

Núcleo de Pesquisa de Política Externa Latino-Americana



Anais do I Encontro Internacional de
Política Externa Latino-Americana

O I Encontro Internacional de Política Externa Latino-Americana, aconteceu nos dias 14, 15 e 16 de setembro de 2015 em Foz do Iguaçu/PR, a partir de uma iniciativa do Núcleo de Pesquisa de Política Externa Latino-Americana (NUPELA), formado por professores e estudantes da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). O objetivo do evento foi estimular o debate público sobre a política externa dos países latino-americanos, contribuindo para o fortalecimento do diálogo e reflexão entre acadêmicos, estudantes e a população em geral.

Nesse primeiro encontro foram discutidas as atuais políticas externas de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. A mesa de abertura teve o tema ***Política Externa como política pública: um debate necessário*** e contou com a participação do Prof. Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani, do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (IESP-UERJ). A Prof^a. Dr^a. Maria Regina Soares de Lima, do IESP-UERJ, e o Prof. Msc. Felipe Cordeiro de Almeida, da UNILA e do NUPELA, debateram na mesa ***A política externa da Argentina e do Brasil no começo do século XXI***. A mesa de encerramento, com a temática ***A política externa do Paraguai e do Uruguai no começo do século XXI***, contou com debates realizados pelo Prof. Dr. Wilson Fernández Luzuriaga, da Universidad de la República (UDELAR), do Uruguai, e pelo Prof. Dr. Paulo Renato da Silva, da UNILA.

Além das mesas, que debateram sobre a política exterior em seus mais diversos aspectos, questões sobre a democratização da política externa, a percepção da mesma enquanto política pública, a temática da integração, entre outros temas relacionados à política externa latino-americana, foram discutidos em um fórum estudantil nos três Grupos de Trabalho (GTs) e em um Mini Curso.

O Fórum Estudantil contou com a participação de discentes participantes do evento, oportunidade na qual foram discutidas diversas problemáticas características da América Latina, promovendo a troca de ideias acerca de uma visão latino-americana para a resolução dos principais temas políticos, econômicos e sociais da América Latina e Caribe.

O ***GT-1: Processo Decisório em Política Externa*** reuniu trabalhos centrados no processo decisório das políticas externas em suas mais variadas dimensões. O principal objetivo foi promover o estudo da dinâmica decisória e dos elementos envolvidos no âmbito da política interna e das relações internacionais, que determinam as principais temáticas tratadas pelos países latino-americanos em sua

política exterior. Esta área concentrou estudos sobre formação da política externa, análise do processo e dos atores envolvidos, bem como análise comparada, estudos de casos, análise da agenda e demais trabalhos relativos ao processo decisório em política externa.

O **GT-2: Integração Regional e Política Externa Latino-Americana** colocou em diálogo estudiosos interessados nas temáticas relacionadas à Integração Regional e sua ligação com a Política Externa. As discussões concentraram-se em estudos que relacionam os processos integracionistas e a política exterior em seus mais variados aspectos, tais como questões institucionais, integração regional nas diretrizes de política externa, entre outros. O objetivo foi entender de maneira mais aprofundada a importância da integração enquanto tema de política externa, notadamente nos países da região.

O **GT-3: Cooperação Internacional e Política Externa Latino-Americana** tratou dos processos de cooperação internacional envolvidos nos processos da Política Externa. O GT reuniu trabalhos e promoveu o debate acerca dos processos de cooperação, relacionados à política externa dos estados da América Latina, em seus mais amplos aspectos. O objetivo das discussões desta área foi compreender como a cooperação internacional ocupa espaço na política externa latino-americana e de que forma é tratada, tanto entre os países da região como em suas relações com os atores extra regionais.

O **Mini Curso Participação Social na Política Externa Latino-Americana**, ministrado pela Prof^a. Msc. Camila Asano, coordenadora do Projeto de Política Externa e Direitos Humanos da Conectas Direitos Humanos e docente do curso de Relações Internacionais na Fundação Armando Álvares Penteado (FAAP) e pelo Prof. Dr. Gustavo Oliveira Vieira, da UNILA.

Realizado pelo Núcleo de Pesquisa de Política Externa Latino-Americana (NUPELA), o evento contou com o apoio institucional da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), do Instituto Mercosul de Estudos Avançados (IMEA) e do grupo de Jovens Pesquisadores de Ciência Política na América Latina – ALACIP Joven.



COMISSÃO EXECUTIVA

Karen dos Santos Honório
Felipe Cordeiro de Almeida
Lucas Ribeiro Mesquita
Marcelino Teixeira Lisboa

COMISSÃO CIENTÍFICA

Luciano Wexell Severo
Maria Lúcia Navarro Lins Brzezinski
Mauricio Santoro
Paula Daniela Fernandez
Ramon Blanco de Freitas

COMISSÃO ORGANIZADORA

Ana Beatriz Redko De Carvalho
Armando Benjamin Uribe Perez
Beatriz Dos Santos Abreu
Cinthya Janelle Milagros Celis Falcon
Cristhian Marcelo Gorozabel Pincay
Cristian Ricardo Quezada Apolo
Delia Tamara Abegg Ovelar
Felipe Nagual Paranhos Rabelo
Gabriel De Almeida Ramos
Gabriel Reinaldi Silva
Gustavo Luiz Frisso
Igor Chehouan Fischer
Isadora Wadi Staduto
Ivania Katherine Ramirez Vasquez
Jefferson Efrain Gonzalez Isaza
Julia Dalbosco
Karen Johanna Bombon Pozo
Lucas Ariel Retamozo Gonzalez
Lucas Duarte Vitorino De Paula Xavier Guerra
Macarena Mercado Mott
Marcele De Freitas Batista
Mayco Alejandro Macias
Natalia Camila Garzon Sarmiento
Paula De Souza Constante
Rubens Wilian Teixeira Da Costa
Tatiana Micaela Ferreyra
Tiago Lino Araujo Ferreira

SUMÁRIO

LA POLÍTICA EXTERNA PARAGUAYA: UN ESTUDIO COMPARATIVO ENTRE LOS GOBIERNOS DE FERNANDO LUGO (2008-2012) Y HORACIO CARTES (2013- 2014)	7
EVO MORALES Y LA “REFUNDACIÓN DEL ESTADO-NACIÓN”: REESTRUCTURACIÓN DE LA AGENDA INTERNACIONAL BOLIVIANA	18
BUEN VIVIR E POLÍTICA EXTERNA: PERSPECTIVAS DA POLÍTICA EXTERNA DE EVO MORALES FRENTE À CONSTITUIÇÃO POLÍTICA DO ESTADO PLURINACIONAL DA BOLÍVIA (2009).....	27
DESDOBRAMENTOS DO FATOR SOCIAL: OSCILAÇÃO DE PARADIGMAS DE POLÍTICA EXTERNA ENTRE ESQUERDA E DIREITA NO ÂMBITO DA AMÉRICA LATINA	45
LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE BOLIVIA: ¿UN CAMBIO DE PARADIGMA EN SU POLÍTICA EXTERNA	57
A (IM)POSSIBILIDADE DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DA POLÍTICA EXTERNA	71
A POLÍTICA EXTERNA DA REPÚBLICA COOPERATIVA DA GUIANA GT1: PROCESSO DECISÓRIO EM POLÍTICA EXTERNA	89
NOTAS GENERALES PARA UN DEBATE DE LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR	106
APLICAÇÃO DOS MODELOS DE PROCESSO DECISÓRIO DE GRAHAM ALLISON AO CASO DA ANEXAÇÃO DO ACRE (1903)	118
A PAUTA DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A AMÉRICA LATINA NO FORO DE SÃO PAULO DURANTE OS GOVERNOS LULA (2003-2010), E SUA INFLUÊNCIA SOBRE OS PROCESSOS DECISÓRIOS EM POLÍTICA EXTERNA NO BRASIL	135
ECONOMIA E POLÍTICA EXTERNA: UM BALANÇO DO GOVERNO LULA (2002 – 2010) ..	144
COLOMBIA DE URIBE A SANTOS: REPOSICIONAMIENTOS DE LA SEGURIDAD EN LA POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA	160
A POLÍTICA EXTERNA PARAGUAIA NO PERÍODO DEMOCRÁTICO A POLÍTICA EXTERNA PARAGUAIA NO PERÍODO DEMOCRÁTICO A POLÍTICA EXTERNA PARAGUAIA NO PERÍODO DEMOCRÁTICO	175
O SUBIMPERIALISMO E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A AMÉRICA LATINA	188
RELAÇÕES BILATERAIS ENTRE BRASIL E GUIANA NO CONTEXTO GEOPOLÍTICO DA DÉCADA DE 1970: DA TENSÃO À COOPERAÇÃO NA FRONTEIRA AMAZÔNICA	195
AS RELAÇÕES ARGENTINA-BRASIL NA MÍDIA BRASILEIRA	206
REDIRECIONAMENTOS NA POLÍTICA EXTERNA: ANÁLISE COMPARATIVA DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL NO CASO BRASIL- ARGENTINA	225

OS DISCURSOS BRASILEIROS E O PROCESSO DO CONTENCIOSO DE ITAIPU	241
O LUGAR DA AMÉRICA DO SUL NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NOS GOVERNOS LULA E DILMA ROUSSEFF	256
O MÉXICO NA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA	265
INTEGRAÇÃO COMERCIAL ENTRE BRASIL E ARGENTINA: UM ESTUDO DAS EXPERIÊNCIAS DE INTEGRAÇÃO ALALC/ALADI E MERCOSUL	281
O CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS DA DEFESA NA CONSTRUÇÃO DE UMA COMUNIDADE EPISTÊMICA	298
O CONSELHO SUL-AMERICANO SOBRE O PROBLEMA MUNDIAL DAS DROGAS COMO MECANISMO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL	306
ILHAS MALVINAS: A INFLUÊNCIA DA GEOPOLÍTICA BRITÂNICA E A POLÍTICA EXTERNA DOS PAÍSES DA AMÉRICA DO SUL	320
POLÍTICA EXTERNA DE CHILE 2006-2014: UNA COMPARACIÓN ENTRE LOS PERIODOS DE BACHELET Y PIÑEIRA	332
PARAGUAY Y LA BÚSQUEDA DE NUEVAS NEGOCIACIONES EN TORNO A LAS EXPORTACIONES DE CARNE	344
RELAÇÕES BRASIL – VENEZUELA: COOPERAÇÃO PARA A REDUÇÃO DA POBREZA (2003-2013).....	351
COOPERACION SUR SUR: BRASIL A INICIOS DEL SIGLO XXI.....	363
AS RELACIONES DE COOPERACIÓN ENTRE BRASIL Y EL SALVADOR 2003-2011	370
A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO: O BRASIL EM ANGOLA	388

LA POLÍTICA EXTERNA PARAGUAYA: UN ESTUDIO COMPARATIVO ENTRE LOS GOBIERNOS DE FERNANDO LUGO (2008-2012) Y HORACIO CARTES (2013- 2014)

*Claudia Paola Silva Vera¹
Balmore Alirio Cruz Aguilar²*

RESUMEN: En el presente trabajo se hace un estudio comparativo de dos directrices de política externa paraguaya en gobiernos subsecuentes y distintos, a saber: el de Fernando Lugo (2008-2012) y Horacio Cartes (2013-2014). Dichas directrices han tenido presencia en la agenda paraguaya por un largo periodo y el actual gobierno no es la excepción. La primera de ellas hace referencia a la situación actual del Paraguay en el Mercosur tomando en cuenta la crisis política que se registró en dicho país en el año 2012 y que puso fin al mandato de Lugo, y la segunda aborda las relaciones que existen entre Paraguay y Taiwán. Para la realización del trabajo se recurrió a la revisión bibliográfica pertinente, al estudio de caso abordando ambos gobiernos, explicando de qué forma se manejaron esas directrices en sus respectivas gestiones y por último el estudio comparativo a partir de los “cuatro grados de mudanza” propuesto en el modelo teórico de Hermann (1990). Como resultado del estudio, se observó que si bien hubo cambios en el modo de llevarse a cabo estas directrices entre un gobierno y otro, no se manifestaron modificaciones profundas en las mismas, hubo apenas un descenso en cuanto al énfasis que se le daba entre un gobierno y otro.

PALABRAS CLAVES: Política Externa, Paraguay, Grados de Cambio.

INTRODUCCION

En el presente trabajo busca estudiar, comparar y evaluar el grado de cambio que han sufrido dos de las principales directrices de la política externa de la República del Paraguay, en los gobiernos de Fernando Lugo (2008-2012) y Horacio Cartes (2013-2014). Las directrices abordadas para este estudio son: la situación del Paraguay ante el Mercosur y las relaciones que dicho país sostiene con Taiwán³.

El objetivo principal del trabajo consiste en encontrar la existencia de cambios en el manejo de dichas directrices de política externa entre un gobierno y otro, además determinar el grado de los eventuales cambios a través del planteo teórico de Hermann (1990). Como hipótesis nos hemos planteado que efectivamente ambas directrices de política externa paraguaya, escogidas para el trabajo, han sufrido cambios en comparación de un gobierno con otro aunque tales cambios ocurrieron en grados distintos.

En cuanto a metodología se refiere, se dispuso en primera instancia a realizar la revisión bibliográfica pertinente para el abordaje del tema con el cual se obtendrán los datos necesarios para el posterior estudio comparativo a través de los planteos de Hermann, 1990.

¹ Alumno de la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana (UNILA). Estudiante de la carrera de Relaciones Internacionales e Integración, sexto semestre. Currículum lattes: <http://lattes.cnpq.br/0985575473257753>. E-mail: claus_pv@hotmail.com

² Alumno de la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana (UNILA). Estudiante de la Carrera de Ciencias Económicas –Economía, Integración y Desarrollo. Currículum lattes: <http://lattes.cnpq.br/9218320991154026> E-mail: alirio704@gmail.com

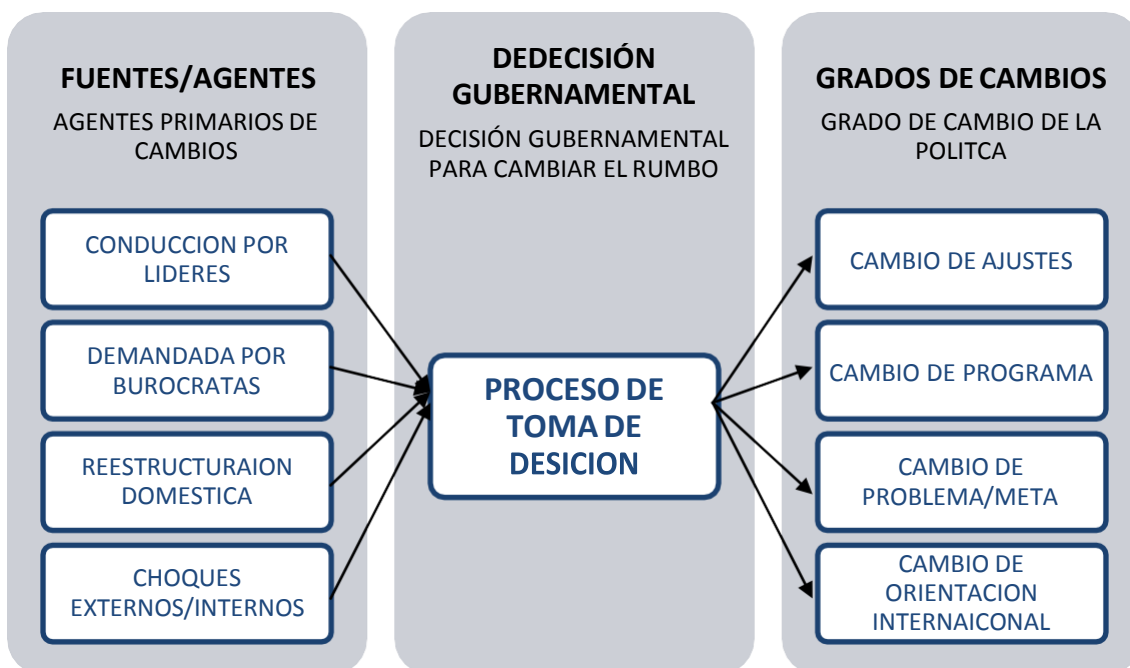
³ El presente trabajo es una continuación del trabajo final presentado para la disciplina Política Externa na América Latina II, ministrado en el sexto semestre de la graduación en Relaciones Internacionales e Integración de la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana- UNILA.

