca el rol de los actores públicos argentinos – el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MRECIC), el FO.AR, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP) y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (Inta).

Por último, como casos testigos de la cooperación Sur-Sur agrícola, son expuestas las iniciativas de llevar el programa Pro-Huerta a Mozambique, un proyecto con Sudáfrica para implementar la siembra directa y acciones ejecutadas a través del FO.AR en los últimos años. En todos los casos, el Inta ha jugado un papel fundamental como institución de transferencia de tecnología y *know-how*, siendo los pequeños y medianos productores africanos los principales destinatarios.

2 ÁFRICA SUBSAHARIANA REINGRESA A LA AGENDA EXTERNA ARGENTINA

La llegada al gobierno de Néstor Kirchner en el año 2003, implicó la adopción de una concepción neodesarrollista³ del Estado en detrimento de los postulados neoliberales,

3. En esta concepción, el Estado es visto como coordinador de las esferas pública y privada con el propósito de incrementar la renta nacional y el bienestar social. Las administraciones neodesarrollistas propician un Estado fuerte promotor del desarrollo y la distribución del ingreso a través de políticas económicas y reformas institucionales, de la consolidación de un modelo económico exportador, con pretensión industrialista y aspiración incluyente, de un marco democrático estable y de un nuevo entorno geopolítico (Aranibar y Rodríguez, 2013).

lo cual se reflejó también en la política exterior. Fue dejada de lado el alineamiento automático con Estados Unidos y se adoptó una política de orientación autonómica.⁴ La misma postuló el interés nacional en términos de desarrollo, la participación activa en la democratización del sistema internacional y la promoción de la cooperación Sur-Sur con miras a fortalecer la proyección internacional e incrementar los intercambios comerciales.

En consonancia con las líneas planteadas, para la actual administración de Cristina Fernández de Kirchner, la cooperación Sur-Sur es una cuestión de principios e ideología. En palabras del canciller Héctor Timerman “(...) es el surgimiento de una conciencia de países del Sur de la necesidad de compartir un destino común, de ayudarnos, de cooperar, de trabajar juntos”. Sosteniendo que desde el Sur debe construirse la fuerza de los pueblos, sin tener que depender del Norte, el canciller reconoce que “(...) tenemos necesidades en común y que tenemos la convicción y la conciencia de que trabajando juntos vamos a salir adelante” (Timerman, 2011).

En este contexto, la cooperación Sur-Sur con África Subsahariana puede considerarse como un caso testigo del cambio en la política exterior debido a su virtual ausencia en la agenda externa en la década previa.⁵ Si bien durante las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández continúa el bajo perfil de los vínculos, tal como señala Lechini (2010), y se mantiene el enfoque pragmático-comercialista que primó en los noventa (Vagni, 2008), lo novedoso es el despliegue de actos diplomáticos e iniciativas cooperativas que tienen lugar con mayor frecuencia y sobre un abanico más amplio de temas.⁶

La apertura de las embajadas en Angola (2005), Etiopía (2012) y Mozambique (2013),⁷ del consulado en Johannesburgo (2010), el ingreso de

4. Refiere a la autonomía planteada en términos de Puig (1984) como la capacidad del Estado para tomar decisiones en función de los propios intereses, teniendo en cuenta los márgenes de maniobra y las restricciones impuestas por el sistema internacional.

5. La excepción a la regla es Sudáfrica, país con el cual Argentina mantuvo una relación constante desde el cambio de régimen sudafricano en 1994.

6. En cuanto a las acciones de cooperación Sur-Sur argentinas en su modalidad técnica y científico-tecnológica a lo largo de su historia, cabe señalar que el país comenzó a participar a mediados del siglo XX en el régimen internacional de cooperación en el rol de receptor de ODA y progresivamente fue incorporando acciones de cooperación horizontal, siendo un hito la organización en 1978 en Buenos Aires de la Conferencia de Naciones Unidas sobre CTPD. Durante el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989), entre sus metas de política exterior se explicitaba fortalecer los vínculos Sur-Sur y se desarrolló una estrategia de CTPD con el objeto de fortalecer la democracia en la región, abrir nuevos mercados y difundir la tecnología argentina. En 1986 se dirigieron a los estados africanos dos misiones de cooperación, cinco en 1987 y dos en 1988. Asimismo en 1987 y 1988 se realizaron en Argentina cuatro seminarios argentino-africanos contando con el apoyo de organismos nacionales altamente capacitados como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (Inta) y el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI). La institucionalización de la CTPD se consolidó en 1992 con la creación del FO.AR. en el marco de las políticas neoliberales del gobierno de Carlos Menem (1989-1999). El espíritu de la cooperación Sur-Sur que guiaba las acciones argentinas ya no era fortalecer los vínculos de solidaridad entre países en desarrollo, sino por el contrario demostrar la capacidad nacional para adaptarse a la nueva etapa de globalización. Tal como marcan Kern y Weisstaub (2011), se omite la pertenencia al colectivo Sur porque el gobierno quería desprenderse del mismo e ingresar al “primer mundo”. En efecto, el propio presidente llevó en persona la solicitud al Consejo de la OCDE para que Argentina formara parte de este “club de los ricos”. El FO.AR funcionó entonces como un instrumento de difusión de experiencias y conocimientos para la adopción de las políticas neoliberales. En el caso de las acciones con África, por ejemplo, en 1998 en Zimbabwe se trabajó en una capacitación sobre reforma del Estado y en otra iniciativa sobre propiedad participada y privatizaciones. Además, cabe remarcar que en función de contribuir a la política estadounidense de estabilizar América Central, las iniciativas se enfocaron en esta región.

7. Estas embajadas se suman a las de Sudáfrica, Kenia y Nigeria en la región subsahariana y a las de Argelia, Egipto, Libia, Marruecos y Túnez en la región Nordsahariana.

Argentina en calidad de observador de la Unión Africana (UA) en 2009 y en la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (ECOWAS) en 2010, contrastan con el proceso de retiro diplomático del continente de los noventa.⁸

Otro indicador clave del reingreso de la región a la agenda externa argentina es el número de acuerdos firmados. En el período 2003-2012 se suscribieron cincuenta y tres (53), que representan el 25% de la totalidad de los acuerdos firmados con los países subsaharianos históricamente. En cuanto a las giras presidenciales, se destaca el viaje de Cristina Fernández de Kirchner a Angola en 2012, luego de 17 años de ausencia presidencial en la región subsahariana.⁹ En tanto, en lo que respecta a las giras de cancilleres, es interesante notar que entre julio de 2012 y junio de 2013 el ministro Timerman visitó en tres oportunidades África Subsahariana,¹⁰ mientras que en toda la década del noventa el canciller Guido Di Tella viajó solamente en dos oportunidades para visitar Mozambique y Sudáfrica. En sentido inverso, se recibieron las visitas de los presidentes de Guinea Ecuatorial, Teodoro Obiang Nguema, y Angola, José Eduardo Dos Santos, en 2005.

La intención de acercamiento político también se expresa en la participación argentina en los procesos de interregionalismo inaugurados en los albores del siglo XXI. En las Cumbres América del Sur-Países Árabes (Aspa) y América del Sur-África (Asa),¹¹ Argentina reitera la importancia de la cooperación Sur-Sur y el multilateralismo como mecanismos efectivos para alcanzar consensos con la meta de promover el desarrollo en ambas regiones y abogar por reformas en los organismos internacionales.

Por último, cabe señalar que el comercio es un eje central. En 2003, Argentina exportaba a la región Subsahariana un total de 613 millones de dólares e importaba 98 millones (INDEC, 2004). La tendencia hacia un intercambio comercial favorable para la balanza externa argentina continuó a través de la década y en el año 2013 se exportó a la región más de 1.500 millones de dólares y se importaron aproximadamente 500 millones de dólares. Cabe señalar que el superávit total del país fue de 8.000 millones de dólares, conformado en un 50% por el superávit obtenido con el continente africano (incluida la región del Magreb), donde en 2013 se exportó un monto de 5.371 millones de dólares y se importaron 717 millones dólares (INDEC, 2014). Es decir, si bien el comercio

8. En ese período se cerraron siete embajadas argentinas: Etiopía (1991), Costa de Marfil (1991), Gabón (1992), Senegal (2002), Tanzania (1991) Zimbabwe (2002) y Zaire (1992).

9. El último viaje presidencial fue de Carlos Menem a Sudáfrica en 1995. Posteriormente, en 1996, su vice-presidente, Carlos Ruckauf visitó también ese país, en un contexto marcado por el proceso de democratización liderado por Mandela y la reinserción internacional del país luego del apartheid.

10. Reunión de la cumbre de la América del Sur-África, en Guinea Ecuatorial; celebración de los 50 años de vida de la Unión Africana; reunión de la Comisión Bilateral Argentino-Sudafricana.

11. La primer Cumbre ASPA tuvo lugar en Brasilia (Brasil) en 2005, la segunda en Doha (Qatar) en 2009 y la tercera en Lima (Perú) en octubre de 2012. La primer Cumbre ASA se realizó en Abuja (Nigeria) en 2006, la segunda en Margarita (Venezuela) en 2009 y la tercera en Malabo (Guinea Ecuatorial) en febrero de 2013.

con los países africanos representa menos de una décima parte del total mundial argentino, representa la mitad de su superávit.

Dada la mayor densidad de los vínculos, Argentina ha sido calificada por la Comisión Económica para África de Naciones Unidas como un *emerging partner* (UNECA *et al.*, 2011). De acuerdo al organismo, son socios emergentes aquellos países que han adoptado en los últimos años un enfoque más integral para promover el intercambio comercial y la inversión, apoyándolos con cooperación al desarrollo. De este modo, una región que había sido relegada en los noventa, está comenzando a incorporarse lentamente pero sin pausa en la agenda externa argentina.

3 EL ESCENARIO AGRÍCOLA ARGENTINO

La imagen de Argentina como el “granero del mundo” que se estableció en el siglo XIX, da cuenta de las ventajas naturales a partir de las cuales se desarrolló la actividad agrícola en el país. Los suelos profundos, el clima templado y las precipitaciones adecuadas han sido las bases sólidas que la tecnología ha potenciado en las últimas dos décadas.

Actualmente, el país es el mayor productor de granos per cápita del mundo con 2309 kg de grano/per cápita, seguido por Canadá con 1910kg, Australia con 1678kg y Estados Unidos en cuarto lugar con 1670kg. (Inta, 2011b). La contribución del sector agrícola a la economía nacional ha sido históricamente relevante, reflejándose en la contribución del sector al Producto Bruto Interno (PBI). En 1980 representaba el 6.35%, en 1990 el 8.12%, en el 2000 el 5% y en 2012 el 9%.¹² El impacto en el sector externo es otro indicador de la importancia de la agricultura y la agroindustria para la economía nacional. En el año 2013 del total de las exportaciones argentinas, el 23% fueron productos primarios, el 35% manufacturas de origen agropecuario (MOA), el 35% manufacturas de origen industrial (MOI) y el 6% combustibles y energía (INDEC, 2014).

Que la producción primaria se haya convertido en una de las actividades más dinámicas de la economía es en gran parte el resultado de los cambios acaecidos en las últimas dos décadas en materia tecnológica. En efecto, el modelo de desarrollo agrario vigente, que refiere a la articulación de un conjunto de principios, formas de organización productiva, tecnologías e instituciones, está basado en un paquete tecnológico fundado en la siembra directa¹³ (Campi, 2011).

12. Fuente Banco Mundial. Agricultura, valor agregado (% del PIB). Disponible en: <<http://datos.bancomundial.org/indicador/NV.AGR.TOTL.ZS?display=default>>.

13. La siembra directa consiste en la implantación del cultivo sin remoción de suelo con una sola máquina y con una cobertura permanente del suelo con residuos de cosecha. Tal como señala Campi (2011), existe un debate sobre si la tecnología predominante en el actual paquete tecnológico es la siembra directa o las semillas transgénicas. El autor considera que es la siembra directa, ya que fue la primera tecnología aplicada para mejorar los rendimientos y que luego fue complementada con la utilización de semillas transgénicas. El paquete de la siembra directa está compuesto por: semillas transgénicas, doble cultivo, nuevas maquinarias, herbicidas, fertilizantes, silos bolsas y agricultura de precisión como tecnología de proceso.

La instauración de dicho modelo comenzó a gestarse en la década del noventa a través de la incorporación de la siembra directa, los fertilizantes y los organismos genéticamente modificados, junto con un esquema organizativo donde el propietario de la tierra se escindía de sus operadores y se deslocalizaba la producción, pero en un contexto de endeudamiento de los productores y dependencia de los mercados internacionales de granos, aceites y pellets.

A partir de la primera década del siglo XXI, se consolida el modelo de desarrollo agrario que se basa en el paquete tecnológico de siembra directa, a la vez que tiene lugar un proceso de saneamiento de la deuda de los productores y se presentan mejoras en los precios relativos de los productos junto con una mayor rentabilidad, a pesar de la existencia de impuestos al sector externo.

Como resultado del proceso de incorporación tecnológica en base a la siembra directa, la producción agrícola creció notablemente. Una hectárea cultivada con granos a inicios de la década del sesenta rendía 1.3 toneladas y, en el año 2008, 3.1 toneladas, o sea, un 140% más (Reca *et al.*, 2010).

En cuanto a los cultivos, cabe destacar que el trigo, la soja y el maíz representan el 90% de la producción con una notable participación de la soja, que supera el 50%. Este crecimiento se debe principalmente a la expansión de la frontera agrícola a zonas que históricamente fueron marginales por sus características naturales, al uso del doble cultivo¹⁴ y a la relocalización de otras actividades, como la ganadera, fuera de la región pampeana (Campi, 2011).¹⁵

Argentina es actualmente líder mundial en la adopción de siembra directa, con el 81% de sus áreas cultivadas con esta tecnología, ocupando el segundo lugar detrás de Estados Unidos (Inta, 2011a). También se encuentra segunda detrás de Estados Unidos en cuanto a áreas cultivadas con semillas genéticamente modificadas, que suman 20 millones de hectáreas, de las cuales el 84% es soja (Trigo y Villareal, 2010).

Esta transformación del agro facilitó el salto en el proceso de equipamiento, siendo la maquinaria agrícola un sector central. La industria de la maquinaria agrícola es nodal en la articulación del complejo metal-mecánico y la producción agrícola. En las últimas dos décadas ha demostrado ser uno de los sectores de la industria nacional que más ha innovado tecnológicamente, lo que le ha permitido expandirse y lograr ganancias competitivas en el mercado interno y externo.

14. En el doble cultivo se cosechan dos cultivos en un mismo año. En Argentina, la expansión del doble cultivo trigo-soja se debió a que la siembra directa y las semillas transgénicas permitieron acortar los tiempos entre el cultivo del trigo en invierno y el de la soja en verano.

15. Cabe señalar además que en la ganadería también se registró un proceso de modernización en la producción extensiva y la difusión de nuevos sistemas intensivos, como el *feed-lot* (engorde a corral), que derivó en un aumento de la producción de carne con menor cantidad de tierras destinadas a la actividad (Campi, 2011).

Esto está reflejado en los siguientes datos: de 20 empresas que exportaban en 2002 se pasó a más de una centena en 2010, de 10 millones de dólares se aumentó a 260 millones y de 10 países compradores a 32, siendo los principales Venezuela, los países del MERCOSUR, Australia, Estados Unidos, Perú, Colombia y Sudáfrica (Braganchini *et al.*, 2011).

Finalmente, cabe señalar el rol del Inta como la institución pública clave para la difusión del modelo agrícola tanto a nivel nacional como internacional. El mismo depende del MAGyP y desde 1956 trabaja en la generación de información y tecnologías destinadas a desarrollar diversos procesos y conocimientos de apoyo para el productor agropecuario.

En tanto la innovación se vuelve más exigente en cuanto a su ritmo y a la necesidad de brindar sustentabilidad a los avances, la relación público-privada se hace imprescindible. En el caso de la siembra directa, tanto en el componente relacionado con la producción de semillas como en el caso de la maquinaria agrícola, el Inta tuvo un rol central en la provisión de investigación y desarrollo, en la articulación de actores, así como en la búsqueda de fuentes de financiamiento:

la participación del Inta en las redes productivas emergentes, a la vez que apuntaló su desarrollo, indujo una redefinición – a veces, una reconstrucción – de sus criterios, prácticas e instrumentos de apoyo (el Inta hoy tiende a funcionar más como un engranaje interno de las redes que aporta servicios/bienes públicos especializados (I+D, capacitación, certificación, estándares, etc.) y conocimientos sobre tecnologías y prácticas de frontera, pero que además alinea los intereses y coordina los actores dentro de las redes y funciona como puente para que estos se conecten con actores y redes externos portadores de recursos y conocimientos adicionales (Lengyel y Bottino, 2011, p. 400).

En línea con lo expresado, se destaca que la adaptación a las nuevas tecnologías no es sólo agronómica, sino también socio-cultural. La siembra directa transformó radicalmente el sistema de cultivo previo en sus modalidades de siembra, manejo de malezas, fertilización, entre otros. Los conocimientos requeridos son cada vez más complejos y en base a avances científicos que los productores pequeños y medianos pueden acceder por sí mismos. Por ello fue central la presencia de un organismo público que contribuyó con la incorporación de la innovación en las prácticas de los productores.

La tradición extensionista del Inta de acompañar la labor de los productores y producir tecnología para asistirlos, sitúa al organismo en un lugar privilegiado para el desarrollo de tecnologías aplicadas y la intervención en cadenas de valor. A partir de esta base, el organismo ha desarrollado una densa política de cooperación internacional que se refleja en 43 proyectos/acuerdos multilaterales y 160 bilaterales al año 2010 (Cipolla, 2011).

En materia de asistencia técnica internacional, el FO.AR ha sido uno de los aliados del Inta. El Fondo depende del MERCIC y fue creado en 1992 bajo el nombre Fondo Argentino para la Cooperación Horizontal, el cual fue modificado en el año 2011 ante el cambio de prisma sobre el rol dual como oferente y receptor del país en el sistema de cooperación al desarrollo. El FO.AR es el principal mecanismo a través del cual el país recibe demanda de cooperación horizontal y da respuesta a través del trabajo conjunto con terceros organismos gubernamentales.

Argentina lleva adelante políticas de cooperación Sur-Sur a través de las modalidades horizontal y triangular con el objeto de tener una presencia activa en la comunidad internacional e impulsar acciones para la promoción social, el desarrollo sustentable, la defensa de los derechos humanos, la solidaridad entre los pueblos y el alcance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Asimismo, es una forma del gobierno proyectar la presencia internacional del país y sus valores e intereses. En la última década el FO.AR tuvo un importante crecimiento, pasando sus acciones de 60 en el año 2000 a 389 en el 2009 (Levy, 2011).

De acuerdo con los datos producidos por la SEGIB desde 2008, Argentina se ha consolidado como uno de los actores más dinámicos de la cooperación en América Latina. En 2012, junto a Brasil y México, fueron responsables del 90% de la cooperación regional, habiéndose identificado sus capacidades principalmente en el sector agrícola (SEGIB, 2014).

En el marco del FO.AR, las acciones del Inta estuvieron principalmente centradas en América Latina y el Caribe. Allí se ejecutó en el período 1993-2012 el 90% de las intervenciones del Inta, mientras que en África sólo se destinó un 8%¹⁶ (Casamiquela, 2012). La importante participación del Inta en las acciones del FO.AR es una de las causas por las cuales la cooperación argentina se concentra en la temática agrícola.

A los efectos de institucionalizar la experiencia internacional del organismo, en 2006 se puso en marcha la Coordinación de Misiones Internacionales, la cual pasó a formar parte de la Dirección Nacional Asistente de Relaciones Institucionales en 2010. Desde esta área se llevaron adelante las acciones tendientes a profundizar, en una primera instancia, la cooperación y la integración regional para luego extenderse a otros países del Sur.