1. JUSTIFICATIVA TEORICA

Es pertinente recalcar que pese a que se dará una explicación amplia del modelo teórico del autor Charles Hermann, para fines del presente estudio solo se utilizarán los cuatro grados de cambio que el mismo presenta. Los grados de cambio de la Política Externa de los que habla el autor, servirán para estudiar los eventuales cambios en las dos directrices de política externa paraguaya que serán estudiadas mas adelante. Hermann (1990) estipula que la Política Exterior es un plan/programa diseñado para la consecución de objetivos, de problemas/metast o bien, para direccionar intereses que corresponde a dicho país o a los policymakers. Y dicho programa/política está sujeto a cambios, ya que “el cambio es una cualidad dominante de la política exterior del gobierno”. Seria por lo tanto objeto de al menos cuatro niveles graduales de cambio, a saber: cambios de ajustes, cambios de programa, cambios de problemas/metast, y cambios de reorientación internacional.

Para Hermann (1990), el proceso de cambio comienza con las fuentes o agentes primarios que propician cambios domésticos o internacionales. Estas crean las condiciones que generan decisiones en el ámbito gubernamental, que resulta en una reorientación fundamental de la política exterior de los países.

Figura 1. Cuadro que muestra de que manera los agentes primarios de cambio, determinan el grado de cambio de la política, a través de la decisión gubernamental.



Fuente: Elaboración y adaptación propia a partir de Hermann (1990: 13)

Las condiciones o fuentes que promueve la orientación o reorientación de la política externa (ajustes, cambio de programa, cambios de problema/meta o reorientación internacional) corresponden a la conducción de los tipos de líderes, los sistemas políticos nacionales o reestructuración doméstica, la toma de decisiones burocráticas, y los choques externos. Lo que Hermann llamaría de agentes primarios de cambios. La cibernética y el control, y cambios por mudanzas en el aprendizaje interno serian también condiciones de cambio; definidos por la decisión gubernamental.

1.1 Fuentes/agentes/condiciones de cambio

La “Conducción del Líder” es importante, ya que es el responsable político, o el jefe de gobierno que impone su visión sobre la redirección básica necesaria de la política exterior. Según Hermann (1990), este debe tener el poder y la energía suficiente para obligar a su gobierno a cambiar de rumbo.

La “promoción burocrática” es considerada también un agente de cambio. Para Hermann (1990) este grupo puede ser situado en una agencia con medios de comunicación normal, con eficiencia, son altos funcionarios que se convierten en defensores de la redirección. El autor sugiere que pese a parecer contradictorio frente a la necesidad de la resistencia del cambio de las organizaciones, siempre existirá un grupo que defienda la causa. Sobre decisiones burocráticas depende de movilizar suficiente talento humano especializado para superar o eludir las organizaciones de las estructuras y procesos comprometidos con el mantenimiento de la política existente

La “Reestructuración doméstica” para Hermann (1990) es un segmento políticamente relevante de la sociedad, que apoyan al régimen para la gobernabilidad y la posibilidad de que este pueda convertirse en agente de cambio. Se produce la redirección de la política exterior cuando elites con poder para legitimar el gobierno, y convergen sobre núcleos comunes.

En el sistema político dos cosas son necesarias a los efectos en la Política Exterior: un cambio en el sistema interno, lo que provoca cambios en el gobierno de la política exterior. Y cambios del sistema políticos, político-económico, que modifica la creencia política, por lo que modifica la política externa.

Los “Choques externos” constituyen fuentes de cambio de la política externa, que resultan según Hermann (1990), de eventos internacionales dramáticos. En realidad corresponden a puntos de inflexión, a la propia coyuntura del sistema. Las condiciones que permitirían cambios podrían ubicarse a partir de la cibernética y el aprendizaje. La *Cibernética y el control* también serían mecanismos de cambios, tanto como *el aprendizaje* pues reestructuran y modifican de los esquemas existentes.

1.2 Toma de decisiones en el cambio de la política: fases

Los agentes de un gobierno deben actuar según el autor, en el proceso de decisión gubernamental para efectuar el cambio en la política exterior. Esta decisión puede viabilizar u obstruir el cambio. Existen según Hermann (1990), etapas o fases del proceso de decisión y las condiciones en las que la información discrepante puede conducir decisiones para alterar el curso de la política exterior, estas son:

- i. Fase 1: Expectativa política inicial
- ii. Fase 2: Respuestas de actores externos y otros estímulos ambientales
- iii. Fase 3: Reconocimiento de la información discrepante
- iv. Fase 4: Postulación de una conexión entre el problema y la política
- v. Fase 5: Desarrollo de alternativas
- vi. Fase 6: La construcción de un consenso autoritario para nuevas opciones
- vii. Fase 7: Aplicación de nuevas medidas

1.3 Grados de cambio

Para Hermann (1990) los 1) cambios de ajuste se producen en el ámbito de los destinatarios, sin mudar los fines ni los medios, más bien, para el refinamiento de la clase de objetivos, tienden a ser más cualitativos. Ya en los 2) cambios de programa se realizan cambios en los métodos o medios por los que se dirige la meta o problema, se producen mudanzas cualitativas con nuevos instrumentos de gobernanza, como una negociación diplomática en lugar de fuerza militar. Esto, sin alterar los objetivos.

Los 3) cambios de problema/meta se instituyen para sustituir los propios fines de la política externa. Los 4) cambios de orientación internacional construiría para Hermann (1990) la forma extrema de cambio de Política Exterior ya que sería la reorientación de la totalidad de los actores hacia los asuntos mundiales, en el rol fundamental y las actividades internacionales de los actores. Si una política recorre por los primeros tres cambios, se podría definir como de reorientación de la política exterior, como cambios de alineación o cambios dentro de la alineación.

DIRECTRICES DE POLITICA EXTERNA PARAGUAYA: SITUACION ANTE EL MERCOSUR Y LAS RELACIONES CON TAIWAN

1.4 Gobierno de Fernando Lugo (2008-2012)

Antes de adentrarnos a hablar puntualmente de las directrices elegidas en el trabajo y el gobierno de Lugo, cabe traer algunas generalidades acerca de la política externa paraguaya. Es imposible huir del periodo de la dictadura militar de Alfredo Stroessner, cuyo régimen duro más de tres décadas (1954-1989) y se posiciona como uno de los regímenes militares más prolongados en América Latina. La misma dejó una estructura marcada en el Estado, incluyendo también la política externa en Paraguay.

Se puede catalogar que el estilo de política exterior durante el régimen de Stroessner fue de una “larga tradición de personalismo y reglas autocráticas [...]” (ARCE, 2011: 5), que con su caída en el año 1989 y la instauración de un régimen democrático en el país, se veía la dificultad de superar dicha condición. Siendo que la política externa fue por tanto tiempo elaborada exclusivamente para el dictador, a inicios del periodo democrático, ante la falta de un poder ejecutivo decisivo y que inspire respeto, la política exterior paraguaya se desorganiza inevitablemente (Ídem).

Sin embargo, el gobierno del colorado Nicanor Duarte (2003-2008), ya empezaba a mostrar ciertos rasgos inusuales en materia de política externa. Arce (2011), manifiesta que el gobierno de Duarte Frutos daba paso a “[...] un proceso en el cual la política exterior comenzaba a tener ciertos avances debido a las nuevas condiciones establecidas por la llegada del nuevo gobierno”. Con el inicio del mandato de Fernando Lugo en el año 2008, se observa una consolidación en la tendencia de cambio de la política externa, y puede decirse, que se abre paso a una consolidación de las relaciones a nivel regional así como se observaron posturas más contundentes en pro de los intereses de Paraguay. Además de la renegociación de Itaipu como los logros en el ámbito económico-comercial del Mercosur, son aspectos destacables durante la gestión de Lugo (Ídem). Por todo lo expuesto anteriormente, es pertinente acotar que

“[...] con los gobiernos de Nicanor Duarte y de Fernando Lugo [...] por un lado, el Paraguay dejaba de alinearse estrictamente con los Estados Unidos en temas de política exterior global y regional. Por otro lado, el Paraguay se convertía en un actor más proactivo dentro del Mercosur y, por lo tanto, tratando de construir una independencia relativa del Brasil.” (MASI, 2014: 35).

La llegada al poder de Fernando Lugo, quien pertenecía al partido denominado Frente Guazú⁴, fue un momento político sumamente importante para Paraguay ya que se daba el rompimiento de seis décadas de ininterrumpida gestión del partido colorado al frente del poder ejecutivo de dicho país.

Algunos expertos afirman que los logros más notorios del gobierno de Lugo fueron precisamente en materia de política externa, a tal punto de observar que dicho gobierno poseía la “voluntad [...] de actuar como Estado soberano” (CODAS apud UHARTE, 2009), esto en contramano a la lógica de subordinación de la mayoría de los gobiernos colorados. El acuerdo de Itaipu con Brasil, fue uno de los logros más significativos de política externa en los inicios del mandato de Lugo

Puntualizando la postura del gobierno de Lugo y a su vez de la Alianza Patriótica Para el Cambio (APC)⁵, cabe decir que la misma era la de una “clara continuidad con los reclamos de los partidos históricos del Paraguay: un Mercosur que atienda a las asimetrías en favor de coadyuvar al desarrollo del país.” (RAMOS; VASCHETTO; CAPDEVILA, 2015). Lo que quedaba evidenciado en el discurso de Lugo en cuanto al Mercosur, era que “[...] la integración será aceptada siempre que se respete la soberanía y la identidad del Paraguay” (Ídem).

De esta forma, se puede observar que dicho gobierno asumió una postura importante en relación al bloque ya mencionado, dejando siempre en claro que sí se inclinaba fuertemente a favor de la integración regional, siempre y cuando se respetara la soberanía del Paraguay.

Por su vez, en lo que respecta a las relaciones que mantuvo el gobierno de Lugo con la Republica de China también conocida como Taiwán, cabe destacar en primera instancia que Paraguay ha mantenido relaciones diplomáticas y económicas con dicho país por más de cinco décadas, tal y como nos dice Tase (2014)

Sin embargo, una de las consecuencias más notables que le ha acarreado a Paraguay el mantener dichas relaciones con el gobierno taiwanés, son las restricciones en sus relaciones con la República Popular de China o China continental, esto debido a las tensiones diplomáticas que existen entre esta última y Taiwán.

Con el manifiesto crecimiento de la Rep. Popular de China en el escenario internacional durante los últimos años, Paraguay se ha visto ante presiones de diferentes sectores del país de romper relaciones con Taiwán para así establecer lazos más sólidos con China. Dichas presiones se vieron de forma más intensa durante el gobierno de Fernando Lugo a tal punto que dicho gobierno [...] propuso a Beijing establecer relaciones diplomáticas entre ambos países, y que el gobierno popular chino rechazó para no dañar la

⁴ Coalición de partidos de izquierda, derecha y centro para hacer frente al partido tradicional colorado en el poder por 60 años en Paraguay.

⁵ La Alianza Patriótica para el Cambio (APC) es una coalición política de partidos de izquierda, sobre todo de partidos socialistas y socialdemócratas, de Paraguay. Fue la coalición que postuló como candidato a Fernando Lugo a las Elecciones de Paraguay de 2008, junto al Partido Liberal Radical Auténtico.

tregua diplomática con Taiwán [...] (ARCE, 2011: 116)

Es indispensable tomar en cuenta que las relaciones comerciales que involucran productos de China Popular y Paraguay, es un espacio que va ganando cada vez más relevancia en la balanza comercial paraguaya. Según las cifras presentadas por Peña, (2011), un 37% de las importaciones paraguayas corresponden al comercio que se efectúa de forma directa con China Popular, de ahí su notable importancia para el país sudamericano. Pero al mismo tiempo Arce (2011: 117) nos advierte que “[...] el flujo de dinero en efectivo es todavía un fuerte incentivo para mantener el apoyo a Taiwán”.

Ante lo expuesto, queda evidenciado que durante el gobierno de Lugo hubo cierta incertidumbre en función al mantenimiento o no de las relaciones Paraguay-Taiwán. Esto en función al gran protagonismo de la República Popular de China en el escenario internacional, y su importancia en la balanza comercial paraguaya, pero finalmente las relaciones económicas y diplomáticas entre el gobierno paraguayo y el taiwanés se mantienen hasta los días actuales.

1.5 Gobierno de Horacio Cartes (2013- 2014)

Antes de comenzar a hablar de la gestión presidencial de Horacio Cartes, es necesario destacar que la abrupta salida del gobierno de Fernando Lugo en el 2012, dejó a su paso fuertes tensiones internas e internacionales que debían ser superadas. El periodo de mandato que debía ser culminado antes de las elecciones presidenciales del año 2013, fue encarado por el entonces vice-presidente Federico Franco, cuya gestión no fue muy acertada y que dejó a su paso serias complicaciones, incluyendo en el ámbito de política externa. Referente a esto, Masi (2014) nos explica que

La salida del gobierno de Lugo no solo provocó un aislamiento internacional y regional del Paraguay, sino también medidas desacertadas de los encargados de política exterior del gobierno Franco, buscando el alineamiento tradicional a los Estados Unidos, en un momento en que América Latina ha dejado de ser prioridad para su política exterior

El actual gobierno paraguayo liderado por el empresario Horacio Cartes, fue marcado por las circunstancias poco regulares ya explicadas anteriormente, y que dejó un escenario complicado no solo en el plano interno sino también en el contexto internacional. Una de las principales trabas externas que debía ser superada, era la suspensión de Paraguay de los bloques regionales tales como el Mercosur y la Unasur, ocasionadas precisamente a consecuencia de la crisis política que se registró en el país tras la polémica y controversial destitución de Fernando Lugo. El gobierno de Cartes debía tomar medidas en cuanto a la situación paraguaya en el Mercosur, bloque del cual Paraguay es también fundador. La actual presidencia presentó en el año 2014 el informe presidencial correspondiente a su primer año de gestión, donde define los tres ejes estratégicos donde deberán realizarse las principales acciones de su gestión presidencial. Tales ejes son: 1) Reducción de la pobreza y desarrollo social 2) Crecimiento económico inclusivo e 3) Inserción de Paraguay en el mundo (INFORME DEL PRESIDENTE HORACIO CARTES, 2014), dentro de los tres ejes anteriormente citados, interesa más al presente estudio el tercero.

En el eje de “inserción de Paraguay en el mundo” presentado por el gobierno actual, destaca como primer tópico la “normalización de las relaciones internacionales”, afirmando que “las relaciones con países limítrofes y de la región se han restablecido y existe un mejor

posicionamiento internacional del Paraguay” (Ídem). Por su parte, en el segundo ítem de acciones ya emprendidas en este eje en el primer año de mandato, se encuentra el “restablecimiento del proceso institucional del Mercosur”, indicando que el Paraguay hizo frente a su condición quebrantada en el bloque, llevando a cabo las acciones pertinentes para el restablecimiento institucional del mismo, según relata el informe presidencial. En relación a esto, Masi (2014) también relata que

El gobierno electo en abril del 2013 se proponía volver a situar rápidamente al Paraguay en la arena internacional y regional luego de un año de ausencia provocada por una decisión de su clase política. Al mismo tiempo, se proponía que su política exterior contenga más lineamientos de orden económico que favorezcan al crecimiento y el desarrollo. Para ello enfrentaba varios desafíos. El primer ha sido qué hacer con el Mercosur a partir de la decisión de este bloque de volver a aceptar la participación de Paraguay en los organismos técnicos y políticos del organismo regional.

Sin embargo, pese a lo que Cartes había expresado en su campaña política y a inicios de su mandato, su gobierno tomó una postura poco flexible y de retórica soberana en relación a la posición paraguaya en el Mercosur. Según Masi (2014) dicho posicionamiento frenaba al país de ponerse al frente de la presidencia pro tempore del Mercosur, que se daría en el segundo semestre del año 2013, así como se veían impedidas las posibilidades de negociar determinadas compensaciones por la suspensión política del bloque.

De esa forma, “el gobierno de Cartes decidía, [...] que el Paraguay no participará de las mesas de negociaciones del Mercosur por el resto del año 2013” (Ídem). No obstante, el nuevo gobierno no tardó en entender que su no participación en el bloque, acarrearía resultados poco favorables a sus planes de impulsar al Paraguay hacia una inserción internacional más dinámica.