En síntesis, el Inta se ha convertido en un actor central tanto en la transmisión de las prácticas agrícolas para la producción de alimentos como en la difusión del “paquete tecnológico argentino”, el cual incluye el *know-how* de la siembra directa, las semillas transgénicas, los insumos asociados y la maquinaria necesaria.

16. Los países fueron: Angola, Argelia, Marruecos, Mozambique, Nigeria, Senegal, Sierra Leona, Sudáfrica y Túnez.

Tal como se observa en los documentos de planificación del gobierno argentino,¹⁷ a nivel doméstico se prevé consolidar el crecimiento del sector agrícola y de las industrias ligadas al mismo, al tiempo que a nivel internacional se destaca el compromiso con la soberanía alimentaria y la reducción del hambre a través de la exportación de tecnología argentina.

4 LA IMPORTANCIA DE LA AGRICULTURA PARA EL DESARROLLO SUBSAHARIANO

África Subsahariana ingresó al siglo XXI sorprendiendo a propios y ajenos al iniciar un proceso de crecimiento económico luego de décadas de conflictos armados y estancamiento económico. De ser concebida como el continente del hambre, la violencia y la enfermedad pasó ser considerada como un área floreciente en el futuro multipolar.

La región asistió a la finalización de largos enfrentamientos internos, tales los casos de Angola (1975-2002), Sudán del Sur (1983-2005), Sierra Leona (1991-2002) o Liberia (1989-2003) y la multiplicación de elecciones multipartidistas. Sudáfrica se consolidó política y económicamente, y comenzó a jugar como un “global player”. Nigeria y Angola superaron fases de turbulencias internas y comenzaron a gravitar con mayor presencia en la región. De acuerdo a la revista especializada *The Economist* (2011), en una década la región estará alcanzando los niveles asiáticos de crecimiento económico, destacándose entre las diez economías con mayores perspectivas de crecimiento. En el período 2011-2015, siete naciones africanas presentaron tasas de crecimiento del 8% o más: Etiopía, Mozambique, Tanzania, Congo, Gana, Zambia y Nigeria.

La Inversión Bruta Interna Fija como porcentaje del PBI, luego de caer durante los años noventa, se encuentra en alza sostenida, ubicándose en torno al 22%. En igual sentido se mueve la Inversión Extranjera Directa (IED), la cual se ha incrementado en valores absolutos. A pesar de que aún la participación de la región permanece por debajo de las cifras alcanzadas en la década del setenta, cuando recibía el 4% de la IED mundial, tuvo un incremento del 1.1% en la década del noventa al 2.2% en la actualidad (CEI, 2011).

Entre los factores que impulsaron los incrementos de los PBI nacionales se encuentran la llegada de inversiones desde China, Brasil e India, principalmente en sectores extractivos e infraestructura, el crecimiento de los sectores de exportación de materias primas, la demanda creciente de materias primas por parte de los países emergentes, en particular los de China e India y la expansión del mercado interno. Considerando que hay análisis que señalan que los alimentos serán el “nuevo petróleo” del siglo XXI, el gran potencial productivo de África

17. Ver Plan Estratégico Industrial 2020, Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020 y Plan Estratégico Inta 2005-2015.

atrae la atención de los inversores extranjeros, quienes también están atentos a las importantes reservas de hidrocarburos y minerales que posee la región.

No obstante, hay que considerar que el paso del “continente olvidado” al “momento africano” aún no alcanza a la totalidad de la población africana. La pobreza es un flagelo que si bien está siendo combatido aún vapulea a las sociedades africanas. De acuerdo al Informe sobre Desarrollo Humano de Naciones Unidas, África Subsahariana es la región con la mayor incidencia de pobreza multidimensional,¹⁸ la cual oscila entre un 3% en Sudáfrica a un 93% en Níger, estando el promedio de países en un rango de entre el 45% y el 69%. Más de una cuarta parte de la población pobre del mundo vive en África, o sea, aproximadamente 458 millones de personas (PNUD, 2011). Asimismo, 34 países subsaharianos han sido calificados por la ONU como “menos desarrollados” (LDCS, por sus siglas en inglés)¹⁹ dadas sus debilidades institucionales, la distribución desigual del ingreso y la inestabilidad política y económica, que les impiden estructuralmente un crecimiento sostenible.²⁰

Las estructuras productivas y de inserción comercial internacional subsaharianas presentan desafíos muy importantes para el crecimiento económico sostenido con inclusión y desarrollo social, en tanto los niveles de productividad y de desarrollo tecnológico son bajos, las balanzas de pago presentan déficits sostenidos en el tiempo, las tasas de desempleo e inflación son elevadas, existe una escasa relación entre los sectores productivos y las transferencias de ingresos al exterior en detrimento de la inversión de capital son altas.

Además, debe considerarse la dependencia de la región en la ayuda oficial al desarrollo (AOD). La misma representó el 36% del total en el período 2001-2002, el 45,8% en 2006-2007 y el 44,5% en 2011-2012. En efecto, tanto a nivel bilateral como multilateral, la AOD se duplicó entre los años 2001 y 2010, pasando de 18.820 millones a 43.716 millones de dólares (OCDE, 2013).

En este contexto, es fundamental el desarrollo de la agricultura para disminuir la pobreza. África Subsahariana cuenta con 700 millones de hectáreas (has.) de suelos productivos, de los cuales unos 600 millones se encuentran en la

18. El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) complementa los índices basados en medidas monetarias y considera las privaciones que experimentan las personas pobres, así como el marco en que éstas ocurren.

19. La categoría fue acuñada en 1971 por la Asamblea General para buscar apoyo especial de la comunidad internacional para estos miembros. Los criterios utilizados están relacionados con el índice de desarrollo humano, el índice de vulnerabilidad económica, el PBI per cápita y la cantidad de población, que no puede ser superior a los 75 millones. Más información disponible en UN-OHRLLS: <<http://unohrlls.org/about-ldcs>>.

20. En el año 2011 la lista la conformaban 48 países, de los cuales 34 se sitúan en la África Subsahariana: Angola, Benin, Burundi, Burkina Faso, República Centroafricana, Chad, República Democrática del Congo, Comoras, Djibouti, Gambia, Guinea Ecuatorial, Etiopía, Eritrea, Gambia, Guinea, Guinea Bissau, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritania, Mozambique, Níger, Ruanda, Senegal, Sierra Leona, Santo Tomé y Príncipe, Somalia, Sudán, Sudán del Sur, Togo, Uganda, Zambia.

denominada sabana de Guinea. En esta área, que se extiende a través de 25 países entre Senegal y Sudáfrica, solamente se explota el 10% de las tierras, las cuales en su conjunto llegan a representar el doble de los campos de trigo del mundo. De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Banco Mundial, la explotación de estas tierras podría convertir al África Subsahariana en uno de los mayores productores de alimentos del mundo (Banco Mundial, 2009). Pero primero debe alcanzar la seguridad alimentaria de su población. Se estima que 218 millones de personas en África, o sea un 30% de la población, se encuentra en condiciones de malnutrición, entre ellos el 38% de los niños menores de 5 años (FAO, 2009).

Las economías nacionales en las cuales el sector agrícola tiene una posición importante son muy heterogéneas y el rol de la agricultura varía en función de la industrialización del país y de la presencia de otros recursos naturales predominantes, como sucede en Nigeria con el petróleo.

Con diferentes tipos de sistemas,²¹ la agricultura de subsistencia es la más extendida, dependiendo de ella dos tercios de la población económicamente activa. De acuerdo con la Nueva Alianza para el Desarrollo de África de la (NEPAD), si bien ha habido en las últimas décadas una importante migración desde las zonas agrícolas hacia zonas urbanas, y a medida que los países se desarrollan la población agrícola descende, se prevé que la población agrícola aumente de 530 millones de personas a 580 millones en el año 2020 (NEPAD, 2013).

De allí que la reducción de la pobreza y la malnutrición están relacionadas con la mejora en las condiciones de producción y comercialización de los pequeños y medianos productores. Dicha situación supone un gran desafío para la adaptación de las nuevas tecnologías en base a la siembra directa, que tiene mejores resultados en las producciones a escala con uso intensivo de cadenas de insumos y capital tecnológico. En efecto, casos de usos de variedades de cultivo de alto rendimiento han sido mucho menores en la región que en el resto del mundo, debido a deficiencias de los mercados de insumos y productos, las fallas en los servicios de extensión y la escasa infraestructura.

Los rendimientos de los cultivos de cereales en la región son de aproximadamente 1.2 tn., frente a las 3 tn. promedio del mundo en desarrollo (FAO, 2009) y los 4.7 en Argentina. La implementación de la siembra en la región subsahariana puede traer consigo grandes beneficios en lo que respecta a la producción y acceso a los alimentos. La apropiación de diferentes técnicas innovadoras por parte de los pequeños y medianos productores juega un rol

21. A comienzos del siglo XXI, la FAO (2001) sistematizó quince diferentes modelos de producción agropecuaria, los cuales en la realidad se superponían en muchos casos.

central en este esquema a los efectos de aumentar la producción de alimentos por lo menos un 60% para el año 2050, de acuerdo con las estimaciones de la FAO (2009), para garantizar el autoabastecimiento de la región. Actualmente, África Subsahariana sólo produce el 13% de lo que consume (Juma *et al.*, 2013).

La cuestión agrícola en el continente es fundamental para el desarrollo integral de las naciones subsaharianas. La prosperidad económica africana requerirá esfuerzos significativos para modernizar la economía a través de la aplicación de la ciencia y la tecnología a la agricultura. Esto tendrá efectos multiplicadores sobre el resto de los sectores dado que la agricultura concentra la mayor parte de la fuerza laboral ocupada en la región y representa casi la mitad de las exportaciones del continente.

Dado que la agricultura es una temática estratégica para el desarrollo africano, han sido numerosas las acciones de cooperación al desarrollo internacional que se han ocupado, sin embargo estas se han reducido en las últimas tres décadas. De representar temáticamente el 16% de la ODA recibida por el continente, pasó al 3% en 2006, mostrando, al igual que en el caso de los presupuestos nacionales, una desconexión entre la relevancia del sector y los recursos destinados al mismo (NEPAD, 2013). Si bien desde 2008 se observa una mayor preocupación de los cooperantes por la inseguridad alimentaria ante el aumento de los precios de los alimentos, son escasos los avances en relación al alineamiento de la cooperación internacional con políticas locales y a la coordinación de las iniciativas por parte de los diferentes actores. Es en este marco donde la cooperación Sur-Sur adquiere valor, tal como lo han demostrado los casos de China y Brasil.²²

En el caso de China, actualmente hay cuatro ejes de acción: centros de demostración, programas de cooperación técnica, apoyo al CAADP, y acciones de cooperación singulares. A partir de los mismos, el país emprende proyectos de inversión combinados con asistencia técnica y con la participación de firmas agroindustriales, entre las cuales sobresalen las empresas público-privadas, como China State Farms Agribusiness Corporation y la China National Cereals, Oils and Foodstuffs Import and Export Corporation (COFCO). Se complementa la ayuda con el comercio y las inversiones en infraestructura que potencian las mismas en el mediano y largo plazo, a través de casi una centena de proyectos en Ghana, Mozambique, Benin, Malí, Senegal, Zimbabwe y Tanzania y acuerdos con 44 de los países de la región. Además de los proyectos bilaterales, China trabajó triangularmente con la FAO enviando expertos para acciones de seguridad alimentaria entre 1994 y 2006, y a partir de 2010 comenzó un proceso conjunto con el Department for International Development (DFID) de Gran Bretaña para transferir tecnologías para la mecanización y el incremento de la producción.

22. Ver International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), 2013, *The Role of South-South Cooperation in Inclusive and Sustainable Agricultural Development. Focus on Africa*, Bureau for Development Policy, PNUD n° 24, Brasilia.

De acuerdo con los datos de la UNCTAD, la región subsahariana exportó bienes agrícolas y alimenticios a China por un monto aproximado a los 5 mil millones de dólares en 2012, en tanto la inversiones chinas en el sector se elevaron de 30 millones de dólares en 2009 a 82 millones en 2012, lo cual representó en el último año el 5.7% de la inversión total china en la región (Tugendhat, 2014).

En el caso de Brasil, en el año 2012 se contabilizaban 33 proyectos de cooperación, con especial actuación en los países de lengua portuguesa, inspirados en el concepto de cooperación solidaria en base a sus propias experiencias exitosas que, a diferencia del caso chino, dan cuenta de un fluido contacto con las autoridades locales y los centros de investigación agrícolas nacionales (Gabas *et al.*, 2013).

A partir de 2003, la cooperación Sur-Sur con África Subsahariana pasó a ser un eje central de las políticas brasileñas y alrededor de la temática agrícola comenzaron a estructurarse diversas acciones donde la ABC tuvo un lugar de relevancia. Un hito fue la realización en el año 2010 del Foro “Diálogo Brasil-África sobre Seguridad Alimentaria, Combate al Hambre y Desarrollo Rural”, realizado en Itamaraty. Las tres principales iniciativas son el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA), el Programa Más Alimentos y los proyectos de la Empresa Brasileña de Investigación Agrícola (Embrapa).

Más allá de las diferencias, en los casos de China y Brasil es posible observar que la concepción de la cooperación Sur-Sur incluye, junto a la solidaridad y los objetivos comunes, el interés económico y comercial, presentes en la idea de “interés mutuo”. En este sentido, es posible ver que si bien en el discurso se destaca la no-condicionalidad en los proyectos, es un hecho conocido que promueve la utilización de maquinarias agrícolas brasileñas y chinas para la siembra y la cosecha, y para la producción de biocombustibles. La combinación de comercio, cooperación técnica e inversiones en el marco de la CSS se presenta entonces como una oportunidad para los países africanos, dependiendo en última instancia de sus gobiernos, el mantener una clara visión y llevar adelante una estrategia de relacionamiento acorde a sus intereses nacionales.

5 LA AGENDA AGRÍCOLA ARGENTINO-SUBSAHARIANA

En el desarrollo agrícola argentino, el MAGyP, y en especial el Inta, han ocupado un lugar relevante para la generación de capacidades tecnológicas e institucionales. El acervo de conocimientos científicos y prácticos han colocado a estos organismos nacionales en una posición altamente favorable para su internacionalización y a partir de allí en sujetos activos de las políticas de cooperación Sur-Sur.

Durante el primer mandato de Fernández de Kirchner, el MAGyP comenzó a diseñar una estrategia propia para África en base a dos consideraciones principales:

las perspectivas de crecimiento del continente y el compromiso argentino con la seguridad alimentaria a nivel mundial.

Si bien en un primer momento los países del Magreb acapararon la atención, dada la relevancia política y comercial de la región para Argentina, la Primavera Árabe restringió el panorama y el foco se trasladó a los países subsaharianos. De este modo comenzó a conformarse una agenda agrícola con África Subsahariana que se plasmó en la firma de acuerdos de cooperación, la organización de reuniones bilaterales y multilaterales, y en la ejecución de proyectos. A partir del trabajo conjunto entre el MRECIC, la Dirección Nacional de Relaciones Agroalimentarias Internacionales (DNRAI) del MAGyP y el Inta, se coordinaron diversos intercambios. Por ejemplo, se recibieron delegaciones de funcionarios y técnicos de las áreas de agricultura de Mozambique (2009 y 2010), Sudáfrica (2009) y Kenia (2010).

El año 2011 significó un hito en los vínculos de Argentina con los países de la región por la realización en el mes de abril del I Encuentro de Ministros de Agricultura entre Argentina y África Subsahariana, bajo el lema “Innovación y Desarrollo en la Producción de Agroalimentos”. La finalidad del evento fue “acordar las bases para una efectiva cooperación bilateral y regional, consolidar acuerdos estratégicos Sur-Sur ante organismos internacionales y posibilitar un aumento de las corrientes comerciales” (DNRAI, 2011).

Al encuentro asistieron ministros y técnicos de Ghana, Kenia, Nigeria, Sudáfrica, Zimbabwe, República Democrática del Congo, Tanzania, Namibia, Angola, Botswana, Uganda y Mozambique, junto a representantes de la NEPAD, de la ECOWAS, del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (Fida), de la FAO, del Banco Africano de Desarrollo y del Banco Mundial.

La agenda incluyó la realización del seminario “Oportunidades de Negocios, Comercio, Cooperación e Inversiones entre la República Argentina y los países del África Subsahariana” y de visitas a empresas y organismos públicos en las provincias de Buenos Aires y Tucumán. La Cancillería estuvo presente en las actividades a través de la presentación de las líneas de cooperación y el panorama de los vínculos comerciales y políticos con África.

En cada una de estas actividades fue central el rol del Inta y la presentación de investigaciones en diferentes iniciativas. En la visita a la Estación Experimental de Pergamino, recibieron información sobre los programas para la producción de semillas, la siembra de precisión, la producción de bioetanol y la extensión dirigida a pequeños productores. Además, se preparó una exposición de maquinaria agrícola para diferentes tipos de campos.

La Declaración Final Conjunta del encuentro ratificó las intenciones de suscribir acuerdos bilaterales en materia agropecuaria y agroindustrial, e identificar

áreas y acciones prioritarias en investigación, intercambio de información y transferencia de tecnología.

Las expectativas africanas se resumieron en las palabras del ministro de Agricultura Rural de Angola, Alfonso Pedro Canga, quien dijo “Nuestro interés está basado en áreas de investigación agropecuaria y también en equipamiento agrícola. La Argentina es una potencia, tiene experiencia y esperamos que todo eso pueda servirnos. Hoy vinimos a mantener contactos en esa línea y también en el área empresarial” (DERF, 2011).

Por su parte, las declaraciones del presidente del Inta, dieron cuenta de la perspectiva argentina desde la seguridad alimentaria mundial al decir que “en una estrategia de seguridad alimentaria es muy importante que quienes históricamente hemos sido tenidos en cuenta desde un modelo de colonización o extracción, adquiramos ahora una estrategia de desarrollo independiente para el bienestar de quienes vivimos en estas tierras” (Inta, 2011b).

En el marco del Encuentro se firmó además un MOU entre los ministerios de agricultura de Angola y Argentina, y se continuó negociando con Sudáfrica y Mozambique. Con este último, la firma del memorandum tuvo lugar en julio siguiente en el marco de la 37ª Conferencia de la FAO. Con Sudáfrica las conversaciones fueron más extensas, habían comenzado en 2009 y finalmente el acuerdo se signó en junio de 2013.

Con Mozambique, tras la firma del MOU una delegación técnica realizó una visita a Maputo para relevar las demandas de cooperación, entre las cuales se destacó la idea de llevar el programa Pro Huerta y cooperar en lo relativo a la producción de trigo, algodón y arroz. Un año después, en 2012, Mozambique presentó ante el FO.AR cinco solicitudes de asistencia que fueron aceptadas por Argentina y comenzaron a ejecutarse en el transcurso del año 2013.

Con Angola, enmarcados en la misión multisectorial de marzo de 2012, representantes del MAGyP se reunieron con sus pares de Luanda y diagramaron un esquema de trabajo conjunto. En el mismo se destaca la necesidad del país de crear un instituto agrícola similar al Inta en cuestiones de investigación y extensión en el marco de la prioridad angoleña de incrementar la producción agrícola (Inta-CIPAF, 2012).