Cabe recordar también que la suspensión de Paraguay del Mercosur, despertó ciertas opiniones de diversos sectores del país, dándose paso al cuestionamiento de que Paraguay no debería “aferrarse” a dicho bloque, sino explorar otras opciones. Se tiene por ejemplo, las declaraciones emitidas por el actual Ministro de Relaciones Exteriores Eladio Loizaga, quien manifestaba que Paraguay debería buscar otras alternativas fuera del Mercosur, no apenas “por las todavía recientes cuestiones políticas que dejaron de lado a nuestro país del bloque regional, sino el alto grado de apertura de la Alianza del Pacífico [...]” (LOIZAGA apud DIARIO LA NACIÓN, 2013). También destaca el discurso que varios medios de comunicación en Paraguay exponían, respecto a lo que es esperado del Mercosur y la Alianza del Pacífico como lo siguiente:

Lo que Paraguay quiere es lo mejor de los dos bloques: la proyección pacífica hacia Asia de los países costeros y un Mercosur que sea verdaderamente una unión sin trabas a los intercambios y que negocie seriamente un acuerdo comercial con la Unión Europea, el mayor comprador de bienes paraguayos. (DIARIO ÚLTIMA HORA, 2014a)

Lo que sin duda alguna queda visible es que el gobierno actual mostro desde un principio indicios de tener mayor inclinación e intereses del tinte económico. Tal y como afirma Masi (2014), cuando dice que el gobierno añade más relevancia a temas económicos en sus relaciones del ámbito externo, y que justamente eso lo impulso a “[...] superar los escollos internos que lo alejaban del Mercosur y del mercado internacional.”

Por otro lado, hablando de las relaciones que el gobierno de Horacio Cartes sostiene con Taiwán ha demostrado estar con una cierta estabilidad, a tal punto de que el

El presidente de la República de China (Taiwán), Ma Ying-jeou, dijo tener una visión positiva del Gobierno de Cartes, de quien elogió su perfil empresarial. Aseguró que Paraguay ya no es visto como un "mero receptor de ayuda" sino más bien como un país con el que se puede trabajar de forma cooperativa. (DIARIO ÚLTIMA HORA, 2014)

En la visita realizada por el mandatario taiwanés al Paraguay, en agosto del año 2014, el mismo exalta la trayectoria tanto empresarial como política del mandatario Horacio Cartes. Recordó además en dicha ocasión que ambos gobiernos se encuentran realizando un importante proyecto de vivienda popular, esto encarado de forma conjunta, además de otros programas como atención médica y del ámbito cultural (Ídem).

De forma clara puede observarse que las relaciones entre Taiwán y Paraguay en la actualidad, siguen en marcha. Y una posible explicación de ello nos lo trae Tase (2014), cuando dice que:

La voluntad de mantener relaciones con Taiwán ha permanecido intacta con los cambios de gobierno de los Presidentes Nicanor Duarte, Fernando Lugo, Federico Franco y Horacio Cartes. Independientemente de la posición política adoptada por los distintos gobiernos, no puede seguir ignorándose a un gigante con quien se mantienen relaciones comerciales que podría brindar aún más beneficios al país.

El gobierno actual, a diferencia del de Lugo descarta un relacionamiento oficial con China Popular, poniendo como principal justificativa el acuerdo bilateral que posee esta última con el gobierno de Taiwán. (MERCOPRESS, 2014) Las relaciones Paraguay-Taiwán en el gobierno Cartes parecen estar estables, por lo menos en lo que va de su mandato.

3- CUADRO COMPARATIVO A PARTIR DE LOS GRADOS DE MUDANZA DE HERMANN: Ajustes; Mudanza de Programa; Modificaciones de Objetivo o de Problema; Alteraciones fundamentales

Figura 2: Cuadro del estudio comparativo de las directrices de la política externa paraguaya basado en los "grados de mudanza" de Herman (1990).

DIRECTRICES DE POLÍTICA EXTERNA	GOBIERNO LUGO	GOBIERNO CARTES	MODELO DE HERMANN: LOS CUATRO GRADOS DE CAMBIO
Situación ante el Mercosur	Posicionamiento favorable a la integración regional, siempre y cuando se respete la soberanía nacional	Tensiones en un primer momento a raíz de la crisis política del 2012. Autoexclusión en el 2013 y posterior reinserción al bloque.	Cambio de Programa
Relaciones con Taiwán	Intento de acercamiento a China Popular, lo que hubiese implicado distanciamiento de Taiwán	Manutención de las relaciones diplomáticas y de cooperación con Taiwán. Sin indicios de interés en un acercamiento formal hacia China Popular	Cambio de Objetivo o Problema

Fuente: Elaboración propia, a partir de información extraída del propio texto.

4. CONSIDERACIONES FINALES

Partiendo de las consideraciones teóricas dadas por Hermann (1990), cuando habla de los cuatro grados de cambios, en las directrices de política externa paraguaya que fueron escogidas para este estudio comparativo se identificaron los siguientes cambios, a saber: Cambio de programa y cambio de objetivo o problema.

La primera directriz donde se estudió la situación de Paraguay ante el Mercosur en los gobiernos de Lugo y de Cartes respectivamente, el grado de cambio identificado fue de un “cambio de programa”. Recuperando lo que expone Hermann en relación a dicho grado de cambio, el mismo se identifica cuando los objetivos de la directriz de la política externa se mantienen, aunque los mismos sean buscados por otro medio, en este caso se observa que comparando los posicionamientos de los gobiernos de Lugo y Cartes se observó esa situación.

Como ya fue explicado en la contextualización de los gobiernos, con la destitución de Lugo en el 2012, Paraguay fue suspendido del Mercosur, con lo que el gobierno de Cartes asume el poder en medio de la tensa situación paraguaya en el bloque. El nuevo gobierno electo en el 2013, asume a inicios de su gestión, una postura de “autoexclusión” de algunos procesos que se llevaban a cabo dentro del bloque regional, postura que posteriormente tuvo que revertir. Se da entonces un cambio en el programa, pues tanto el gobierno de Lugo como el de Cartes defendían la importancia del Mercosur para la inserción de Paraguay en el ámbito internacional, pero el gobierno de Cartes tomó en principio una postura poco flexible, la cual no favoreció la retomada de un ambiente favorable en favor del país dentro del bloque regional. Ese punto es donde se observa que los medios a los que el gobierno de Cartes recurrió, fueron distintos a los del gobierno anterior.

Por otro lado, en lo que respecta a las relaciones con Taiwán, se vio un “cambio de objetivos y de problema”, ya que hubo en un dado momento, el abandono de un determinado objetivo. Tal y como se pudo observar, el gobierno de Fernando Lugo tomó una postura a favor del acercamiento formal hacia la República Popular de China, lo que se hubiese traducido en una ruptura en las relaciones con Taiwán, sin embargo, Paraguay no pudo establecer relaciones con China Popular por un acuerdo bilateral existente entre esta última y Taiwán.

Si bien es cierto, las relaciones Paraguay-Taiwán se han venido dando desde hace más de cinco décadas, no obstante, fue visible el cambio de objetivos en el gobierno de Lugo. Las relaciones diplomáticas y económicas con Taiwán, innegablemente han beneficiado a Paraguay, por ende mantener dichas relaciones fue siempre un objetivo presente en la política externa de dicho país. Esto se vio quebrantado cuando el gobierno de Fernando Lugo buscó una aproximación formal a China Popular, lo que bien puede explicarse a partir de la creciente importancia que ha venido ganando esta última a nivel internacional, así como el peso que ejerce en la balanza comercial paraguaya, solo por citar algunos aspectos relevantes. El gobierno de Cartes retoma los objetivos iniciales de la relación Paraguay- Taiwán, y no ha dado ningún indicio oficial de acercamiento formal hacia China Popular.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ARCE, Lucas. **En la búsqueda de una estrategia global: La Política Externa del Paraguay.** Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo / Vol. 6. No. 11.

DIARIO LA NACIÓN. **Mercado internacional: para qué casarse con el Mercosur, si otras aventuras esperan en el pacífico.** Paraguay. La Nacion.com.py. 18 de setiembre del 2013. Disponible en: <http://www.lanacion.com.py/articulo/141324-mercado-internacional-para-que-casarse-con-el-mercotur-si-otras-aventuras-esperan-en-el-pacifico.html>. Visto en: 12/10/2014

DIARIO ÚLTIMA HORA. **Paraguay coquetea con la Alianza del Pacifico.** 24 de mayo del 2014. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/paraguay-coquetea-la-alianza-del-pacifico-n797535.html>. Visto en: 08/10/2014.

DIARIO ÚLTIMA HORA. **Taiwán elogia al Gobierno de Cartes.** Página Web. 2014 Disponible en: <http://www.ultimahora.com/taiwan-elogia-al-gobierno-cartes-n836815.html> Visto en: 23-08-2015.

HERMANN, C. F. **Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy.** International Studies Quarterly, 34, n. 1, Março 1990. 3-21.

INFORME DEL PRESIDENTE HORACIO CARTES. Gobierno Nacional, 2014. Disponible en: <http://www.informepresidencial.gov.py/documents/10181/20701/Resumen+Presidencial/6f7334d5-efdc-4654-824d-e186df6b6a33> Visto en: 12-08-2015.

MASI, Fernando. Los desafíos de las relaciones exteriores del nuevo gobierno. In: Revista Digital de Políticas Públicas. **Un año de gobierno: ¿Qué evaluamos?** Edit.: Debate 4, 2014. Disponible en: <http://paraguaydebate.org.py/wp-content/uploads/2014/08/revista-debate-4-FINAL.pdf> Visto en: 07-08-2015.

MERCOPRESS. **El gobierno de Cartes confirma relaciones diplomáticas de Paraguay con Taiwan.** Página Web. Disponible en: <http://es.mercopress.com/2014/01/11/el-gobierno-de-cartes-confirma-relaciones-diplomaticas-de-paraguay-con-taiwan> Visto en: 23-08-2015.

PEÑA, Julio. **Paraguay y China Popular.** Página Web. 2011. Disponible en: http://luciernagainformativa.blogspot.com.br/2011/09/paraguay-y-china-popular_30.html Visto en: 25-08-2015.

RAMOS, Hugo Daniel; VASCHETTO, Mariano; CAPDEVILA, Constanza. **Preferencias políticas e integración regional. Análisis comparado del FPV (Argentina), PT (Brasil), FA (Uruguay) y APC (Paraguay).** Buenos Aires: Jornadas de sociología- UBA, 2015. Disponible en:

<http://jornadasdesociologia2015.sociales.uba.ar/wpcontent/uploads/ponencias/241_567.pdf
f> Visto en: 22-07-2015.

TASE, Peter. Nacionales. **Una atenta mirada a la historia de las relaciones entre Paraguay y Taiwán.** Edit.: Pedro Juan Digital. 08 de junio del 2014 Disponible en: <http://www.pedrojuandigital.com/v2/noticias_mas.php?id=2816> Visto en: 23/10/2014

UHARTE, Luis. **El gobierno de Lugo en Paraguay: transición, cambio político y nueva ecuación democrática.** Edit.: HAL, 2010. Disponible en: <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00531524/document>> Visto en: 23-07-2015.

EVO MORALES Y LA “REFUNDACIÓN DEL ESTADO-NACIÓN”: REESTRUCTURACIÓN DE LA AGENDA INTERNACIONAL BOLIVIANA

*Daniel Andrés Jiménez Montalvo*¹

RESUMEN: El presente artículo tiene por finalidad abordar la “refundación del Estado-nación” y los impactos de ésta en la reestructuración en la agenda de la política externa boliviana en el gobierno de Evo Morales en el periodo trazado de 2006 al año 2014. Dicho artículo se estructura de tres capítulos: el primer capítulo detalla los instrumentos teóricos de Robert Putnam (2010) y Lasagna (1995). El segundo capítulo aborda la transición y refundación del Estado-nación por medio del Plan de Desarrollo Nacional (2006) que traerá a resaltar el “vivir bien” como un patrón de desarrollo para la constitución del Estado Plurinacional. Finalmente, el tercer capítulo pretende evidenciar cómo la refundación del Estado-nación boliviano impacta en la agenda de política externa y genera de esta forma un nuevo orden mundial presente en la Declaración de Santa Cruz de la Sierra. En cuanto al referencial teórico se hará uso del juego de dos niveles de Putnam (2010), y el cambio de régimen de Lasagna (1995) por un lado, y por otro de los ejes articuladores del discurso de Evo Morales de Trejos (2012). En referencia a los métodos se hará uso del estudio de caso, y el método de *process tracing*. Secuencialmente, se realiza una revisión crítica de las fuentes secundarias sobre el régimen político y la política externa del gobierno de Evo Morales; y en cuanto a las fuentes primarias se hará uso de documentos oficiales sobre el gobierno de Bolivia en el periodo de Morales. Tornándose todo aquello concluyente, en la estructuración de un orden southfaliana que impregna los Estados por medio de las políticas domésticas del “vivir bien”, en un espacio de cooperación con el Sur Global.

PALABRAS CLAVE: Política Exterior boliviana, Evo Morales, refundación del Estado-nación, Declaración de Santa Cruz de la Sierra.

INTRODUCCIÓN

El presente artículo tiene por finalidad abordar “refundación del Estado-nación” y los impactos de ésta en la reestructuración de la agenda de política externa boliviana en el gobierno de Evo Morales, periodo comprendido del año 2006 hasta el año 2014. Dicho artículo se estructura de tres capítulos: El primer capítulo detalla las herramientas conceptuales, para lo cual se empleará – como primer instrumento analítico – el concepto de “reestructuración de la política exterior” presentado y discutido por Marcelo Lasagna (1995), según, el cual, el concepto de reestructuración –forma parte de los padrones de cambio de la política externa – expresa los intentos por cambios fundamentales principalmente sobre los lineamientos de la política. Complementándose, por medio de la adhesión a un tipo de cambio de régimen expuesto por Lasagna (1995, p. 400), el cual representa la intensidad del cambio: el proceso profundo pero gradual, que hace énfasis en el desplazamiento de un grupo gobernante por otro grupo de diferente orientación política-ideológica, suponiendo esto un cambio de las estructuras del régimen político.

En paralelo, y a manera de reforzamiento, de este primer instrumento analítico, se implementaran los ejes articuladores del discurso internacional del Presidente Evo Morales, descrito por Rosero (2012, p. 47-51): el (1) indigenismo; el (2) anticapitalismo/antiimperialismo; y el (3) el ambientalismo. Siendo, todo este bagaje teórico, enfocado en evidenciar la reestructuración profunda, que conlleva un cambio en el lineamiento político dentro de la coyuntura doméstica que entrelazado la retórica discursiva

¹ Graduando en Relaciones Internacionales e Integración por la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana. Correo institucional: daniel.montalvo@unila.edu.br / Correo personal: danielandres_360@hotmail.com. Currículum lattes: <http://lattes.cnpq.br/4893920506871914>

de Morales, impactan la agenda de la política externa boliviana hacia una óptica de un Estado constructor de su soberanía nacional y una nueva orden mundial.

Seguidamente el segundo capítulo presenta la “refundación del Estado-nación” destacando la transición estatal para un modelo de desarrollo de carácter descentralizado que focaliza su actuar en el respeto de los derechos de los pueblos indígenas y control para la más adecuada explotación de los recursos naturales estratégicos, generando de esta forma un: Estado que contempla la equidad y la justicia social. En consecuencia, dicha refundación se verá fortalecida por el elemento esencial del proyecto indigenista-izquierdista de Evo Morales: el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno boliviano propuesto en el año 2006 que enuncia la construcción de una “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien” (PND, 2006, p.7), gestando una fragmentación con el pasado estatal pre-Morales, para expandir el entendimiento nacional boliviano hacia una óptica de una “agenda política de fuertes tintas desarrollistas y nacionalistas” (DELGADO; FILHO, 2010, p. 289).

Consecuentemente, el tercer capítulo evidencia la reformulación de la agenda internacional de política externa boliviana presente en la Declaración de Santa Cruz de la Sierra en la Cumbre: G-77 + China, a consecuencia de la reestructuración profunda de las estructuras políticas, siendo el medio el Plan Nacional de Desarrollo, enunciando una nueva política externa² “articulada al proceso de cambios internos propuestos por el gobierno y basado en la construcción de la soberanía nacional” (DELGADO; FILHO, 2010, p. 289), promoviendo la acción conjunta entre los Estados y los pueblos indígenas para la preservación de la actuación política, haciendo énfasis en el concepto del “vivir bien” propuesto por Bolivia como modelo de desarrollo político-social de alcance mundial en pro de un nuevo orden internacional. Marcando predominantemente, el objetivo de presentar la denominada “refundación del Estado-nación” y su diálogo con la coyuntura doméstica e internacional; y en un segundo momento, evidenciar a partir de ésta refundación la reformulación de la agenda internacional de la política externa boliviana presente en la Declaración de Santa Cruz de la Sierra en la Cumbre: G-77 + China.