En el caso de Namibia, llegó en febrero de 2012 una misión del Ministerio de Agricultura, Agua y Forestación de la República, que visitó ciudades del *cluster* de maquinaria agrícola en el centro del país y se realizaron transacciones comerciales de máquinas, que fueron acompañadas de asistencia técnica para capacitar a sus usuarios. De acuerdo con la DNRAI “con esta operatoria, Argentina accede por primera vez a ese mercado en forma directa, siendo producto de la decisión de este

Ministerio reforzar los vínculos con África Subsahariana” (2012). Posteriormente, en el mes de noviembre, se aprobó un Plan de Trabajo Conjunto entre los ministerios de Agricultura. Un mes después, también interesados en maquinaria agrícola que pueda ser adaptada a las características de producción de su país, arribaron funcionarios de Kenia.

Por último cabe subrayar que entre el 20 y el 23 de agosto de 2013 tuvo lugar el II Encuentro de Ministros de Agricultura de Países de África Subsahariana-Argentina” bajo el lema “Agricultura eficiente para un desarrollo agropecuario sustentable”. La ceremonia de inauguración se realizó en el Palacio San Martín y fue presidida por el canciller Timerman y el ministro de Agricultura, Ganadería y Pesca, Norberto Yauhar. Participaron asimismo el Director General de la FAO y representantes de veintiún países subsaharianos: Angola, Botsuana, Burkina Faso, Cabo Verde, Camerún, República Democrática del Congo, Costa de Marfil, Ghana, Guinea, Kenia, Lesoto, Madagascar, Malawi, Namibia, Nigeria, Senegal, Sierra Leona, Sudán, Uganda y Zambia.²³

El ministro Yauhar señaló que uno de los principales desafíos de los países emergentes radica en incrementar la producción de alimentos, campo en el que la Argentina cuenta con experiencia y desarrollo tecnológico que le permiten colaborar con otros países. Desde la perspectiva africana, el ministro de Agricultura nigeriano, declaró que “la cooperación Sur-Sur es el camino a seguir en materia de seguridad alimentaria y desarrollo sostenible, pues allí es donde Argentina puede ayudar a África mucho” (Inta, 2013a).

Asimismo, en 2013 se avanzó con la identificación de proyectos en Mozambique, Costa de Marfil, Sudáfrica, Angola, Namibia y Kenia y al mismo tiempo una delegación importante de funcionarios de la cancillería y el MAGyP viajaron a Senegal, Costa de Marfil y Camerún en el mes de junio. Esta gira revistió importancia en función de que hacía más de una década que un funcionario de alto nivel, como lo es la subsecretaria de relaciones exteriores, visitaba estos dichos países.

En el mes de julio, funcionarios del Centro Nacional de Investigación Científica de Angola recorrieron el Instituto de Biotecnología del Inta y se reunieron con representantes del ministerio de Ciencia y Tecnología, para abordar temas relacionados con organismos genéticamente modificados, la aplicación del Pro-Huerta y el modelo organizacional del Inta, como posibles fuentes de buenas prácticas para ser replicadas en Angola. Posteriormente, una delegación encabezada por el ministro de Relaciones Exteriores angoleño estuvo en Buenos Aires y se reunió con el secretario de Agricultura, destacándose en la reunión el interés mutuo por desarrollar una planificación estratégica conjunta.

23. Los mismos estuvieron representados por 12 ministros, 10 Secretarios de Estado y 5 Viceministros, quienes en conjunto con los integrantes de sus respectivas delegaciones sumaron 85 participantes.

Estos hechos marcan la continuidad de la política de acercamiento desde el área agrícola y brindan la pauta de que las políticas Sur-Sur argentinas están obteniendo resultados de mediano plazo y requieren del previo fortalecimiento del conocimiento mutuo e identificación de capacidades y demandas complementarias para la acción conjunta.

6 LAS ACTIVIDADES DE COOPERACIÓN

Los principales antecedentes en materia de cooperación internacional del Inta se encuentran en experiencias en América Latina, las cuales brindaron importantes lecciones al momento de la ejecución de acciones y proyectos con los países Subsaharianos. En particular se deben considerar la producción de alimentos frescos, a través del Programa Pro Huerta desarrollado en Haití, y la transferencia de capacidades para el uso de máquinas agrícolas de precisión en Venezuela.

A partir de 2011, con Mozambique se comenzó a trabajar para transferir conocimientos en el área de producción de alimentos frescos, y con Sudáfrica en el eje de producción cerealera con el método de siembra directa.

El programa de cooperación Sur-Sur que replica una experiencia argentina exitosa²⁴ y que se ha destacado a nivel internacional ha sido el Pro Huerta en Haití, cuyos buenos resultados desde su inicio en 2005 han posibilitado la ampliación del programa a la modalidad triangular.²⁵

Las propuestas exploratorias para que el Pro Huerta sea replicado en Mozambique se discutieron en el marco del I Encuentro de países de África Subsahariana – Argentina. Ese mismo año se comenzó a realizar el proceso de identificación entre el Inta en el marco del FO.AR, el Ministerio de Agricultura de Mozambique (MINAG) y el Instituto de Investigación Agraria de Mozambique (IIAM). Tras tres visitas se detallaron en 2012 los requerimientos de aportes y escala para realizar una “experiencia piloto” en Maputo y en Matola. En noviembre de ese año, funcionarios del MINAG visitaron la Argentina para finalizar el diseño del proyecto piloto. Si bien estaba previsto que se comenzara a ejecutar en el último trimestre del año 2013, aún no se ha formalizado la solicitud por parte de las autoridades mozambiqueñas.

24. El Pro Huerta en Argentina surgió como una política pública del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) y el Inta en 1990 y en 2003 se constituyó como el módulo productivo del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutrición. El propósito del programa es mejorar la autoproducción de alimentos con bases agroecológicas para contribuir a la soberanía alimentaria e impulsar el comercio de los excedentes. La lógica de trabajo está basada en asistencias técnicas que retoman el saber popular y en la participación solidaria de los productores, lo cual favorece la integración social y el arraigo de los participantes. Además, a los productores se les brindan insumos necesarios como semillas y fertilizantes.

25. A partir de 2006 se sumaron el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo (ACID), el National Democratic Institute (ONG haitiana) y la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), junto con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), cuya oficina local contribuye a la gestión del programa desde 2005, y la UNASUR en diciembre de 2013.

Durante el proceso de identificación y formulación, se consideró que no debían concebirse los proyectos como una mera réplica del caso de Haití, sino que era necesario readecuar el programa al contexto socio-económico mozambiqueño, favoreciendo de esta manera la participación activa de los socios receptores. La implementación de estrategias diferenciadas en lo tecnológico, lo social y lo organizacional es un punto que el Inta sostiene como fundamental para que sean exitosas las iniciativas destinadas a los agricultores familiares. De esta forma, se respeta la horizontalidad sin condicionalidades, uno de los principios que caracteriza la cooperación Sur-Sur.

La densidad en los vínculos con Sudáfrica diferencian a esta relación de las mantenidas con el resto de los países subsaharianos,²⁶ siendo uno de los aspectos más destacables la presencia de una amplia multiplicidad de actores que promueven la cooperación Sur-Sur. Un buen ejemplo donde se visibiliza el entramado de entidades públicas y privadas es el proyecto surgido del “Acuerdo Técnico entre Grain SA, la Cámara Argentina de Fabricantes de Máquinas Agrícolas (CAFMA), el Centro de Investigación y Desarrollo Regional (Cideter) y el Inta, para incrementar la productividad agrícola en Sudáfrica a través del uso de tecnología argentina” que SE inició en 2011 y prevé su cierre en 2014.

El proyecto, que comenzó a gestarse a partir de intercambios en el año 2006, ha sido estructurado alrededor de la implementación de cuatro campos experimentales para la aplicación de la siembra directa en Sudáfrica, la prestación de asistencias técnicas, a través de cursos, seminarios y demostraciones, y la provisión de maquinaria agrícola argentina para la renovación de la flota sudafricana.

Luego de tres campañas agrícolas, finalizó la etapa experimental del convenio, relacionada con la siembra en campos sudafricanos. Los ensayos se realizaron en lotes de 15 y 25 hectáreas e incluyeron maíz, soja, sorgo y girasol, aunque el foco estuvo en los resultados obtenidos en maíz y soja. En los mismos estuvieron involucrados 11 productores sudafricanos que pusieron a disposición sus tierras y las semillas para los campos experimentales y otros 100 que asistieron a las demostraciones.

Si bien los resultados finales del acuerdo se verán a partir de 2015, durante las dos primeras campañas se observaron mayores rendimientos y mejor aprovechamiento de las superficies y combustibles utilizados por la maquinaria. En las zonas de alto potencial de rinde, la siembra directa superó en un 46.9% a la tradicional, en tanto, en las zonas de bajo potencial de rinde la superó en 22.7% (Fundación Cideter, 2013). Asimismo, pueden observarse importantes resultados parciales relacionados con la internalización por parte de los

26. Ver Lechini 1995, 2010 y 2011.

productores sudafricanos de los métodos de siembra directa, lo cual se observa en un indicador objetivo, que es el aumento de las ventas de maquinaria. De acuerdo con el Inta “durante el desarrollo del convenio se produjo un crecimiento de las exportaciones de maquinaria argentina en un 215%” (2014).

De este modo, se institucionalizó, en el corto plazo, la propuesta del grupo Inta/CAFMA/Cideter de llegar al mercado africano con maquinarias nacionales acompañadas de un “paquete tecnológico”. El mismo les brinda valor agregado en relación a los productos de países competidores, como Estados Unidos o Brasil. Como corolario de los buenos resultados de la experiencia, el Inta (2013b) anunció que utilizando la experiencia exitosa del proyecto con Sudáfrica, se llevarán adelante acciones similares con Ucrania y Australia.

Finalmente, deben ser consideradas las acciones ejecutadas a través del FO.AR. En 2009, especialistas del Inta Paraná comenzaron a trabajar en Sudáfrica en la asistencia técnica para el mejoramiento genético del cultivo de soja, haciendo ensayos con líneas experimentales en ese país. La labor se realiza en el marco de los objetivos de la PRF (Protein Research Foundation) que está buscando nueva genética para introducir en el país y aumentar la producción de soja. Los resultados fueron presentados en 2013 en la IX Conferencia Internacional de Investigación en Soja realizada en Sudáfrica.