En referencia a la metodología se instrumentalizará un estudio de caso; la investigación documental y bibliográfica sobre dos temáticas en especial: las directrices del pensamiento de Evo Morales para la refundación del Estado y la nueva agenda de actuación internacional sobre los derechos indígenas, construyendo de esta manera un banco de información para futuras investigaciones políticas-sociológicas. Tornándose todo aquello concluyente, en la estructuración de un orden southfaliana que impregna los Estados por medio de las políticas domésticas del “vivir bien”, en un espacio de cooperación con el Sur Global.

1. HERRAMIENTAS CONCEPTUALES

La política doméstica y las relaciones internacionales para Robert Putnam (2010, p.151) son parte de un mismo juego que posee dos niveles. En el cual, el (1) denominado nacional constituye los grupos domésticos que persiguen sus intereses presionando al gobierno para la adopción de políticas favorables a dicho intereses; y el (2) enfatiza el nivel internacional donde los gobiernos nacionales buscan maximizar sus habilidades para satisfacer la esfera nacional. Por tanto, al generar un *linkage politics* (ROSENAU, 1973.p.49)

² La política externa es entendida como el conjunto de objetivos, estrategias, medidas, medios, orientaciones por los cuales, los gobiernos nacionales conducen sus relaciones con otros Estados, organizaciones internacionales, y otros actores no estatales (JACKSON; SORESEN, 2013, p.322).

o vínculo entre estos dos niveles los “responsables por las decisiones luchan para conciliar simultáneamente los imperativos domésticos e internacionales³” (PUTNAM, 2010, p.170).

No obstante, para este artículo, es de importancia mostrar el cambio de la política exterior, el cuál según Lasagna (1995, p.393) se efectúa por dos elementos: (1) implica los cambios en el sistema internacional (HOLSTI, 1991); y (2) los factores provenientes en el sistema político nacional (VOLGY & SHWARZ, 1991; GOLDMAN, 1982). Siendo de interés, para finalidad de este artículo, el segundo que está centrado en el régimen político comprendido como el “centro neurálgico de la toma de decisiones gubernamentales” (LASAGNA, 1995, p.396), o dicho en palabras de Norberto Bobbio, (1998, p.1801; LASAGNA, 1996, p.48) representa un conjunto de instituciones que conforman por un lado, la estructura orgánica del poder político, y por otro lado, las normas y procedimientos

Siendo de esencia no el estudio del régimen político, sino el cambio de este régimen para evidenciar un cambio en la política exterior. Por ello, se deben presentar los niveles de magnitud de estos cambios presentados por Lasagna (1995, p.400) conforman tres tipos: el (1) enfocado en un cambio de carácter formal; el (2) está centrado en un cambio por medio de procesos profundos pero graduales; y el (3) constituye un cambio de carácter radical o revolucionario.

Por su parte el primero implica un cambio en el liderazgo central, en la facción o partido que gobierna, sin que ello implique un cambio en las estructuras políticas del régimen⁴; el segundo constituye un reemplazo del grupo gobernante por otro grupo, lo que supone un cambio de las estructuras de un régimen generando un nuevo liderazgo que permite el cambio en los arreglos institucionales y las prácticas políticas; y tercero presenta una ruptura total con el régimen donde las estructuras del régimen son distintas al anterior régimen a causa de levantamientos violentos, revoluciones, golpes de Estado, etc.

Por tanto, el cambio por medio de procesos profundos pero graduales constituyen un marco teórico esencial que permite mostrar el cambio de Estado-nación Bolivia, para mostrar una Bolivia centrada en 3 ejes principales según Rosero (2012, p.47-51): (a) el indigenismo que compacta actores sociales y políticos indígenas como medio de vinculación de la sociedad con el Estado; (b) el antiimperialismo como un discurso contra la intervención del capitalismo occidental para proponer la emergencia de los pueblos indígenas en detrimento del Imperio; y (c) el ambientalismo como una política sistemática de activismo que preserva la madre tierra que permite el vivir bien.

2. LA RESPUESTA AL TRADICIONALISMO ESTATAL: EL ESTADO PLURINACIONAL DEL VIVIR BIEN

En la historia política del pueblo boliviano, el 7 de junio de 2005 figura, la renuncia de Carlos Mesa a su puesto como Presidente de Bolivia, en tanto a la relevancia de la circunstancia se decide convocar elecciones presidenciales (2005) participando de estas: las figuras de Evo Morales respaldado por el partido MAS y su opositor Jorge Quiroga del partido PODEMOS. Percibiéndose de manera rotunda y unánime – el 18 de diciembre de 2005 – la ganancia en las urnas del candidato Morales con el 53.74% de respaldo del pueblo boliviano (Zapata, 2011. p. 109).

³ N. libre del T. en el original: “*tomadores de decisão lutam para conciliar simultaneamente os imperativos domésticos e internacionais*” (PUTNAM, 2010, 170).

⁴ Por estructura del régimen se comprende la organización y la selección de la clase dirigente (BOBBIO, 1998, p.1081).

El triunfo de Morales sobre las elecciones representó un giro ideológico (DELGADO; FILHO, 2010), hacia un entendimiento indígena de la realidad boliviana, que para su comprender sólo podría ser consolidada mediante una reestructuración de las bases del Estado, por medio de una política progresista-indigenista y una positivación de las pronunciadas políticas constitucionalmente. Es decir impactar la configuración política pre-Morales a través del Plan Nacional de Desarrollo (2006) y las transformaciones constitucionales (2009), acciones que desencadenarán el fortalecimiento de la “refundación del Estado”: el Estado Plurinacional.

De esta forma, el Plan Nacional de Desarrollo (2006) impulsado por el Presidente Evo Morales, configura la política nacional boliviana a través de la concepción del “vivir bien”, que da el génesis a una comunidad política cimentada en la

[...] demanda de humanización del desarrollo donde la diversidad cultural asegura la responsabilidad y obligación social en el desempeño de la gestión pública. De esta manera, el desarrollo se convierte en un proceso colectivo de decisión y acción de la sociedad como sujeto activo y no como receptora de directivas verticales [...], desde el encuentro y la contribución horizontal, y no desde la imposición y el autoritarismo (PND, 2006, p. 9).

Denotando que para la consecución de esa comunidad política, la ideología de Morales cimentada en – tres ejes discursivos señalados por Rosero (2012, p.47-51) – el indigenismo fundado en la diversidad cultural, el antiimperialismo fragmentador de las concepciones occidentales de régimen político, y el ambientalismo sobre la responsabilidad y obligación social en pro de la preservación de los recursos naturales, permitirá la concepción de una Bolivia refundada. Así, esta línea de discurso, permitirá la transformación profunda del régimen político de Bolivia– como lo apunta Lasagna (1995, p.400) – dentro de un armazón político-ideológico, para un patrón de desarrollo – siendo el vivir bien este patrón – impulsado en el PND (2006, p.12) que se ratificará como una estructura que traspasa las fronteras de la acumulación económica, llegando a relacionarse con la libertad cultural para decidir que el Estado se nutra de “democratización integral, plurinacional [...], donde el desarrollo y la democracia tiene la misma importancia” (PND, 2006, p.12).

Mostrando a común acuerdo, que no basta dotar al Estado de instrumentos de acción, sino que además, debe dotárselo de la capacidad de decisión como un “acto fundamental de libertad y soberanía nacional” (PND, 2006, p.14). Por consiguiente, al verter de poder de decisión, el Presidente Morales que ratificado por el respaldo de los movimientos sociales – campesinos e indígenas en su mayoría – establece la concepción de una “Bolivia refundada”, en cuanto la política nacional se arraiga de un reconocimiento de la “pluriethnicidad (varias etnias) y de la multiculturalidad (varias culturas), en la vitalidad de los movimientos sociales” (PND, 2006, p.15), dando la apertura a la vinculación comunicativa entre el Estado y la sociedad en toda su diversidad, como expresión de una

[...] sociedad diversa, participativa y justa, basada en la solidaridad, cooperación y reciprocidad como rasgos distintivos de su propia identidad. En esta sociedad se alcanza el máximo nivel posible de bienestar colectivo, que subordina el interés individual al social y en la que se combina y

complementa la acción espontánea de las leyes del mercado con la previsión consciente del Estado mediante la planificación (PND, 2006, p.15).

Pero, como rotula Lasagna (1995, p.389), la política exterior es una “actividad gubernamental que es concebida como las relaciones entre el Estado y otros actores, particularmente otros Estados (pero no exclusivamente), en el sistema internacional”. Destacando de esta forma, la necesidad de una complementación entre la esfera nacional e internacional, como dos ámbitos de la política internacional que “no están en competencia, sino que se complementan” [en realidad] es una relación de “doble vía” (VAN KLAVEREN, 1992, p. 178). Siendo así, que por un lado, arma la apertura de la esfera nacional de una armonía de intereses de los actores tanto estatal como social, y por otro, configura la política exterior.

De tal, forma que la visión del Presidente Evo Morales, en su concepción del “vivir bien” para las relaciones internacionales plantea rehusar el control de las “influencias perniciosas de un mundo enfrascado en una feroz competencia por capturar y acumular el excedente internacional” (PND, 2006, p. 20). Marcando pautas, para repensar los vínculos internacionales para focalizar la inserción y visibilidad internacional de Bolivia a través de “alianzas estratégicas que comparten el comercio justo en beneficio de los pueblos y no de las transnacionales que controlan los mercados internacionales” (PND, 2006, p. 20).

Por tanto, la política nacional del desarrollo del “vivir bien”, impactará la política exterior boliviana, en la búsqueda de la “solidaridad, la complementariedad y la reciprocidad” (PND, 2006, p. 20), es decir, que su agenda internacional enfatizará la “diplomacia de los pueblos” (QUITRAL, 2014, p. 176), presentando de esta forma un Estado plurinacional, comunitario y protagonista de su propio desarrollo (PND, 2006, p. 127). Tocando de fondo la reestructuración de soberanía nacional en el plano nacional direccionando la valorización de la cultura nacional y de las tradiciones indígenas, en apoyo al plano interno “de un nuevo Estado capaz de conducir el país rumbo al desarrollo económico y la superación de las graves desigualdades sociales bolivianas” (DELGADO; FILHO, 2010, p. 289).

3. EL NUEVO ORDEN SOUTHFALIANO: BOLIVIA Y EL G77 + CHINA

Al ser la política doméstica boliviana, enfocada en el “vivir bien” de un Estado Plurinacional, nutrida por un discurso indigenista, antiimperialista/anticapitalista y ambientalista (ROSETO, 2000, p.47-51), transporta su política doméstica a un ámbito de coyuntura internacional por medio de la Declaración de Santa Cruz de la Sierra que centra su accionar en la contraposición del desequilibrio político en una escala mundial y la desigualdad de las estructuras económicas-tecnológicas (BOLIVIA, 2014, p.2) y la promoción de un nuevo orden internacional.

En consecución, al traspasar la política doméstica del “vivir bien” en la construcción de la Declaración de Santa Cruz se convierte en un contrato de carácter estatal que permea las políticas domésticas del G77 + China, en pro de la incorporación de la concepción del “vivir bien” mediante un desarrollo integral, que reafirme el crecimiento “económico sostenido, inclusivo y equitativo” (BOLIVIA, 2014, p.4), el cual permita que evolucione de igual manera la democracia en aras del fortalecimiento de la soberanía e integridad regional – por un parte –, y la reafirmación de la papel estabilizador interno de los sistemas constitucionales y democráticos “legítimamente establecidos por los pueblos” (BOLIVIA,

2014, p.4).

Y sin olvidar, que la consecución del “vivir bien” gana su fuerza en el reconocimiento del uso consiente de los recursos naturales como medio de desarrollo de progreso económico, y se apoya en el trabajo arduo de la valorización de la “diversidad cultural y las formas de organización social de los pueblos indígenas” (BOLIVIA, 2014, p.5). De tal manera, que una vez recubierta la Declaración de Santa Cruz de la Sierra, de la política doméstica del “vivir bien”, sus impactos internacionales en la agenda internacional de Bolivia crean un nuevo orden internacional, denominado Southfalia⁵.

Siendo esta orden internacional una expansión de la política externa de Bolivia hacia la cooperación Sur-Sur como “la expresión de solidaridad entre los pueblos y países del Sur que contribuye a su bienestar nacional, su autosuficiencia nacional y colectiva” (BOLIVIA 2014, p.5), para la proyección de políticas comunes en convergencia de una misma meta: integración regional. De tal forma, que dicha cooperación respete la soberanía estatal, recree un ambiente interdependiente equitativo y construya una contraposición al intervencionismo de los países potencias dentro de los asuntos internos dentro de los bloques regionales.

De esta manera, la cooperación en este orden southfaliano juega en la política externa boliviana una concepción de “vivir bien” a partir de una hegemonía difusa (WATSON, 1992, p. 333-337) o poder dilatado que equilibre la balanza del poder en pro de un progreso conjunto entre los integrantes del G77 + China. Poder que se vierte en la construcción de una diplomacia en base al respeto de lo pueblo autónomos, arraigando un desarrollo sustentable e integral de la Madre Tierra en pro de la armonía y el equilibrio. Buscando adquirir la soberanía total de los recursos naturales para la vinculación de los mercados mundiales para un desarrollo nacional e impulsador industrial.

Agenciando una persecución exhaustiva de los bienes y servicios básicos para el desarrollo humano garantizado por el Estado que acompañado de una emancipación del sistema financiero internacional sea promotor de estrategias integracionistas en los ámbitos económicos, científicos, tecnológicos y culturales en un mundo Southfaliano impregnado de los valores de igualdad y complementariedad.

CONCLUSIONES

La política externa de un país – en un censo común – se interconecta tanto en el ámbito doméstico o nacional como en el internacional. Es decir, que sin la comunicación entre estas dos esferas las relaciones internacionales, y más específicamente los medios para la cooperación interregional no podrían consolidar, ni dar paso a la integración y materialización de políticas macroeconómicas para el desarrollo institucional e industrial de los países miembros de un bloque económico.

En tanto, para el caso presentado con antecedencia, el realce de la política doméstica para la visión de Lasagna (1995), recalca la reestructuración profunda de las estructuras del régimen político, su líder y las diferentes orientaciones política-ideológicas. Siendo así, que al asumir el poder Evo Morales mediante su discurso indigenista, antiimperialista/anticapitalista y ambientalista refunda el Estado-nación con su proyecto de

⁵ Denominación utilizada por Juan Tokatlian (2011, p.139-145) para hacer referencia a la contribución para conciliar las lógicas de la política, el derecho y la moral de forma tal que el poder, las normas y la ética se entrelacen y refuercen generando, ciertos elementos de continuidad, readaptación y cambio con respecto a Westfalia.

desarrollo nacional del “vivir bien” para la constitución de una Bolivia digna, soberana, productiva y democrática que sustente la política doméstica mediante el consenso y el respeto de los grupos de interés para la autonomía de los pueblos y su armonía con la Madre Tierra, resumiéndose en el Estado Plurinacional.

Siendo así, que una política doméstica entrelazada en el diálogo del Estado y los grupos de interés para la consecución de un Estado inclusivo y participativo, proyecta una política internacional reformulada en la cooperación y en la reestructuración del orden internacional. De tal modo, que esta nueva política externa agenda en su actuar la condensación de las propuestas domésticas – indigenismo, antiimperialismo/anticapitalismo y ambientalismo – para construir políticas internacionales centrada en la lucha por una economía mundial que provea de apertura al desarrollo económico de los países periféricos dentro del sistema capitalista, por medio de la protección del medio ambiente y la armonía con la naturaleza.

Añadiendo, la manutención del respeto hacia la independencia de los Estados en cuanto su soberanía e integridad regional a través del multilateralismo para la reafirmación del papel central de los pueblos indígenas como preservadores de las “identidades culturales, los conocimientos y las tradiciones indígenas de nuestros países” (BOLIVIA, 2014, p.3).

BIBLIOGRAFÍA

- BOLIVIA. Declaración de Santa Cruz de la Sierra. 2014. Disponible en:
<<http://www.g77bolivia.com/es/declaracion-de-santa-cruz>>.Accesado en: 16 de oct. 2014.
- BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. Traducción de João Ferreira. – Brasília: UNB, 1998, p. 1800-1825.
- CANELAS, M; VERDES, E. **La nueva política exterior boliviana (2005-2010)/ Más autonomía y nuevos desafíos**. In: ERREJÓN, I; SERRANO. A. (eds.), **¡Ahora es cuándo, carajo!, del asalto a la transformación del Estado en Bolivia**. Barcelona, España: El viejo Toro, 2011, p. 239-266.
- CEPPI, Natalia. La política exterior de Bolivia en tiempos de Evo Morales Ayma. Revista de Estudios Transfonterizos. Rosario de Santa Fe: Universidad Nacional de Rosario. p. 125-151, 2014. Disponible en:
<https://www.academia.edu/7756102/Ejes_articuladores_del_discurso_internacional_del_presidente_del_estado_plurinacional_de_Bolivia_Evo_Morales_Ayma>.
Accesado: 10 de oct. 2014.
- DELGADO, Ana Carolina; FILHO, Clayton Cunha. Ideologia e pragmatismo: a política externa de Evo Morales. **Tensões Mundiais**, vol. 6, p.287-310, 2010.
- GAMBOA, Franco. Transformaciones constitucionales en Bolivia: Estado indígena y conflictos regionales. **Colombia Internacional**, p.151-188, 2010.
- JACKSON, Robert; SORENSEN, George. **Política Externa**. In: Introdução às Relações Internacionais. – 2ª Edición, Rio de Janeiro: Zahar, 2013, p. 321-328.

KAFKA, J. **Toma de decisiones y Política Exterior Boliviana.** In: BARRIOS, R.. Política Exterior Boliviana. La Paz, Bolivia: UDAPEX, ILDIS, 1995, p. 31-64.

LASAGNA, Marcelo. Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior. **Estudios Internacionales**, p. 387-409, 1995.

MAYORGA, F. **El gobierno de Evo Morales: cambio político y transición estatal en Bolivia.** In: MURAKAMI, Y. (eds.), Tendencias políticas actuales en los países andinos. Kioto, Japón: Kioto University, 2008, p.21-40.

MAYORGA, F; RODRÍGUEZ, B. Nacionalismo e indigenismo en el gobierno del MAS. **Temas y Debates**, p. 97-122, 2010.

MORALES, Evo. Discurso del Presidente de Bolivia en la Asamblea General de Naciones Unidas. 2006. Disponible en: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/527/40/PDF/N0652740.pdf?OpenElement>>. Accesado en: 18 de sep. 2014.

MORALES, Evo. Discurso del Presidente de Bolivia en la Asamblea General de Naciones Unidas. 2013. Disponible en: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/485/72/PDF/N1348572.pdf?OpenElement>>. Accesado en: 18 de sep. 2014.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU). Asamblea General reconoce como derecho humano el acceso al agua. 2010. Consultado Disponible en: <<http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=18853#.UpUpb9LuJPI>>. Accesado en: 18 de sep. 2014.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU). Bolivia reaccederá a la Convención de Estupefacientes con excepción de masticado de hoja de coca. 2013. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=25415#.UpUs_dLuJPI>. Accesado en: 18 de sep. 2014.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (PND). Ministerio de Planificación del Desarrollo, Estado Plurinacional de Bolivia, 2006. Disponible en: <<http://www.planificacion.gob.bo/>>. Accesado en: 18 de sep. 2014.

PUTNAM, Robert D. **Diplomacia e Política Doméstica: A lógica dos Jogos de dos níveis.** Revista Social e Política, vol. 18, n. 36, p. 147-174, jun. 2010.

QUITRAL, Máximo. La política exterior de Evo Morales. **LAJED**, nº 21, p.175-191, 2014.

ROSENAU, James N. **Theorizing Across Systems: Linkage Politics Revisited.** In:

WILKENFELD, Jonathan (ed.). Conflict Behaviour and Linkage Politics. New York: D McKay, 1973, p. 40-58.

ROSETO, Luis Fernando Trejos. Ejes articuladores del discurso internacional del Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, Evo Morales Aymara. **Encrucijada Americana**, nº5, vol. 2, p.43-53, 2012.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. **Latinoamérica y sus alianzas extrarregionales: entre el espejismo, la ilusión y la evidencia**. In: WOLLRAD, Dörte; MAIHOLD, Gunther; MOLS, Manfred (eds.). La agenda internacional de América Latina: entre nuevas y viejas alianzas. Buenos Aires: Nueva Sociedad/Fundación F. Ebert/SWP. (2011): 139- 163.

VAN KLAVEREN, A. Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar. **Estudios Internacionales**, p.169-216, 1992.

WATSON, Adam. **A Hegemonia Coletiva/ O concerto da Europa no século XIX**. In: A Evolução da Sociedade Internacional: uma análise histórica comparativa. Brasília: UNB, 1992, p.333-337.

ZAPATA, Victoria. Evo Morales y la política exterior de los recursos. **Cuadernos sobre Relaciones Internacionales**, Regionalismo y Desarrollo. vol. 6. nº.12. p.109-111, 2011.

BUEN VIVIR E POLÍTICA EXTERNA: PERSPECTIVAS DA POLÍTICA EXTERNA DE EVO MORALES FRENTE À CONSTITUIÇÃO POLÍTICA DO ESTADO PLURINACIONAL DA BOLÍVIA (2009)

Lucas Duarte Guerra¹

RESUMO: A subida de Evo Morales ao poder na Bolívia trouxe uma série de transformações nos direcionamentos políticos - tanto internos quanto externos - do país. Um marco nesse processo foi a promulgação da Constituição do Estado Plurinacional da Bolívia (2009), pautada no *Buen Vivir* (*Suma Qamaña*), ideologia com base na cosmovisão dos povos indígenas originários da região andina. No que tange à política externa, os processos citados compõem um quadro de diversas modificações. As principais delas são a alteração de grupos de interesse predominantes na arena doméstica, a ampliação de atores no processo decisório, passando a incluir a sociedade civil em geral, além da reorientação de parte das diretrizes de inserção internacional do país. São esses o processo que esse artigo se propõe a analisar.

PALAVRAS-CHAVE: Política Externa da Bolívia; Evo Morales; *Buen Vivir*; Processo Decisório.

Introdução

Esse artigo tem por objetivo fazer uma análise dos processos políticos ocorridos na Bolívia a partir do governo de Evo Morales, em especial sob o marco da Constituição do Estado Plurinacional da Bolívia, entrada em vigor no ano de 2009. Com base na ideologia do *Buen Vivir*, a Nova Constituição trouxe uma série de transformações quanto ao papel do território, da população e do próprio Estado boliviano. Os resultados dessas transformações - tanto na arena doméstica quanto na política externa do país - compõem o principal objeto de análise desse estudo. A estrutura do artigo se encontra dividida em três partes. A primeira se dedica a uma contextualização do cenário político que permitiu a ascensão de Evo Morales ao poder, a segunda traz considerações quanto às mudanças levadas a cabo por ele em sua gestão presidencial, incluindo a promulgação da Nova Constituição do país (2009) e a terceira aponta os reflexos dessas mudanças na política externa da Bolívia, desde o processo decisório até a reorientação das diretrizes de sua atuação internacional. Para a construção dos argumentos, buscou-se um enfoque interdisciplinar, com utilização de textos das áreas de ciência política, economia, sociologia, direito e relações internacionais. A própria Constituição Política do Estado Plurinacional da Bolívia, bem como discursos do presidente Evo Morales, também foram estudados. Além dessas fontes, filmes e documentários relacionados ao tema complementam o referencial bibliográfico utilizado no trabalho.

1. Impactos do Neoliberalismo na Bolívia

Nos países latino-americanos, a década de 1990 foi um período marcado por grande instabilidade política e econômica. Na esfera política, esses passavam por um conturbado processo de transição dos regimes ditatoriais para novas democracias. Economicamente, enfrentavam a crise e endividamento externo herdados dos projetos desenvolvimentistas dos governos militares. Logo, a busca por novos modelos de desenvolvimento econômico e inserção internacional pautavam a política externa dos países da região (LIMA, 2000).

Nesse contexto, surge o Consenso de Washington (1989), documento produzido em

¹ Graduando em Relações Internacionais e Integração pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). E-mail: lucaspxguerra@gmail.com.

reunião de representantes do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial que "orientava a nova fase de organização das reformas econômicas a serem adotadas pelos países latino-americanos, dando lastro para a organização da economia com fundamento no modelo norte-americano." (MENEZES, 2007, p. 51). As propostas do Consenso eram de cunho explicitamente neoliberal, propondo uma economia regulada única e exclusivamente pela própria dinâmica do livre mercado, com primazia dos investimentos da iniciativa privada e mínima participação estatal. Como resultado, os países da região passaram a pautar suas agendas de desenvolvimento econômico e inserção internacional na liberalização econômica e abertura dos mercados aos capitais transnacionais, "desmantelando" o Estado em prol das privatizações.

Como se sabe, porém, esse processo não resultou nos objetivos almejados. No início do século XXI uma crise estrutural atingiu os países periféricos inseridos no modelo neoliberal, acarretando em consequências socioeconômicas extremamente danosas para a região. No caso da Bolívia, os impactos das medidas neoliberais foram extremamente acentuados, levando a população a organizar mobilizações e levantes cujo resultado final foi uma completa reestruturação do Estado boliviano. Para melhor entender esse processo, é necessária uma consideração mais detalhada quanto aos efeitos do neoliberalismo na arena política e social do país.

O fim do regime militar na Bolívia se deu no ano de 1982. Após um período de transição, em 1985 Victor Paz Estenssoro foi eleito presidente do país. Logo de início, Paz Estenssoro lançou o pacote de ajustes estruturais denominado *Nueva Política Económica* (NPE), que tinha entre os principais motes a liberalização interna e externa dos mercados e a redução da atuação do setor público na economia, consistindo em um projeto alinhado às políticas neoliberais precoce na região. Os primeiros processos levados a cabo sob a ideologia do NPE foram a privatização da COMIBOL (Corporação Mineira da Bolívia), principal empresa de mineração do país, e a terceirização de serviços e redução dos direitos dos trabalhadores bolivianos. Tais medidas enfraqueceram drasticamente a COB (Central Operária Boliviana), desmantelando a articulação entre os movimentos sociais e assim facilitando a implementação de futuras práticas neoliberais no país (GOMES E SOUZA, 2009).

O seguinte presidente da Bolívia foi Gonzalo Sánchez de Lozada, assumindo o poder no ano de 1993. Ainda seguindo os pressupostos do NPE, Lozada aprovou a Lei de Hidrocarbonetos de 1996, privatizando as reservas de gás natural em solo boliviano e direcionando-as para o comércio exterior. A partir de então, os hidrocarbonetos passaram a consistir no principal motor da economia boliviana, correspondendo atualmente a cerca de 50% das exportações do país². Boa parte dos lucros, porém, eram concentrados pelas empresas estrangeiras as quais foi concedido o direito de explorar tais recursos energéticos, entre as principais delas a Petrobrás.

As medidas do NPE chegaram ao máximo durante o governo de Hugo Banzer (1997-2001). Em 2000, houve a tentativa por parte do presidente de privatizar o fornecimento de água no país. A reação da população foi imediata, ocorrendo a rearticulação dos movimentos sociais em intensas mobilizações que, apesar de duramente reprimidas pelo aparato coercitivo do Estado, não cessaram. A película *También la Lluvia* (Icíar Bollaín, 2010) retrata a violência da coerção estatal e o sofrimento da população decorrentes desse processo, fazendo uma brilhante analogia com a exploração dos "conquistadores" espanhóis no período colonial

² Fonte: CIA World Factbook, consultada em 23 de julho de 2015.

do país. Após semanas de luta e resistência popular, a instabilidade política resultante do levante que tomava as ruas das principais cidades do país levou Banzer a revogar os contratos com as empresas estrangeiras licitadas para administrar os recursos hídricos bolivianos, que voltaram a ser acessíveis à população.

Ainda assim, a insatisfação do povo com as medidas neoliberais do Estado não cessou. A sociedade civil, fortalecida e reorganizada após as conquistas da "Guerra da Água", voltou a protagonizar intensos protestos no ano de 2003. Projetos do novamente empossado presidente Lozada de exportar gás natural para os EUA voltaram a atenção pública para o tema dos hidrocarbonetos, que então já compunham a principal matriz econômica do país. A percepção quanto aos lucros ostensivos obtidos pelas empresas que exploravam o gás natural, em contraste com as péssimas condições de vida da população, foi o estopim dos novos protestos.

Nesse contexto de revolta popular denominado "Guerra do Gás", os movimentos sindicais, indígenas e camponeses se uniram e redigiram a "Carta de Outubro", documento que exigia a nacionalização imediata dos hidrocarbonetos, a convocação de uma Assembleia Constituinte para reordenamento das regras do jogo político que regiam o país e a renúncia imediata do presidente (ARZE, 2004). A pressão popular levou à renúncia de Lozada, subindo ao poder o vice Carlos Mesa, que se comprometeu com as reivindicações das camadas populares. Porém as medidas promovidas por Mesa foram insuficientes, gerando em 2005 uma nova onda de protestos que culminou com sua renúncia, bem como a dos dois nomes seguintes na linha sucessória presidencial.

A instabilidade e crise política dominavam a Bolívia, além das graves consequências socioeconômicas das sucessivas gestões baseadas nos moldes neoliberais assumidos pelo NPE. É nesse contexto que se dá a ascensão de Evo Morales como primeiro presidente indígena da história da Bolívia, trazendo diversas transformações inovadoras em seu projeto de "refundação" do Estado boliviano.

2. Evo Morales, *Buen Vivir* e a Constituição Política do Estado Plurinacional da Bolívia (2009)

Evo Morales é uma personalidade de peso significativo na arena política da Bolívia. Membro da etnia indígena *aymara* e um dos líderes do movimento *cocalero*, Evo é cofundador do *Movimiento al Socialismo* (MAS) - partido organizado na década de 90 por movimentos camponeses, indígenas e sindicais como instrumento político de representação democrática - em nome do qual atualmente exerce a presidência. Ao longo de sua militância política, Evo defendeu a estatização dos recursos naturais, a reforma agrária e a luta em prol dos direitos dos indígenas e trabalhadores, de modo que se constituiu em uma figura dotada de altos índices de apoio popular (ZANELLA; MARQUES; SEITENFUS, 2007).

Tais características, somadas ao fato de ter atuado ativamente junto aos movimentos sociais durante as "Guerras" da Água e do Gás, levaram a uma projeção de Evo no cenário de crise política e econômica na qual se encontrava a Bolívia em 2005. Com a promessa da nacionalização dos recursos naturais e da convocação de uma Assembleia Constituinte para redação de uma nova Constituição para o país, Evo Morales foi eleito Presidente da Bolívia em 2005, obtendo 53,7% dos votos, uma maioria inédita na história eleitoral pós-redemocratização do país (FERNÁNDEZ, 2009). Já em 2006, ano em que assumiu a presidência, foi convocada a Assembleia Constituinte. Após mais de um ano de negociações, marcado por intensos conflitos entre o MAS e o PODEMOS (Poder Democrático Popular, na

época principal partido de oposição), em 2007 a Assembleia aprovou uma versão final do texto. Em janeiro de 2009, essa versão foi aprovada em referendo pela população, se tornando o ordenamento jurídico regente da Bolívia.

A "ideia-força" que norteia a nova Constituição da Bolívia busca inspiração em um processo semelhante em andamento em outro país andino, o Equador. Lá, entrou em vigor no ano de 2008 a Constituição de Montecristi, como resultado de um processo descrito por Acosta (2010) da seguinte maneira:

Allí, sobre todo desde la visión de los marginados por la historia, desde los pueblos y nacionalidades indígenas, se planteó el Buen Vivir o sumak kausay (en kichwa) como una oportunidad para construir otra sociedad sustentada en una convivencia ciudadana en diversidad y armonía con la Naturaleza, a partir del reconocimiento de los diversos valores culturales existentes en el país y en el mundo (p. 8).

O *Buen Vivir* é uma ideologia com base na cosmovisão das etnias indígenas da região andina, que compreende a plena realização e felicidade dos seres humanos. Trata-se da ideia de convivência pacífica entre toda a humanidade, contemplando uma relação de total respeito e comunhão dos homens entre si e desses com a Natureza. Nesse sentido, o *Buen Vivir* propõe uma superação das concepções contemporâneas do conceito de "desenvolvimento" e "bem-estar social". (TORTOSA, 2009).

Tais concepções, empiricamente verificadas nas práticas da maioria dos Estados na atual conjuntura global, seriam a antítese do *vivir bien*, centrando o entendimento de desenvolvimento meramente em termos de crescimento econômico, e o bem-estar como a capacidade individual de consumir. Assim se conformaria o padrão ideológico que muitos autores chamam de *Mal Vivir* ou *mal desarrollo* ("mau desenvolvimento") (HERNÁNDEZ, 2009; SANTACREU, 2009; TORTOSA, 2009). Tal padrão seria uma manifestação dos interesses econômicos dos países centrais (TORTOSA, 2009), consolidando um modelo insustentável, uma vez que, segundo esses autores, ignora a finitude dos recursos naturais que demanda para se manter e exclui de sua concepção a plena realização das reais necessidades humanas, que em muito extrapolam a mera capacidade de consumir.