En el año 2011, a través de la modalidad triangular con Japón, se dictó en Argentina el “Curso Autoproducción de Alimentos, Seguridad Alimentaria y Desarrollo Local”, donde asistieron representantes de Angola y Mozambique.

En el año 2012, Mozambique presentó ante el FO.AR cinco solicitudes de asistencia en la áreas identificadas: i) Apoyo a la producción de cultivo de trigo; ii) Mejoramiento de la producción y productividad del ganado; iii) Contención y/o erradicación de la Mosca de la Fruta; iv) Control de la fiebre aftosa; y v) Transferencia de tecnologías para el aumento de producción y productividad del algodón. Dichas solicitudes fueron aceptadas por Argentina y las acciones comenzaron a ejecutarse en el transcurso del año 2013. Este conjunto de proyectos tiene como finalidad última contribuir a fortalecer la seguridad alimentaria del país e impulsar el comercio exterior de los cultivos, generando trabajo y mejorando la calidad de vida de la población.

Por otra parte, en agosto de 2013, una misión compuesta por técnicos del MAGyP, del Servicio Nacional de Sanidad Animal y Vegetal (SENASA) y del Inta, visitaron el Ministerio de Agricultura, Recursos Acuíferos y Forestales de Namibia para comenzar con la implementación del Plan de Trabajo aprobado en noviembre de 2012 entre ambos ministerios. Las áreas de trabajo específicas son la siembra directa, la sanidad animal y vegetal, y la cooperación para el fomento de la capacidad institucional, tomando como modelo el Inta para el fortalecimiento

del Instituto de Investigación Agronómico de Namibia. En cuanto a la sanidad animal, la experiencia argentina en el combate a la aftosa fue el eje, pero también se identificó la necesidad del fortalecimiento institucional del Laboratorio Central de Servicios Veterinarios namibio, para realizar capacitación y entrenamiento específico sobre desarrollo de protocolos para diagnósticos y barreras sanitarias.

Las acciones y proyectos con los países africanos en diferentes materias tuvieron lugar bajo la concepción expresada por el canciller, según la cual “Argentina concibe a la cooperación internacional como constitutiva de su política exterior, como reflejo cabal de su política nacional” y de que la cooperación Sur-Sur se distingue por su carácter “horizontal; no condicionada, solidaria; que no se impone, sino que comparte. No es un ejercicio de auditorías, consultorías o inventarios, sino de escucha y consenso; no habla de donantes y receptores, sino de socios” (Mercic, 2013e).

7 REFLEXIONES FINALES

Las estimaciones de crecimiento poblacional mundial y los cambios previstos en la matriz energética presentan oportunidades y desafíos para las regiones productoras de materias primas agrícolas. Se estima que en los próximos 40 años se necesitará aumentar la producción alimentaria en un 70% para satisfacer las necesidades de 9.100 millones de personas. Las mismas vivirán principalmente en los países en desarrollo y en particular en África Subsahariana, donde tendrá lugar el crecimiento poblacional más rápido: 108% con 910 millones de personas (FAO, 2009).

En este contexto, la cooperación Sur-Sur entre Argentina y África Subsahariana basada en las capacidades tecnológicas e institucionales argentinas para la producción de alimentos, se presenta como una oportunidad para el desarrollo conjunto.

El acervo de conocimientos científicos y prácticos han colocado al MAGyP y al Inta en una posición altamente favorable para la internacionalización de su accionar y a partir de allí ser sujetos activos de las políticas de cooperación Sur-Sur. Junto a la Cancillería y el FO.AR, estos actores promovieron una agenda dinámica con la región subsahariana donde se destacaron las acciones conjuntas con Angola, Kenia, Mozambique, Namibia y Sudáfrica. En cuanto a las temáticas, se diferencian de acuerdo a los perfiles de los socios africanos. Mientras que en Angola y Mozambique, por ejemplo, la autoproducción es central para la alimentación de la población, en Sudáfrica y Namibia está teniendo lugar un proceso de incorporación de tecnología entre los pequeños y medianos productores que requieren maquinaria agrícola.

Dichas iniciativas son modestas y de bajo impacto en el escenario de desarrollo africano si se las contrasta con los casos de Brasil y China. Esto se debe tanto a que Argentina no es una potencia emergente con importantes recursos disponibles

para proyectarse internacionalmente a través de la cooperación Sur-Sur, como a la desconexión histórica entre Argentina y los países africanos así como al rol marginal de las acciones extraregionales de cooperación Sur-Sur argentinas.

Desde el punto de vista de los factores críticos negativos que deben ser superados al momento de ejecutar las actividades cooperativas, se encuentran las diferencias culturales e idiomáticas tanto como la distancia geográfica y las diferencias políticas e históricas entre los actores a ambos lados del Atlántico. Las restricciones presupuestarias, en tanto, se presentan como uno de los factores críticos con mayor impacto en la sustentabilidad de las acciones. El apoyo del FO.AR a las acciones del Inta y del MAGyP son un buen inicio para los contactos, pero no parecen ser suficientes una vez que las relaciones requieren de mayor asiduidad y recursos. A nivel de extensionistas e investigadores, es factible que Argentina continúe financiando las acciones, pero la situación se complejiza cuando la inversión demandada es mayor. De allí que parte de los buenos resultados del proyecto de campos experimentales con Sudáfrica se deba a la participación del sector privado y sus instituciones, que aportaron fondos para la concreción de las acciones.

Frente a estos aspectos críticos, es posible observar una serie de elementos que influyeron positivamente en el desarrollo de la cooperación Sur-Sur agrícola argentino-subsahariana, cuyo valor último reside en que representan un acercamiento basado en los principios de horizontalidad y concertación, propios de la cooperación Sur-Sur, con países con los cuales los vínculos aún presentan fuertes debilidades. Así, el primer punto a señalar es la existencia de un marco de acercamiento político impulsado desde la política exterior argentina.

En segundo lugar, deben tenerse en cuenta las prioridades nacionales argentinas y africanas. Por una parte, Argentina ha diseñado programas de apoyo y promoción de la producción agrícola, de las manufacturas de origen agropecuario y de los bienes de capital para su producción, los cuales se encuentran plasmados en documentos nacionales de planificación estratégica.

Por otra parte, los socios subsaharianos tienen prioridades en materia de seguridad alimentaria, pero también necesitan redefinir los modelos de producción agrícola con una visión a largo plazo. La tecnología argentina se presenta como accesible a los africanos en áreas que están principalmente dominadas por pequeños y medianos productores que requieren de un salto cualitativo en sus producciones. Los cultivos extensivos, como café y té, por ejemplo, al estar concentrados en grandes empresas multinacionales, tienen sus propios mecanismos de innovación y desarrollo.

En relación a la participación del sector privado argentino, cabe señalar que los intereses involucrados son particularmente de pequeñas y medianas empresas del sector de la maquinaria agrícola y no del sector *agrobusinesses*. Hasta el

momento, en los esquemas ejecutivos de la cooperación Sur-Sur argentina no han intervenido grandes corporaciones. El modelo intensivo en capital y extensivo en el factor tierra que está asociado principalmente a la exportación de granos, no forma parte de los objetivos centrales impulsados por los proyectos, si bien las capacidades tecnológicas y organizacionales del modelo de desarrollo agrario argentino lo impulsan.

Por otra parte, debe considerarse especialmente que la continuidad será esencial para la consolidación de la cooperación Sur-Sur argentino-africana bajo modalidades endógenas de trabajo conjunto y perspectivas que incluyan los intereses de ambas partes. Asimismo, es fundamental que los modelos argentinos sean adaptados al contexto subsahariano, lo cual requiere mucha flexibilidad en los mecanismos de interacción y la aplicación del principio de “aprender haciendo”, dadas las profundas diferencias institucionales, sociales y productivas entre Argentina y los países subsaharianos.

Finalmente, cabe señalar que las iniciativas de cooperación Sur-Sur agrícolas argentinas hacia África Subsahariana forman parte de un proceso más amplio y políticamente motivado que se propone multiplicar los vínculos entre los países del Sur y contribuye a que adquieran, adapten y transmitan conocimientos y experiencias en beneficio mutuo, respetando la no interferencia en los asuntos de otros estados y destacando la igualdad entre los asociados y el respeto por los contenidos locales del desarrollo.

REFERENCIAS

ANLLÓ, G.; BISAN, R.; CAMPI, M. ¿Schumpeter de visita en las pampas Argentinas. In: ANLLÓ, G.; BISAN, R.; CAMPI, M. (Coords.). **Claves para pensar el agro argentino**. Buenos Aires: Eudeba, 2013.

AYLLÓN PINO, B. **Cooperación Sur-Sur: innovación y transformación de la cooperación internacional**. Documento de Trabajo. Madrid: Fundación Carolina, diciembre 2009.

AYLLÓN PINO, B.; OJEDAMEDINA, T.; BANCET, A. **La cooperación Sur-Sur en la gobernanza del desarrollo: nuevas configuraciones de la arquitectura de la ayuda**. Serie Documentos de Trabajo. Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación IUDC-UCM, 2013. Disponible en: <http://www.ucm.es/data/cont/docs/599-2014-03-12-DT27_CSS_Gobernanza.pdf>.

BANCO MUNDIAL. **Awakening Africa's sleeping giant prospects for commercial agriculture in the guinea savannah zone and beyond**. Washington, 2009. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTARD/Resources/sleeping_giant.pdf>.

BRAGACHINI, M. **Desarrollo industrial de la maquinaria agrícola y agropartes en Argentina**. Impacto económico y social. Informe Técnico. Inta, mayo 2011. Disponible en: <<http://www.cosechaypostcosecha.org/data/articulos/maquinaria/DesarrolloIndustrialMaquinariAgricolaYAgropartes-2011-02.pdf>>.

CAMPI, M. **Tierra, tecnología e innovación**. El desarrollo agrario pampeano en el largo plazo, 1860-2007. Buenos Aires: Prometeo 2011.

CASAMIQUELA, C. **El modelo de gestión de la innovación del Inta**. In: SEMINARIO INTERNACIONAL DE GESTIÓN DE LA INNOVACIÓN EN EL SECTOR AGROALIMENTARIO. Guadalajara, 26 mayo 2011. Disponible en: <<http://www.cofupro.org.mx/cofupro/eventos-realizados/redinnovagro/Casamiquela,%20INTA.pdf>>.

CEI – CENTRO DE ECONOMÍA INTERNACIONAL. **Secretaría de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales**. Ministerio de Relaciones exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina, mayo, 2011. (Notas del CEI, n. 23). Disponible en: <<http://www.cei.gov.ar/userfiles/NotadelCEI23.pdf>>.

CIPOLLA, A. Cooperación FO.AR-Inta: más de 16 años de historia compartida. **Revista Española de Desarrollo y Cooperación**, n. 27, 2011.

COOPER PATRIOTA, T.; MARIA PIERRI, F. **Family farming for greater food sovereignty in Africa**: relevance of Brazil's more food Africa. The role of south-south cooperation in inclusive and sustainable agricultural development. Focus on Africa: making South-South cooperation on agricultural development more inclusive and sustainable. Poverty Practice. Brasilia: International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), 2013. (Bureau for Development Policy, PNUD, n. 24).

COSTA LEITE, I. Cooperação Sul-Sul: conceito, história e marcos interpretativos. **Observador On-Line**, Rio de Janeiro: IESP/UERJ, v. 7, n. 3, marzo 2012.

DERF. **Destacó Domínguez la necesidad de generar negocios con África**. Buenos Aires, 11 abril 2011. Disponible en: <http://www.derf.com.ar/despachos.asp?cod_des=413255&ID_Seccion=20&fecemi=11/04/2011&Titular=Destac%F3%20Dom%EDnguez%20la%20necesidad%20de%20generar%20negocios%20con%20C1frica.html>.

DNRAI – DIRECCIÓN NACIONAL DE RELACIONES AGROALIMENTARIAS INTERNACIONALES. **Newsletter n. 43**, abril 2011. Disponible en: <http://64.76.123.202/site/areas/DNRAI/04_newsletter/_archivos/110000_2011/110300_Newsletter%20Abril%202011.pdf>.

_____. **Newsletter n. 51**, enero-febrero 2012. Disponible en: <http://64.76.123.202/site/areas/DNRAI/04_newsletter/_archivos/120000_2012/120100_Newsletter%20Enero-Febrero%202012.pdf>.

FAO – ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA. **How to feed the world in 2050**. High Level Expert Forum. Rome, 2009. Disponible en: <http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/docs/Issues_papers/HLEF2050_Africa.pdf>.

FAO – ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA; BANCO MUNDIAL. **Sistemas de producción agropecuaria y pobreza**. Cómo mejorar los medios de subsistencia de los pequeños agricultores en un mundo cambiante. Roma; Washington, 2009.

FUNDACIÓN CIDETER. **Resultados campos experimentales en Sudáfrica**. [S.l.], 2013. Disponible en: <<http://www.cecma.com.ar/noticias/detalle/id/1384267110>>.

GABAS, J.; GOULET, F.; ARNAUD, C.; DURAN, J. **Coopérations Sud-Sud et nouveaux acteurs de l'aide au développement agricole en Afrique de l'Ouest et australe**. Paris: A Savoir CIRAD, AFC, 2013.

INDEC – INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS. **Indec Informa**, Buenos Aires, año 9, n. 6, junio 2004.

_____. **Indec Informa**, Buenos Aires, año 19, n. 5, mayo 2014.

INTA – INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA AGROPECUARIA. **Plan Estratégico Inta (2005-2015)**. Buenos Aires, diciembre 2004. Disponible en: <<http://inta.gob.ar/documentos/plan-estrategico-institucional-2005-2015>>.

_____. **Inta Informa**, Buenos Aires, año 17, n. 7, julio 2011a.

_____. **Argentina debe generar negocios con África**. Buenos Aires, 10 de abril, 2011b.

_____. **Desde Santiago del Estero, argentinos y africanos impulsan el desarrollo Sur-Sur**. Buenos Aires, 13 de junio, 2013a.

_____. **Nuestra meta es agregar valor a la producción**. Buenos Aires, 13 de junio, 2013b.

_____. **La exportación de máquinas argentinas creció un 215%**. Buenos Aires, 14 de marzo 2014.

_____. Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar (Cipaf). La relación Sur-Sur. El Inta en Angola. **Boletín CIPAF**, Buenos Aires, julio 2012.

IPCIG – INTERNATIONAL POLICY CENTRE FOR INCLUSIVE GROWTH. **The role of South-South cooperation in inclusive and sustainable agricultural development**. Focus on Africa: making South-South cooperation

on agricultural development more inclusive and sustainable. *Poverty Practice*. Brasilia, 2013. (Bureau for Development Policy, PNUD, n. 24).

JUMA, C.; TABO, R.; WILSON, K.; CONWAY, G. **Innovation for sustainable Intensification in Africa**. London: The Montpellier Panel, Agriculture for Impact, 2013. Disponible en: <http://www.fara-africa.org/media/uploads/library/docs/fara_publications/mp_0047_report_v5_low-res_singlepages.pdf>.

KERN, A.; WEISSTAUB, L. El debate sobre la cooperación sur-sur y su lugar en la política exterior argentina. **Revista Española de Desarrollo y Cooperación**, n. 27, Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, invierno 2011.

LECHINI, G. **Las relaciones Argentina-Sudáfrica desde el proceso hasta menem**. Rosario: Ediciones Cerir, 1995.

_____. La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina ¿Mito o realidad?. **Relaciones Internacionales**, n. 11, Madrid: Universidad Autónoma de Madrid, 2009.

_____. El lugar de África en la presidencia de los Kirchner (2006-2009), en Cerir. La política exterior de Cristina Fernández. **Apreciaciones promediando su mandato**. Rosario: Ediciones CERIR, 2010. t. V.

_____. **Argentina and South Africa facing the challenges of the XXI century: Brazil as the mirror image**. Rosario: UNR, 2011.

LENGYEL, M.; BOTTINO, G. La producción en red en Argentina y sus fundamentos institucionales. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 51, n. 202-203, julio-diciembre 2011.

LEVY, J. La Argentina y la nueva arquitectura de la cooperación internacional. **Revista Española de Desarrollo y Cooperación**, n. 27, Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, invierno 2011.

MACyP – MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA DE LA NACIÓN ARGENTINA. **Plan estratégico agroalimentario y agroindustrial participativo y federal 2010-2020**. Buenos Aires, septiembre 2011.

MINISTERIO DE INDUSTRIA DE LA REPÚBLICA ARGENTINA. **Plan estratégico industrial 2020**. Buenos Aires, 2011.

MRECIC – MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO. **Timerman**: la Cooperación Internacional es constitutiva de la política exterior argentina. [S.l.]: 12 de septiembre, 2013. (Información para la Prensa, n. 225/13). Disponible en: <<http://www.mrecic.gov.ar/timerman-la-cooperacion-internacional-es-constitutiva-de-la-politica-exterior-argentina>>.

NEPAD – NUEVA ALIANZA PARA EL DESARROLLO DE ÁFRICA. **African agriculture, transformation an Outlook**. Johannesburg, noviembre 2013.

ODCE – ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO. **Aid for trade at a glance 2013: connecting to value chains**. [S.l.], 2013b. Disponible en: <http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/aid4trade13_e.pdf>.

_____. **Stadistic, key indicators**. Disponible en: <<http://www.oecd.org/statistics/>>.

PNUD – PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. **Índice de pobreza multidimensional**. Nueva York, 2011. Disponible en: <<http://hdr.undp.org/es/centrodeprensa/resumen/pobreza/>>.

RECA, L. LEMA, D.; FLOOD, C. (Coords.). **El crecimiento de la agricultura argentina**. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2010.

SEGIB – SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA. **Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2013-2014**. Madrid: SEGIB, 2014. Disponible en: <<http://www.segib.org/sites/default/files/Informe%20de%20la%20Cooperacion%20Sur-Sur%20en%20Iberoamerica%202013-2014.pdf>>.

TAIANA, J. **Discurso del Canciller en la inauguración del seminario académico argentino sudafricano**. Buenos Aires, 12 de mayo de 2008. Disponible en: <<http://www.mrecic.gov.ar/es/jorge-enrique-taiana-35>>.

THE ECONOMIST. **The lion kings?** January, 2011. (Africa is now one of the world's fastestgrowing regions, n. 6). Disponible en: <<http://www.economist.com/node/17853324?zid=295&ah=0bca374e65f2354d553956ea65f756e0>>.

TIMERMAN, H. **Télam, audiovisual para la Argentina la Cooperación Sur-Sur es una prioridad**. Palabras del Canciller. *In*: XXI CUMBRE IBEROAMERICANA. Asunción, 28 octubre 2011. Disponible en: <<http://www.youtube.com/watch?v=mQFdp1K0BPA>>.

TRIGO, E.; VILLAREAL, F. La innovación biotecnológica en el sector agrícola. *In*: RECA, L.; LEMA, D.; FLOOD, C. (Coords.). **El crecimiento de la agricultura argentina**. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2010.

TUGENDHAT, H. **New paradigms of agricultural development cooperation in Africa: lessons from Brazil and China**. Future Agricultures Consortium, UK Aid, Point Info 063. Londres, February. 2014. Disponible en: <http://www.future-agricultures.org/publications/research-and-analysis/policy-briefs/doc_download/1832-new-paradigms-of-agricultural-development-cooperation-in-africa-lessons-from-brazil-and-china>.

UNECA – UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR AFRICA. African development bank, organization for economic co-operation and development. United Nations Development Programme. *In*: AFRICAN ECONOMIC OUTLOOK 2011: AFRICA AND ITS EMERGING PARTNERS. OECD Publishing, 2011. Disponible en: <<http://www.afdb.org/en/knowledge/publications/african-economic-outlook/african-economic-outlook-2011/>>.