O *Buen Vivir* surge como busca por um modelo alternativo a esse padrão atualmente hegemônico, centrando sua concepção de desenvolvimento e bem-estar no ser humano e na natureza (TORTOSA, 2009). Nesse sentido, contempla quatro pilares considerados essenciais para o pleno exercício da existência humana: primeiramente, a própria sobrevivência, a garantia das necessidades mais básicas que permitem a manutenção da vida (alimentação, fornecimento de água, saúde, moradia, etc.). Em segundo lugar, a segurança - defesa contra qualquer tipo de violência, física, cultural ou estrutural (exploração, marginalização, exclusão). Em terceiro, a liberdade de e para decidir os rumos da sociedade a que pertence, a partir de participação política ativa. Por último, a identidade - capacidade de se afirmar, se definir e se expressar por si só - o oposto da alienação.

Assim, o *Buen Vivir* se apresenta como alternativa à "colonialidade do poder", fenômeno identificado por Quijano (2005) como estrutura vigente dos Estados-Nação latino-americanos, composto por dois elementos principais advindos do período colonial. O primeiro:

a codificação das diferenças entre conquistadores e conquistados na ideia de raça, ou seja, uma supostamente distinta estrutura biológica que situava a uns em situação natural de inferioridade em relação a outros. Essa ideia foi assumida pelos conquistadores como o principal elemento constitutivo, fundacional, das

relações de dominação que a conquista exigia. (p. 107)

O segundo, a subserviência das elites dos países periféricos às dinâmicas do capital transnacional, garantindo seu lucro a custo de ampla exploração dos setores mais baixos da população, que acabam alienados das riquezas produzidas em "seu" território. Ambos os elementos, ainda atualmente presentes nas estruturas das antigas Colônias, geram processos de ampla marginalização e exclusão de determinados grupos étnicos - negros, indígenas e mestiços - a nível econômico, político e social.

No caso da Bolívia, o ex vice ministro das Relações Exteriores do país afirma que:

(...) en Bolivia, unos piensan como "blancos" y otros piensan como "indios". Y ahí está la raíz del problema. El que piensa como blanco supone que nació para mandar. El que piensa como indio, se ve obligado a admitir que nació para servir. Todo el sistema social ha estado organizado de este modo, tanto en los tres siglos de la época colonial –lo cual parece comprensible– pero también en los dos siglos de vida republicana (Fernández, 2009, p. 43).

Ainda quanto a atualidade da colonialidade do poder, Alberto Acosta (2008) acrescenta:

Todos estos elementos configuraron la base de la nueva división internacional del trabajo motivada por el capital transnacional, un capital que incluso ha llegado a formar parte del poder político difuso que influye en nuestras economías y en nuestras sociedades. El poder del Estado tradicional se ha visto debilitado grandemente por este poder político difuso transnacional, que cuenta con una serie de elementos locales, los cuales le sirven de sostén para fomentar esta propuesta. (Alberto Acosta, 2008, p. 4)

O resultado desse processo gera "*la pérdida sistemática de soberanía jurídica de nuestros Estados, para dar paso a una economía que ha favorecido la acumulación de capital en detrimento de los seres humanos*" (Alberto Acosta, 2008 p. 5). Nesse sentido, "*el 'buen vivir' debe, de hecho, tomarse como una respuesta antisistémica al concepto individualista del bienestar*" (idem, p. 7).

Logo, são três as principais características do *Buen Vivir* enquanto ideia-força das novas Constituições que tem tomado forma na América Latina, cujos expoentes até agora são Bolívia e Equador. A primeira, basilar para as demais, é a retomada da filosofia dos povos originários enquanto busca por uma alternativa ao modelo de desenvolvimento baseado no capital e no consumo, procurando construir um centrado no ser humano, na Natureza e na relação harmoniosa entre os dois (HERNÁNDEZ, 2009). A segunda é o teor e contexto de formação explicitamente anti-neoliberal, questionando e contrariando os padrões hegemônicos de governança global. Por fim, mais notadamente no caso boliviano, a desconstrução do conceito de Estado-Nação, considerado uma construção típica da colonialidade do poder (QUIJANO, 2005). Em contraposição, promove a plena autonomia e representatividade dos diversos povos indígenas, que na Bolívia se traduziu na formação de um Estado "Plurinacional".

Voltando especificamente para o caso boliviano, tais características ficam evidentes no discurso de posse do presidente Evo Morales, proferido frente ao Congresso da Bolívia em 26 de janeiro de 2006, no qual promete "*una ley de convocatoria para la Asamblea Constituyente (...) para acabar con el Estado colonial*". Conforme já exposto nesse trabalho, em 2009 foi aprovada em referendo popular a Constituição do Estado Plurinacional da

Bolívia, que traz o *ethos* do *Buen Vivir* (*Suma Qamaña*, no idioma *aymara*) positivado em seu texto:

- I. El Estado asume y promueve como principios ético-morales de la sociedad plural: ama qhilla, ama llulla, ama suwa (no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón), suma qamaña (vivir bien), ñandereko (vida armoniosa), teko kavi (vida buena), ivi maraei (tierra sin mal) y qhapaj ñan (camino o vida noble) (Art. 8-I).
- II. El Estado se sustenta en los valores de unidad, igualdad, inclusión, dignidad, libertad, solidaridad, reciprocidad, respeto, complementariedad, armonía, transparencia, equilibrio, igualdad de oportunidades, equidad social y de género en la participación, bienestar común, responsabilidad, justicia social, distribución y redistribución de los productos y bienes sociales, para vivir bien (Art. 8-II).

Entre as principais transformações do Estado propostas pela nova Carta Magna do país, está a caracterização do Estado como "plurinacional e comunitário". Sob esse marco, se confere autonomia e emancipação jurídica e política às comunidades indígenas em território boliviano, conferindo-lhes o direito "à eleição de autoridades locais por meio de 'usos e costumes' e reconhecendo a justiça comunitária nas jurisdições 'indígena-originária-campesinas', que deverá ser acatada por todas as autoridades públicas" (STEFANONI, 2010, p. 117).

A garantia à liberdade religiosa e oficialização pelo Estado de todos os 36 idiomas das comunidades indígenas que compõem o país completam as medidas de caráter multicultural. Assim, em substituição a um ordenamento jurídico que nem sequer mencionava os indígenas (62,2% da população do país, segundo relatório publicado pela CEPAL em 2014) enquanto tais (FERNÁNDEZ, 2009), a Nova Constituição Boliviana traz que:

La autonomía indígena originaria campesina consiste en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias (Art. 289).

A ampliação de direitos políticos se dá também para além da comunidade indígena, abarcando toda a sociedade civil. A Constituição de 2009 prevê a eleição de juizes para o Supremo Tribunal Federal, incorpora o referendo revogatório para cargos de autoridade pública quando demandado pela população, contempla a autonomia jurídica dos Departamentos do Estado, a paridade de gênero no gabinete de ministros, dentre outras medidas que podem ser consideradas "intensificações" do processo democrático.

A partir da Nova Constituição, conforme prometido na campanha eleitoral de Evo, todos os recursos naturais que compõem o território boliviano passaram a ser considerados propriedade do povo, cabendo ao Estado sua administração. Quanto aos hidrocarbonetos, principal produto de exportação da Bolívia, já no primeiro ano do governo Morales foi levado a cabo um modelo de nacionalização sem expropriação. Com esse modelo, o Estado boliviano garantiu a obtenção de maior porcentagem de benefícios e lucros com relação aos tratados anteriores (MAYORGA, 2007), sem com isso efetivar rupturas radicais com setores transnacionais detentores da tecnologia da qual carece para levar a cabo as atividades de extração.

Conforme indicado na Constituição, há a responsabilidade estatal de converter esses lucros em políticas benéficas à população. Nesse sentido, Tapia (2007) aponta a

nacionalização como "base material de um Estado plurinacional" (p. 59). Essa "base" confere ao Estado o capital necessário para a sua atuação na esfera social.

Com a nacionalização, obrigaram-se as empresas transnacionais a firmar novos contratos e o Estado passou a determinar os volumes e preços de exportação, além de retomar o controle de toda a cadeia produtiva através da refundação da estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) e da nacionalização de refinarias e gasodutos. Isso tudo contribuiu para que o governo conseguisse um superávit fiscal, num contexto de altos preços internacionais de matérias-primas, recursos com os quais se financiam, como mencionado, as políticas sociais." (Stefanoni, 2010, p. 123)

Dentro desse processo de democratização das rendas obtidas com a exportação de hidrocarbonetos, logrou-se na gestão Morales elevar o PIB per capita da Bolívia de 2900 dólares anuais em 2005 para 5500 em 2013³. Ademais, o país tem atingido uma média de 5,3% de crescimento econômico anual desde 2009, o maior índice da América Latina⁴. Também com base na Constituição, medidas como o apoio às economias comunitárias de subsistência alimentar e promoção da reforma agrária passam a compor as diretrizes socioeconômicas de atuação estatal.

Já se mencionou que um intenso conflito interno entre grupos opositores marcou o processo de redação e ratificação da nova Constituição. Setores ligados à agroexportação e agroindústria, concentrados no departamento de Santa Cruz de la Sierra, se mobilizaram em manifestações contrárias às mudanças propostas pela Assembleia Constituinte, alcançando repercussão a nível nacional. Para atenuar os conflitos resultantes dessas manifestações, foi incluído no texto da Constituição o direito à autonomia departamental, em um processo marcado por violência e racismo contra os indígenas, conforme retrata o documentário *Bolívia para Todos* (Cristian Jure, 2013).

É importante não desconsiderar o fato de que as transformações políticas trazidas pela Nova Constituição têm sido alvo de críticas tanto de grupos de intelectuais quanto de Organizações Internacionais. A maioria dessas críticas é contra a própria condição da Bolívia, vista como "pobre e fraca porque não tem um Estado sólido, com capacidade financeira e política para atuar" (GUTIERREZ; LORINI, 2007, p. 69). A precariedade do sistema tributário dificultaria a arrecadação e consequentemente a distribuição de renda no país, caracterizando "um Estado incapaz de cumprir suas tarefas" (*idem*).

Outro motivo frequente de críticas é o suposto engrandecimento da figura de Evo Morales enquanto caudilho autoritário. Nesse sentido, a politóloga boliviana Moira Zuazo (2010) alega que o MAS supostamente teria se desvinculado de sua proposta inicial de ser ferramenta política dos movimentos sociais organizados. Ao contrário, a partir do momento em que chegou ao poder, teria se tornado instrumento de centralização antidemocrática de poder em Evo Morales, resultando em um processo gestado pelo Estado de silenciamento das vozes dissidentes. A principal ferramenta utilizada para tal fim seria o Mecanismo Nacional de Participação e Controle Social, visto por ela como uma burocracia autoritária que conforma um sistema de participação social cuja agenda e atores seria totalmente definida e controlada pelo Estado, excluindo os movimentos opositores ao governo.

Quanto às críticas apontadas, partidários do governo afirmam ser alegações de setores golpistas e antidemocráticos da sociedade. A população, por sua vez, reforçou seu apoio a

³ Fonte: CIA World Factbook, consultada em 26 de junho de 2015.

⁴ Fonte: CIA World Factbook, consultada em 02 de julho de 2015.

Evo nas eleições de 2009 (64% dos votos) e 2014 (54%), reiterando o amplo respaldo popular às conquistas e transformações logradas pela Constituição do Estado Plurinacional que, redigida em um contexto de busca por descolonialidade dos povos indígenas, combate às desigualdades promovidas no período neoliberal e promoção da articulação e participação ativa de diversos movimentos sociais na base do governo, compôs um processo político de profundas reconfigurações na estrutura interna e posicionamento externo do país.

3. A Política Externa da Bolívia frente à Nova Constituição

3.1 Processo Decisório

O objetivo dessa parte do presente artigo é uma breve análise da política externa da Bolívia sob a gestão de Evo Morales, tendo como marco a Constituição de 2009. Enquanto que a Constituição anterior do Estado, datada de 1967, nem sequer possuía uma seção específica dedicada à política externa, a atual traz uma série de princípios exclusivos e inovações importantes com relação ao tema. Inicialmente, se propõe a exposição das atribuições dos poderes Executivo e Legislativo, principais atores do processo decisório. Seguindo a tradição presidencialista da América Latina, a Constituição Política da Bolívia confere ao Poder Executivo a centralidade nas decisões de política externa. Há ênfase na atuação do Presidente, a quem cabe as funções de *"dirigir la política exterior; suscribir tratados internacionales; nombrar servidores públicos diplomáticos y consulares de acuerdo a la ley; y admitir a los funcionarios extranjeros en general"* (Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolívia, 2009, art. 172, pt. 5). A instituição estatal responsável pela administração da política externa é o Ministério de Relaciones Exteriores e Culto, ao qual cabe a tarefa de assessorar o Presidente nos temas internacionais.

Ao Poder Legislativo da Bolívia, que se concentra na Assembleia Legislativa Plurinacional, composta pela Câmara dos Deputados (130 membros) e a Câmara dos Senadores (36 membros), cabe principalmente a apreciação *ex post* dos tratados negociados pelo Poder Executivo, tendo poder decisório quanto à sua aprovação ou reprovação (art.158-I, pt.14).

Certamente, a inovação conferida pela Nova Constituição que mais chama atenção diz respeito à institucionalização da participação da sociedade civil no processo decisório de política externa, demonstrando o reconhecimento da mesma enquanto política pública. É válido lembrar que os impactos negativos causados pela inserção nos moldes neoliberais da Bolívia no cenário internacional atingiram diretamente a maioria da população. Logo, a percepção da importância do controle democrático da política externa se consolidou na agenda política boliviana, de modo que, com o objetivo de garantir que as resoluções do processo decisório *"no podrán hacerse a espaldas del pueblo"* (MRE, 2014), a Constituição afirma:

Requerirán de aprobación mediante referendo popular vinculante previo a la ratificación los tratados internacionales que impliquen:

1. Cuestiones limítrofes.
 2. Integración monetaria.
 - 3 Integración económica estructural.
 4. Cesión de competencias institucionales a organismos internacionales o supranacionales, en el marco de procesos de integración (art. 257 - II).(...)
- Cualquier tratado internacional requerirá de aprobación mediante referendo

popular cuando así lo solicite el cinco por ciento de los ciudadanos registrados en el padrón electoral, o el treinta y cinco por ciento de los representantes de la Asamblea Legislativa Plurinacional. Estas iniciativas podrán utilizarse también para solicitar al Órgano Ejecutivo la suscripción de un tratado (art. 259 - I).

Ainda no sentido de democratização e inclusão da sociedade civil no processo decisório de política externa boliviana, dois outros avanços recentes podem ser citados. O primeiro é a publicação pelo Ministério das Relações Exteriores e Culto, no ano de 2014, do informe *La Revolución Democrática y Cultural y su Política Exterior. Memoria 2006 - 2013*, documento que explica em linguagem clara e acessível à população em geral parte da história, transformações, novas diretrizes e ações da política externa da Bolívia a partir da gestão Morales, consistindo em importante elemento de ampliação do acesso à informação. O segundo avanço diz respeito à autonomia jurídico-política conferida pela Constituição aos Departamentos e comunidades indígenas. Trata-se da aprovação, em maio desse ano, da "Lei Básica de Relacionamento Internacional das Entidades Territoriais Autônomas", que permite a essas entidades a gestão independente de suas relações internacionais, desde que não contrariem os pressupostos de acordos ratificados pelo Estado.

3.2 Por Dentro da "Caixa Preta": Atores e Processos na Reorientação da Política Externa Boliviana

Para tratar da reorientação da política externa boliviana levada a cabo na gestão Morales, se buscará extrapolar a concepção tradicionalista de Estado, visto como unitário e racional. Por outro lado, será utilizada uma perspectiva pluralista, procurando desvendar a "caixa-preta" do Estado, levando em consideração a multiplicidade de atores e dinâmicas envolvidos no processo decisório e buscando trabalhar diferentes níveis de análise. Aqui, há especial consideração pelo caráter "interméstico" da política externa, entendida como

resultante da interação entre as arenas doméstica e internacional, ou seja, as preferências dos países manifestas nas negociações internacionais não apenas consideram a interação com as demais unidades do sistema internacional as possibilidades e os constrangimentos que estas oferecem, mas também as preferências manifestas internamente, sendo estas conjugadas por diversos atores e estruturas (Figueira, 2011, p. 24).