VAGNI, J. J. **Argentina-Marruecos**. De los impulsos a la convergencia político-comercial (1989-2007). Tesis (Doctorado en Relaciones Internacionales) – Rosario: Universidad Nacional de Rosario, 2008.

INSTRUÇÕES PARA SUBMISSÃO DE ARTIGOS

1. A revista *Tempo do Mundo* tem como propósito apresentar e promover debates sobre temas contemporâneos. Seu campo de atuação é o da economia e política internacionais, com abordagens plurais sobre as dimensões essenciais do desenvolvimento, como questões econômicas, sociais e relativas à sustentabilidade.
2. Serão considerados para publicação artigos originais redigidos em português, inglês e espanhol.
3. As contribuições não serão remuneradas, e a submissão de um artigo à revista implicará a transferência dos direitos autorais ao Ipea, caso ele venha a ser publicado.
4. O trabalho submetido será encaminhado a, pelo menos, dois avaliadores. Nesta etapa, a revista utiliza o sistema *blind review*, em que os autores não são identificados em nenhuma fase da avaliação. A avaliação é registrada em pareceres, que serão enviados aos autores, mantido o sigilo dos nomes dos avaliadores.
5. Os artigos, sempre inéditos, deverão ter no máximo 13 mil palavras, incluindo ilustrações (tabelas, quadros, gráficos etc.), espaços, notas de rodapé e referências.
6. O arquivo deve ser editado em Microsoft Word ou editor de texto compatível; e a formatação deve seguir os seguintes padrões: *i)* fonte Times New Roman, tamanho 12, espaçamento 1,5, parágrafos justificados; e *ii)* margens: superior = 3 cm, inferior = 2 cm, esquerda = 3 cm, e direita = 2 cm. As ilustrações devem ser numeradas e conter legendas, fonte e indicação de autoria.
7. Caso o artigo possua ilustrações, estas também deverão ser entregues em separado, em arquivos específicos, nos formatos originais (editáveis).
8. As remissivas das citações ao longo do texto deverão seguir o sistema autor-data, como em: (Barat, 1978). Quando aplicável, deve-se acrescentar o número da página citada, a saber: (Barat, 1978, p. 15).
9. As referências completas deverão estar reunidas no fim do texto, em ordem alfabética, e observarem a norma NBR 6023 da ABNT.
10. Apresentar em página separada: *i)* título do trabalho em português, inglês e espanhol – em maiúsculas e negrito; *ii)* até cinco palavras-chave em português, inglês e espanhol; *iii)* resumo de cerca de 150 palavras, em português, inglês e espanhol; *iv)* classificação JEL; e *v)* informações sobre o(s) autor(es): nome completo, titulação acadêmica, filiação profissional e/ou acadêmica atual, área(s) de interesse em pesquisa, instituição(ões) de vinculação, endereço, *e-mail* e telefone. Se o trabalho possuir mais de um autor, ordenar de acordo com a contribuição de cada um ao trabalho.
11. As submissões deverão ser feitas pelo *e-mail*: tempodomundo@ipea.gov.br.

Itens de verificação para submissão

1. O texto deve ser inédito.
2. O texto deve estar de acordo com as normas da revista.

Declaração de direito autoral

A submissão de artigo autoriza sua publicação e implica compromisso de que o mesmo material não será submetido a outro periódico simultaneamente.

Os artigos selecionados passam por revisão de língua portuguesa conforme o Manual do Editorial do Ipea (disponível em: <http://www.ipea.gov.br>).

A revista não paga direitos autorais aos autores dos artigos publicados. O detentor dos direitos autorais da revista é o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), com sede em Brasília.

Política de privacidade

Os nomes e os *e-mails* fornecidos serão usados exclusivamente para os propósitos editoriais da revista *Tempo do Mundo*, não sendo divulgados nem disponibilizados para nenhuma outra entidade.

GUIDELINES FOR ARTICLE SUBMISSION

1. *Tempo do Mundo* aims at promoting the discussion of contemporary themes. It focus on international politics and economics, welcoming multidisciplinary approaches to the essential dimensions of development such as economic, social, political and sustainability.
2. Original articles in Portuguese, English and Spanish will be considered for publication.
3. The Journal does not pay any royalties to authors and the publication of articles implies the transfer of copyrights to Ipea.
4. Submitted manuscripts will undergo at least two peer reviews. The journal uses the blind review system, so that the authors are not identified during the evaluation process. The reviewers' written evaluations will be sent to the authors, and these reviewers will remain anonymous.
5. All submissions must be original manuscripts. They must have at most 13,000 words (including charts, figures, footnotes, bibliography, etc).
6. The manuscripts must be submitted in Microsoft Word format or other compatible text editor. The format of the file must be the following: A-4 Paper (29.7 x 21 cm); margins: superior=3 cm, inferior=2 cm, left=3 cm and right=2 cm; the characters must be in font Times New Roman size 12 and 1.5 spacing, justified. The graphics - tables, charts, graphs etc - should be numbered and include subtitles. Graphics sources must be reported.
7. If the article presents graphs, figures and maps, they should also be presented in separate files in the original (editable) format.
8. Citations must use the author-date system, e.g. (Barat, 1978). If it is the case, the cited page number must also be specified, e.g. (Barat, 1978, p.15).
9. The full references should be brought together at the end of the text in alphabetical order.
10. The following must be presented in a separate cover page: *i)* title in Portuguese, English and Spanish – in capital and bold letters; *ii)* up to five keywords in Portuguese, English and Spanish; *iii)* a summary of about 150 words in Portuguese, English and Spanish; *iv)* JEL classification; and *v)* personal information: the author(s) full name, academic qualifications, professional experience and/or current field(s) of interest in research, institutional affiliation, address, e-mail and phone number. If the work has more than one author, they should be listed according to their respective contributions to the article.
11. Submissions must be sent to the following e-mail address: tempodomundo@ipea.gov.br.

Items Verified upon Submission

1. The article is original.
2. The article is in accordance with the editorial rules of the Journal.

Copyrights Declaration

By submitting an article, the author authorizes its publication by the Institute for Applied Economic Research (IPEA) and agrees not to submit it for publication elsewhere.

The articles written in Portuguese undergo a grammatical and orthographical review, according to Ipea's Editorial Manual (available at: <http://www.ipea.gov.br>).

The Journal does not pay any royalties to the authors of published articles. The owner of the copyrights is IPEA, with headquarters in Brasília, Brazil.

Privacy Policy

The names and emails submitted will only be used for editorial purposes by *Tempo do Mundo*, and will not be published or given to any other institution.

INSTRUCCIONES PARA LA SUMISIÓN DE ARTÍCULOS

1. La revista *Tempo do Mundo* tiene por objetivo promover discusiones sobre cuestiones contemporáneas. Su ámbito es el de la política y economía internacionales, con enfoques plurales en dimensiones clave del desarrollo, como cuestiones económicas, políticas y relacionadas a sostenibilidad.
2. Serán considerados para publicación artículos originales escritos en portugués, inglés o español.
3. Las contribuciones no son pagadas y la sumisión de un artículo resulta en la transferencia de los derechos de autor al Ipea, en el caso de que se lo publique.
4. El trabajo sometido será evaluado por al menos dos evaluadores. En esta etapa, la revista utiliza el sistema *blind review*, en el que no se identifican los autores en ningún momento. La evaluación es registrada por escrito y enviada a los autores, manteniéndose la confidencialidad de los evaluadores.
5. Los artículos, siempre inéditos, deben tener hasta 13 mil palabras, incluyéndose las ilustraciones (tablas, cuadros, grafos etc.), espacios, notas al pie y referencias.
6. El archivo debe ser editado en Microsoft Word u otro editor de texto compatible; y el formato debe seguir el siguiente estándar: i) fuente Times New Roman, tamaño 12, espacios 1,5 párrafos justificados; márgenes: superior = 3 cm, inferior = 2 cm, izquierda = 3 cm, y derecha = 2 cm. Las ilustraciones deben ser enumeradas y traer leyendas, fuentes y referencias.
7. Si el artículo contiene ilustraciones, las mismas deberán también ser enviadas en separado, en sus formatos originales y editables.
8. Citaciones en el texto deben seguir el estándar autor-fecha, como en (Barat, 1978). Cuando sea el caso, también se debe especificar la página de la citación, como en (Barat, 1978, p. 15).
9. Referencias completas deben venir al fin del texto, por orden alfabético.
10. Debe presentarse en una página separada: i) título del artículo en portugués, inglés y español, en letras capitales y negritas; ii) hasta 5 palabras clave en portugués, inglés y español; iii) resumen de más o menos 150 palabras en portugués, inglés y español; iv) clasificación JEL; y v) informaciones personales del autor: nombre, títulos académicos, afiliación profesional y/o institucional; área(s) de interés en la investigación, dirección, correo electrónico y teléfono. Si el trabajo tiene más de un autor, se los debe ordenar según el grado de contribución.
11. Sumisiones deben ser enviadas al correo electrónico: tempodomundo@ipea.gov.br.

Elementos verificados en la sumisión

1. El texto es inédito.
2. El texto sigue las reglas de la revista.

Declaración de derechos de autor

La sumisión del artículo autoriza su publicación y resulta en el compromiso de que el mismo no va a ser sometido a otra revista simultáneamente. Los artículos elegidos en portugués son sometidos a revisión según el Manual Editorial de Ipea (disponible en: <http://www.ipea.gov.br>). Las sumisiones no son pagadas. El titular de los derechos de autor de los artículos es Ipea, con sede en Brasilia.

Política de privacidad

Nombres y direcciones electrónicas informadas son para uso exclusivo de la Equipe Editorial de la revista *Tempo do Mundo*, no habiendo ninguna divulgación de los mismos a terceros.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Ipea

Revisão e editoração

Editorar Multimídia

Capa

Aline Rodrigues Lima

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ISSN 2176-7025