A partir dessa concepção, considera-se que a série de transformações na estrutura interna do Estado resultante dos processos originados com a Nova Constituição da Bolívia, incluindo o aporte de uma nova configuração de grupos de interesse predominantes na arena doméstica do país, certamente repercutiram no realinhamento de diretrizes da sua política externa.

Logo, iniciando a análise do nível estatal, pode-se considerar a drástica alteração na correlação de forças entre grupos de interesse com capacidade decisória no país um importante fator de mudança. Assim, no período neoliberal os principais setores com influência no processo decisório eram compostos por empresários ligados à exportação de *commodities*, orientando a inserção internacional pela máxima de "*exportar o morir*". Sua atuação era subserviente às dinâmicas do mercado internacional, que internamente repercutia no benefício de minorias privilegiadas sob alto custo para as majorias exploradas, culminando na crise política social e econômica da Bolívia.

Como resultado da crise, a ascensão de Evo Morales ao poder e consolidação do

Estado Plurinacional refletiram na realocação de novos atores para o centro da arena doméstica, com mecanismos consultivos frequentes a movimentos sociais indígenas e camponeses. Assim, ao emergir ao poder, o *Movimiento al Socialismo (MAS)*, sob a liderança de Evo, trouxe uma agenda radicalmente diferente da anterior, com base no (pluri)nacionalismo e na concepção da política enquanto instrumento de satisfação das demandas da maioria da população. O Poder Legislativo boliviano teve importante papel na efetivação dessas transformações. Em 2006, ano em que Morales assumiu o poder, 84 dos então 157 congressistas do país eram representantes do *MAS*⁵. O *PODEMOS*, principal partido de oposição, reunia apenas 54. A maioria partidária no Congresso permitiu a legitimação e consolidação do projeto político do *MAS*, incluindo aí a positivação dos novos princípios norteadores da política externa da Bolívia por membros da Assembleia Constituinte que redigiu a Constituição do Estado Plurinacional.

Mudanças na burocracia responsável pela política externa, a saber, o Ministério de Relações Exteriores e Culto, também marcaram a reinserção da Bolívia no cenário internacional. Outrora, o Ministério apresentava "*carácter elitario y señorial, es decir, de matriz colonial*" (MRE, 2014, p. 51), refletindo em um processo no qual "*la política internacional se hacía en función de los intereses de algunas familias y de ciertos sectores empresariales. La Cancillería no trabajaba para el Estado sino para las prebendas y privilegios de unos pocos*" (idem, p. 57). Com a ascensão de Evo, a pasta de relações exteriores da Bolívia passa a ser comandada por David Choquehuanca, importante líder político, intelectual e ativista indígena boliviano, defendendo uma política externa "própria e propositiva" que repercutisse em benefícios para toda a população do país.

Ainda na arena doméstica é possível arriscar, aos moldes de Harold e Margaret Sprout (1956), uma análise individual de Evo Morales enquanto figura central em todas as mudanças recentemente levadas a cabo no cenário político da Bolívia. Nesse sentido, se considera a ação do tomador de decisão enquanto resultado de aspectos cognitivos e sociais - sua história, cultura, ideologia, entre diversos outros aspectos. De forma sucinta, Evo se destacou na política enquanto líder indígena *aymara* do movimento *cocalero*, tendo uma trajetória marcada por amplo apoio e luta ao lado de diversos movimentos sociais bolivianos, com ênfase nos indígenas e camponeses. Seu histórico de luta pela defesa dos direitos e tradições dos povos originários e contra os rumos que a Bolívia tomava no período neoliberal possibilitaram amplo respaldo popular à candidatura e às propostas de Morales no contexto pós-crise, resultando nas seguidas eleições do presidente e na consolidação do sucesso de seu projeto político maior: a "refundação" do Estado boliviano sob a condição de plurinacional.

Partindo para uma análise do nível internacional, considerando os constrangimentos e oportunidades que a cena externa proporcionava no momento da ascensão de Morales ao poder, uma série de processos em curso no cenário regional merecem especial atenção. Trata-se da chamada "virada à esquerda da região", fenômeno político experimentado pelos países sul-americanos a partir do início do século XXI. Em um contexto de falência e crise do modelo neoliberal, progressivamente países como Venezuela, Argentina, Brasil e Chile, seguidos pela própria Bolívia, Paraguai, Equador e Uruguai, passaram pela eleição democrática de governantes com discursos notadamente contestadores da ordem então vigente, propondo o protagonismo do Estado na gestão da economia e garantia do "bem-estar" social, apelando para o sentimento nacionalista e buscando modelos alternativos de inserção internacional, pautados em maior proatividade e autonomia com relação à

⁵ Fonte: Corte Nacional Electoral de Bolivia.

dominação categórica dos países centrais. Nesse sentido, há a propagação de ideologias como a defesa da integração latino-americana, a amizade entre os países vizinhos e o "Princípio da Solidariedade", cooperação e auxílio mútuos entre os Estados da região (MENEZES, 2007). Assim, o cenário que se apresentava para a Bolívia era de afinidade ideológica, e portanto acolhimento e respaldo por parte dos países "vizinhos" na região, bem como a multiplicação de mecanismos de integração enquanto promissores espaços alternativos de atuação internacional e comércio exterior. Combinados, essa série de fatores internacionais e domésticos permitiram a reorientação da política externa boliviana, rompendo antigos padrões de dominação e iniciando um ciclo de participação mais ativa na comunidade internacional, conforme se verificará na seguinte seção.

3.3 A "Nova" Política Externa da Bolívia: Reorientação de Diretrizes e Ações

Segundo aponta relatório do Ministério de Relações Exteriores e Culto (2014), a "antiga" política externa da Bolívia, anterior à gestão Morales, *"se caracterizó por dejar de lado la defensa de la soberanía nacional y los intereses del Estado con el fin de asegurar la vigencia del modelo neoliberal"* (p. 57). Em contraposição, a "nova" política externa do país, cujos princípios estão positivados na Constituição de 2009, busca a autoafirmação da soberania do Estado, atuação ativa e autônoma no cenário internacional e a contestação dos padrões de dominação hegemônicos nas relações internacionais.

Em retrospectiva, em especial nas décadas neoliberais, se consolidou uma relação de total subserviência da Bolívia aos Estados Unidos da América, levada a cabo tanto pela ação direta de embaixadores estadunidenses buscando influenciar nos rumos da política interna do país quanto por ações indiretas, manifestadas nas normativas de instituições de governança global como o BID, o FMI e a OEA, vistos pelo atual governo boliviano como palcos de expressão e manutenção dos interesses hegemônicos dos EUA (MRE, 2014). Conforme já apresentado, esse modelo de política externa subserviente beneficiava exclusivamente um setor da sociedade, a elite empresarial branca de caráter colonial, resultando em altos custos socioeconômicos para o restante da população.

Outro importante mecanismo de ingerência estadunidense em território boliviano foi a política de combate ao narcotráfico, guiada por recorrentes incursões militares da *Drug Enforcement Administration (DEA)* no país. Essas incursões tinham base no discurso estadunidense de "Coca Zero", que buscava combater o tráfico de cocaína através da erradicação total da produção de folhas de coca, atividade tradicional e milenar dos povos indígenas e camponeses da região andina que, sob anuência das autoridades bolivianas, foram violentamente reprimidos ao longo do processo. Segundo Gomes e Souza (2009):

As medidas adotadas nesse sentido da erradicação do plantio de coca oscilavam entre a utilização da repressão física, através da atuação das Forças Armadas, uso de agentes químicos sobre as plantações do produto, o oferecimento de financiamentos e de ajuda técnica para a substituição da folha de coca por outros produtos agrícolas. O grande problema é que as vantagens oferecidas pelo governo não eram suficientes para compensar a perda da rentabilidade da terra com a mudança de produto cultivado, além da folha de coca ser um produto de consumo milenar dos povos indígenas (p. 4).

Frente às diversas consequências negativas - sociais, políticas e econômicas - desse processo de total subordinação a interesses transnacionais, se fez necessária a busca de um

modelo mais autônomo, democrático e proativo de condução da política externa boliviana. Quanto aos novos rumos almejados no contexto pós-neoliberal, o Ministério de Relações Exteriores e Culto (2014) resume:

Se requería construir una nueva política exterior profundamente anclada en la diversidad cultural y la identidad plurinacional del pueblo boliviano; una política exterior que tuviera seriamente en cuenta la necesidad de defender de la voracidad de agentes externos los recursos naturales existentes en el país, en particular los considerados estratégicos, (...) una política exterior orientada a articular alianzas estratégicas que permitan incrementar la capacidad negociadora del país y mejorar su inserción en el contexto internacional y su proyección geopolítica en la región; una política exterior que cuente con la participación de las instituciones públicas, los movimientos sociales y las organizaciones de los sectores mayoritarios de la población en su formulación y ejecución (...) (p. 57).

Assim, além da descolonização interna do Estado, a "descolonização externa" (AVILA, 2007, p. 38) também compõe a pauta do ordenamento jurídico proposto pela Constituição de 2009. Nesse sentido, estão positivados no documento alguns dos princípios que devem nortear as relações exteriores da Bolívia, estando entre os principais deles o anti-imperialismo, o anticapitalismo, o descolonialismo e a consolidação de atuação própria e propositiva no cenário internacional. Outro conceito importante da "nova" política externa é o de "diplomacia dos povos", ou seja, a ideia de diplomacia e política externa trabalhando em prol de toda a população, e não apenas de pequenos setores privilegiados. Também faz parte dessa concepção a ideia de que as relações internacionais bolivianas não devem se dar apenas com as chancelarias dos outros Estados, mas também com seus povos, priorizando os direitos humanos e princípios da vida ao invés da lógica do mercado (MRE, 2014).

Sob esses marcos de reorientação, conjuntamente com as condicionantes propícias já analisadas, a Bolívia logrou superar sua histórica relação de total dependência política e econômica com os EUA, reafirmando sua soberania e autonomia na condução de sua política externa. O Embaixador dos Estados Unidos foi expulso do país (em um ato mais simbólico que factual - houve retomada de relações diplomáticas pouco tempo depois), bem como os agentes e representantes da DEA. O combate ao narcotráfico em território boliviano foi assumido exclusivamente pelo Estado, que implementou uma política de "Cocaína Zero", centrada na erradicação da produção da droga no país, sem penalizar os povos indígenas e camponeses que a cultivam para fins religiosos, medicinais e mesmo sociais, conforme indica a Constituição:

El Estado protege a la coca originaria y ancestral como patrimonio cultural, recurso natural renovable de la biodiversidad de Bolivia, y como factor de cohesión social; en su estado natural no es estupefaciente. La revalorización, producción, comercialización e industrialización se regirá mediante la ley (Art. 384).

Ademais, a Bolívia proibiu a permanência e implementação futura de bases militares estrangeiras no país, evidenciando do ponto de vista de autonomia política e soberania estatal, o fim da relação de "tutelagem" com os Estados Unidos da América. Tais medidas desagradaram profundamente os *top leaders* de Washington, tendo como consequência a extinção da *Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de Drogas* (ATPDEA, na sigla em inglês), acordo que prevê facilidades tarifárias para exportações de países andinos que se comprometam com a erradicação das drogas. A exclusão da Bolívia levou o país a procurar alternativas comerciais, com foco na região latino-americana.

Nas relações bilaterais, Brasil e Argentina são os principais importadores de produtos bolivianos, majoritariamente gás natural. Brasil e China, respectivamente, lideram as exportações para o país, principalmente de aparato tecnológico e produtos derivados do petróleo. Os EUA figuram como terceiro maior parceiro econômico da Bolívia, com uma média de 10% de representatividade tanto nas importações (manufaturas) quanto nas exportações (soja e derivados) da balança comercial boliviana.⁶ Outro importante passo nas relações bilaterais com países vizinhos é a retomada de contato com o Chile, Estado com o qual possui um histórico centenário de conflitos. A partir do diálogo levado a cabo na gestão Morales, foi estabelecida a "Agenda de 13 Pontos", que define um eixo programático a ser desenvolvido por ambos os países, contemplando questões de complementação econômica, integração física e fronteiriça e a histórica reivindicação boliviana por território com acesso ao mar.

No âmbito das relações multilaterais, há um crescente protagonismo da Bolívia nos mecanismos de integração regional. Já em 2006, passou a fazer parte da *Alianza Bolivariana para Nuestra América* (ALBA), na época constituída por Venezuela e Cuba como alternativa aos Tratados de Livre Comércio (TLC's) que os Estados Unidos propunham aos países da região. Nesse âmbito, a Bolívia propôs o *Tratado de Comércio Entre los Pueblos* (TCP), que:

prioriza el fortalecimiento de los pequeños productores, microempresarios, cooperativas y empresas comunitarias, facilitando el intercambio de mercancías con los mercados extranjeros. El TCP no está pensado para un pequeño grupo exportador – se sostiene – sino que se propone como parte de un nuevo modelo económico destinado a mejorar las condiciones de vida de los bolivianos (ingresos, salud, educación, agua, cultura) y promover un desarrollo sostenible, equitativo, igualitario y democrático que permita la participación consciente de los ciudadanos en la toma de decisiones colectivas. Si los TLCs se negocian en secreto – se advierte – el TCP debe ser parte de la activa participación y discusión por parte de los movimientos sociales (Gaite, 2010, pp. 209-210).

Além da parte comercial, tratados de cooperação social também compõem as relações entre os Estados-membros da ALBA. Nesse sentido, os principais parceiros da Bolívia têm sido Cuba e Venezuela, em acordos majoritariamente referentes a atendimentos de saúde, agricultura campestre e educação básica e superior (GAITE, 2010). A Bolívia também teve participação ativa no processo de criação da UNASUL, sendo um dos primeiros países a assinar e ratificar seu tratado fundador. Ademais, a cidade de Cochabamba foi escolhida para

⁶ Fonte: CIA World Factbook, dados de 2013. Consultada em 07 de setembro de 2015.

sediar o Parlamento Sul-Americano, instância legislativa da organização. Na Comunidade Andina (CAN), a Bolívia foi eleita para exercer a presidência *pro tempore* entre os anos de 2010 e 2011, adotando uma agenda de integração econômica e política e redução de assimetrias entre os Estados-membros, buscando revitalizar a instituição (MRE, 2014). Em 2012, sediou a 42ª Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), marcada por fortes discursos de lideranças regionais contrárias às relações de hegemonia e tutela dos Estados Unidos para com os demais países da organização. No mesmo ano, foi assinado o Tratado de Adesão do Estado Plurinacional da Bolívia ao Mercosul, que atualmente aguarda a ratificação de todos os países-membros para entrar em vigor.

Para além do cenário regional, a Bolívia também tem conquistado um espaço inédito de agência internacional. A identificação com os preceitos do *Buen Vivir* tem levado o país à buscar assumir um papel protagonista na defesa dos direitos indígenas e causas ambientais.

A luta frente à Organização das Nações Unidas (ONU) contra a criminalização do cultivo tradicional e medicinal da folha de coca em seu estado natural, prática milenar dos povos originários andinos, é um exemplo nesse sentido. No que tange ao meio ambiente, em 2010 a Bolívia organizou em seu território a Primeira Conferência Mundial dos Povos sobre as Mudanças Climáticas e os Direitos da Mãe Terra, propondo o debate acerca do tema e estabelecimento da Natureza enquanto sujeito de Direito Internacional, visando a sua proteção. Apesar da ampla visibilidade e participação da comunidade internacional, poucos resultados concretos resultaram da iniciativa do país.

Além dos citados, outros elementos da cultura nacional boliviana têm sido utilizados para a tentativa de projeção internacional do país. Um claro exemplo desse processo é a *quinua*, grão de alto valor nutricional cultivado há gerações pelos povos indígenas dos Andes. Uma característica da política externa de Morales no âmbito das Nações Unidas foi a intensa promoção da *quinua* enquanto "superalimento", sendo uma possível solução para a concretização de uma das principais Metas de Desenvolvimento do Milênio: a erradicação da fome no mundo. Os esforços da Bolívia nesse sentido resultaram na consagração pela Assembleia Geral da ONU do ano de 2014 como Ano Internacional da *Quinoa*, além da extravagante nomeação de Evo como "Embaixador da *Quinoa* no Mundo" pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO).

Tendo como base os processos citados nessa seção, é possível afirmar que a reorientação da política externa da Bolívia a partir da gestão Morales, sob o marco da "refundação" estatal pela Constituição de 2009 e da busca por uma atuação "própria e propositiva" no cenário internacional, tem sido caracterizada por um incipiente uso de *Soft Power* (NYE, 2004). Resumidamente, o que Nye caracteriza como "poder brando" é o uso de valores e elementos culturais, ideológicos e políticos de um país como ferramentas para atrair a cooperação de outros países em prol de seus interesses, sendo uma alternativa às vias de exercício de poder bélico e econômico (*hard power*).

Nesse sentido, visto que não possui capacidade militar e econômica suficientes para exercer poder no Sistema Internacional, pode-se considerar que a Bolívia utiliza o *Buen Vivir* - enquanto conjunto de princípios morais e ideológicos centrais da atual política interna e externa do país - como recurso essencial na condução de suas relações exteriores. Sob esse marco, a Bolívia tem logrado consolidação de dupla agenda: enquanto no âmbito regional participa ativamente de mecanismos de integração de caráter anti-hegemônico, com base nos princípios de cooperação entre países "vizinhos" e contestação do *status quo* dos atuais moldes de governança global, ao mesmo tempo utiliza elementos culturais e ideológicos internos, principalmente relacionados às questões indígenas e ambientais, para buscar manter certo grau de relevância, credibilidade e legitimidade frente à comunidade internacional.

Mais uma vez, é importante ressaltar que assim como os processos políticos internos, a nova política externa da Bolívia também tem sido alvo de críticas de uma série de intelectuais. Alguns apontam uma possível incongruência entre a retórica e a prática da política exterior de Morales, afirmando que apesar dos discursos marcadamente antiimperialistas, a Bolívia ainda conduziria um modelo de subserviência pragmática aos países centrais (ALEXANDRE, 2009; GAMARRA, 2007; SVAMPA, 2010). Os mesmos autores também apontam que a carga excessivamente ideológica dos rumos da política externa da Bolívia levaria a perda de oportunidades essenciais para a consolidação do interesse nacional do país.

Porém, é fundamental considerar que em certa medida a própria noção de "interesse nacional" é discutida a partir da Nova Constituição boliviana, rompendo com a antiga

concepção atrelada meramente a fatores de crescimento econômico e buscando um modelo que seja o mais amplamente benéfico possível para toda a população. Nesse sentido, os próprios mecanismos consultivos aos movimentos sociais e institucionalização de controle democrático dos cidadãos sobre os rumos da política externa servem como garantia do processo. Ademais, a positivação da ideologia do *Buen Vivir* na Carta Magna do país representa, muito mais que transformações imediatas, um norte para a futura reestruturação interna e fortalecimento de posicionamentos externos autônomos do país no cenário internacional.

Considerações Finais

Conforme visto, a crise econômica e consequentes injustiças sociais promovidas pelo neoliberalismo na Bolívia serviram de base para o surgimento de um novo processo político no país, com base em dinâmicas e pressupostos inéditos mesmo em escala global. Os princípios do *Buen Vivir*, ideia-força que rege a atual Constituição do país, trazem como resultado uma série de aprimoramentos nas liberdades políticas e condições sociais, emancipando os diversos povos bolivianos da situação colonial na qual ainda se encontravam em pleno século XXI.

No âmbito da política externa, apesar das contradições apontadas, a nova Constituição traz uma série de elementos positivos, dentre o principal deles a consideração da política externa como política pública e existência de mecanismos jurídicos que permitem a participação da sociedade civil em sua totalidade no processo de decisão. Sob o marco ideológico da nova Constituição e a partir da liderança de Evo Morales, também foi possível consolidar uma reorientação da política externa da Bolívia, mais ativa e liberta das antigas amarras imperialistas e coloniais.

Por se tratar de uma Constituição extremamente nova, com menos de uma década desde sua entrada em vigor, a nova Carta Magna ainda é uma incógnita quanto aos resultados que trará a longo prazo para a Bolívia, sendo os processos corridos até agora um indicativo positivo no que tange a essa questão. Finalizando com citação do antropólogo espanhol Xavier Albó (2009), "*sin embargo, de momento la Constitución es solamente un mandato. Como tal, indica la meta a alcanzar y el camino a seguir*" (p. 47). Logo, a consolidação efetiva de seus preceitos enquanto possível busca por um modelo "pós-desenvolvimentista" (ACOSTA, 2010) é ainda um caminho a se descobrir como trilhar.

Referências Bibliográficas

- ACOSTA, Alberto. *El Buen Vivir en el camino del post-desarrollo Una lectura desde la Constitución de Montecristi*. Policy Paper, n. 9. 2010. Disponível em: <https://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/Analisis/Buen_vivir/Buen_vivir_posdesarrollo_A._Acosta.pdf>. Acesso em: 23 de junho de 2015.
- _. *El "Buen Vivir" para la construcción de alternativas*. Revista Casa de las Américas, n. 251. 2008. Disponível em: <<http://www.casa.cult.cu/publicaciones/revistacasa/251/flechas.pdf>>. Acesso em 29 de agosto de 2015.
- ALBÓ, Xavier. *Suma Qamaña = el buen convivir*. Revista Obets, n. 4, 2009. pp. 25-

40. Disponível em: < <http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/13381>>. Acesso em 16 de agosto de 2015.

ARZE, Carlos Vargas. *Las rebeliones populares de 2003 y la demanda de nacionalización de los hidrocarburos: Fin de la era neoliberal en Bolivia?*. Cuadernos del Cendes, 2004. Disponível em: <<http://cendes-ucv.edu.ve/pdfs/56Cuadernos%2038-104.pdf>>. Acesso em 30 de Junho de 2015.

AVILA, Jean Paul Guevara. *Bolívia: processos de mudança e política externa*. Revista Diplomacia, Estratégia e Política, Brasília, n.8, 2007. pp. 36-48. Disponível em: < <http://www.funag.gov.br/biblioteca-digital/revistas-dep>>. Acesso em 02 de setembro de 2015.

BOLÍVIA. Constituição (2009). *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*. La Paz, Bolívia. 178 p. Disponível em: <<http://www.harmonywithnatureun.org/content/documents/159Bolivia%20Consitucion.pdf>>. Acesso em 22 de junho de 2015.

_. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. *La Revolución Democrática y Cultural y su Política Exterior. Memoria 2006 - 2013*. La Paz, Bolívia. 2014. Disponível em: < <http://www.consuladodebolivia.ch/index.php/es/noticias-actuales/item/43-politica-exterior/43-politica-exterior>>. Acesso em 28 de agosto de 2015.

BOLÍVIA para Todos. Direção: Cristian Jure. 2013. HISPANTV. 141 minutos. Disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?v=AsaF-wqjwG0>>. Acesso em 22 de agosto de 2015.

CEPAL. *Povos Indígenas na América Latina: Progressos da Última Década e Desafios para Garantir seus Direitos*. Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). Santiago, Chile. 2014. Disponível em: < http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37773/S1420764_pt.pdf?sequence=1>. Acesso e: 27 de julho de 2015.

FERNÁNDEZ, Hugo. *Suma Qamaña, Vivir Bien, el Ethos de la Nueva Constitución Boliviana*. Revista Obets, n. 4, 2009. pp. 41-48. Disponível em: < <http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/13381>>. Acesso em 16 de agosto de 2015.

FIGUEIRA, Ariane Roder. *Introdução à análise de política externa*. v. 1, São Paulo: Saraiva, 2011.

GAITE, Alberto Solares. *Integración: Teoría y Procesos. Bolivia y la Integración*. La Paz, Bolívia, 2010. Disponível em: <<http://www.eumed.net/libros-gratis/2010e/814/indice.htm>>. Acesso em 07 de setembro de 2015.

GOMES E SOUZA, J. *Crise do neoliberalismo e seus reflexos no aparelho estatal: apontamentos para a reflexão do caso boliviano*. In: VI Colóquio Marx Engels, 2009, Campinas. Anais, 2009.

GUTIERREZ, C.J.; LORINI, Irma. *A Trilha de Morales. Novo Movimento Social Indígena na Bolívia*. Revista Novos Estudos, São Paulo, n. 77, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n77/a04n77.pdf>>. Acesso em 26 de agosto de 2015.

HERNÁNDEZ, Maribel. *Sumak Kawayay y Suma Qamaña, el reto de aprender del sur. Reflexiones en torno al Buen Vivir*. Revista Obets, n. 4, 2009. pp. 57-67. Disponível em: <<http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/13381>>. Acesso em 16 de agosto de 2015.

HUMAN RIGHTS WATCH. *World Report 2015*. EUA. pp. 104 - 109. Disponível em: <http://www.hrw.org/sites/default/files/wr2015_web.pdf>. Acesso em 25 de agosto de 2015.

LIMA, Marina Regina Soares de. *Instituições Democráticas e Política Exterior*. Revista Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v. 22, n.2, 2007. Disponível em: <http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Lima_vol22n2.pdf>. Acesso em 07 de setembro de 2015.

MAYORGA, Fernando. *El Gobierno de Evo Morales: Cambios Políticos y Transición Estatal en Bolívia*. Centro de Estudos Superiores Universitários, 2007. Disponível em: <http://www.pieb.com.bo/blogs/mayorga/archivos/Articulo_mayorga.pdf>. Acesso em: 28 de junho de 2015.

MENEZES, Wagner. *Direito Internacional Público na América Latina*. 22. ed. Curitiba: Juruá, 2007. 320p.

MORALES, Evo. *Discurso de Posse*. Tiahuanacu, Bolívia. 26 jan. 2006. Disponível em: <<http://www.pagina12.com.ar/diario/especiales/18-62330-2006-01-30.html>>. Acesso em: 22 de julho de 2015.

NYE, Joseph S. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs, 2004.

QUIJANO, Aníbal. *Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina*. In: LANDER, Edgardo. (Org.). *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latinoamericanas*. Colección Sur Sur, CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. 2005. pp. 107 - 130.

SANTACREU, Óscar. *Presentación del número monográfico: Buen Vivir, Desarrollo y Maldesarrollo*. Revista Obets, n. 4, 2009. pp. 9-11. Disponível em: <<http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/13381>>. Acesso em 16 de agosto de 2015.

SPROUT, Harold; SPROUT, *Environmental Factors in the Study of International Politics*. Journal of Conflict Resolution, vol. 1, nº 4, 1957, pp. 309-328. Disponível em: <<http://jcr.sagepub.com/content/1/4/309.full.pdf+html>>. Acesso em 03 de setembro de 2015.

STEFANONI, Pablo. *Governo Evo Morales: Permanências, Mudanças e Desafios*. Lutas Sociais, São Paulo, n. 24, p.115-131, 2010. Disponível em: <<http://www.pucsp.br/neils/downloads/10-Pablo%20Stefanoni.pdf>>. Acesso em: 01 de julho de 2015.

2015.

SVAMPA, Maristella (2010). *El laboratorio boliviano*. In: SVAMPA, Maristella; STEFANONI, Pablo e FORNILLO, Bruno. *Debatir Bolivia*. Buenos Aires: Taurus (no prelo). Disponível em: < <http://politicalatinoamericana sociales.uba.ar/files/2011/07/svampa.pdf>>. Acesso em: 01 de julho de 2015.

TAMBIÉN la Lluvia. Direção: Icíar Bollaín. AXN, 2010. 1 DVD (103 minutos). TAPIA, Luis. *Una Reflexión sobre la Idea de Estado Plurinacional*. Debates. Ano VII, v. 22, 2007. Disponível em: < <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal22/D22Tapia.pdf>>. Acesso em: 30 de junho de 2015.

TORTOSA, José Maria de. *Sumak Kawsay, Suma Qamaña, Buen Vivir*. Fundação Carolina, 2009. Disponível em: <http://base.socioeco.org/docs/_bitstream_10644_2789_1_raa-28_20mar_c3_ada_20tortosa_2c_20sumak_20kawayay_2c_20suma_20qama_c3_b1a_2c_20buen_20vivir.pdf>. Acesso em: 22 de junho de 2015.

_. *Maldesarrollo: entre el "American Way of Life" y el "Sumak Kawsai"*. Instituto Universitario de Desarrollo Social y Paz, 2009. Disponível em: <https://sumakkawsay.files.wordpress.com/2009/06/tortosa_maldesarrollo_sk.pdf>. Acesso em 22 de junho de 2015.

_. *El futuro del Maldesarrollo*. Revista Obets, n. 4, 2009. pp. 67-83. Disponível em: < <http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/13381>>. Acesso em 16 de agosto de 2015.

ZANELLA, Cristine Koehler; MARQUES, Pâmela Marconatto; SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. *A Bolívia no Pêndulo da História*. Revista Nueva Sociedad, Buenos Aires, n.209, pp. 130-141, mai./jun. 2007. Disponível em: . Acesso em: 29 de junho de 2015.

ZUAZO, Moira. *¿Los movimientos sociales en el poder? El gobierno del MAS en Bolivia*. Revista Nueva Sociedad, Buenos Aires, n. 227, pp. 120-135 n. 227, 2010. Disponível em: < http://www.plataformademocratica.org/Publicaciones/22804_Cached.pdf>. Acesso em: 24 de agosto de 2015.

DESDOBRAMENTOS DO FATOR SOCIAL: OSCILAÇÃO DE PARADIGMAS DE POLÍTICA EXTERNA ENTRE ESQUERDA E DIREITA NO ÂMBITO DA AMÉRICA LATINA

Pedro Emiliano Kilson Ferreira¹

Resumo: A implementação vertical, na década de 90, de diretrizes político-econômicas de viés neoliberal, institucionalizada por meio da Cartilha de Washington e de organizações internacionais como o FMI, para a América Latina e o restante do Sul Global, engendrou rearranjos de política externa condicionados a um maior alinhamento aos ditames políticos dos países centrais. Entretanto, a ascensão da esquerda em países latino-americanos a partir do século XXI configurou uma ruptura com antigas políticas de alinhamento incondicional e inaugurou um cenário estratégico moldado pela autonomia no âmbito da política externa, pelo questionamento da ordem político-econômica vigente, pela busca brasileira por um protagonismo regional e global, e pelas premissas da cooperação Sul-Sul – mais notadamente entre Brasil, América Latina e África. Nesse sentido, torna-se notório o papel da dinâmica social interna dos países latino-americanos para a compreensão dos intentos de política externa regionais e extra-regionais.

Palavras-chave: Política externa, direita, esquerda.

i) Introdução

A oscilação de paradigmas de política externa entre esquerda e direita na América Latina se dá sob diversas facetas e revela raízes profundas em doutrinas políticas consolidadas e readaptadas à realidade dos séculos XX e XXI. A saber, a adoção dos preceitos do liberalismo clássico, sob os vieses político e econômico, e do neoliberalismo na condução das diretrizes de política externa de países latinoamericanos revela traços mais pendentes à direita e opõe-se à adesão aos princípios desenvolvimentistas e social-democratas que norteiam as decisões de governos mais à esquerda. Assim, infere-se que, tanto a política externa quanto a doméstica, são moldadas por preceitos que permeiam todo o espectro político, de acordo com a coalizão política que conduz a vida pública.

Um olhar perspicaz à história econômica brasileira permite perceber um ponto de inflexão no desenho dado às políticas econômicas, que se despiram de seu viés neoliberal dos anos 80 e 90 e ingressaram numa perspectiva desenvolvimentista a partir da era Lula. No âmbito doméstico, houve o dismantelamento de um Estado essencialmente *market-oriented* e orquestrou-se um quadro social-democrata ao menos no sentido de preocupação com o fator social – entendendo a social-democracia enquanto espectro político, não fator de natureza pontual – ao passo que, em termos de política externa, verificou-se o descolamento a políticas de subserviência para o autonomismo e independência estratégica.

Em toda essa problemática, o fator social é primordial na compreensão das dinâmicas políticas, entendendo a importância do termo cidadania na ação de novos agentes políticos que se consolidaram no processo de redemocratização. Os movimentos sociais pós-85 almejam, em essência, uma ampliação do canal de comunicação entre Estado e sociedade civil – diferentemente do quadro ditatorial - e, para legitimar tais demandas, reivindicam a maior participação estatal para contornar os percalços sociais diante de uma desregulamentação desenfreada do mercado. A dizer, reivindicam os contornos de uma social-democracia. Assim, a análise das forças sócio-políticas, movidas pela engrenagem da

¹ Graduando em Relações Internacionais pelo Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense (Inest/UFF) | pedrokilson@id.uff.br | pedrokilson@hotmail.com

cidadania, deve ser realizada para se entender o canal de comunicação que se estabelece entre anseios sociais e consolidação de políticas, seja em âmbito doméstico, seja no externo.

ii) Embasamento teórico: consenso de Washington e neoliberalismo enquanto opção da direita

A condução da política econômica nos anos 90 na América Latina foi notadamente delineada pelos preceitos neoliberais estabelecidos pela adoção incondicional da Cartilha de Washington, em consonância com os ditames e interesses político-econômicos das potências centrais que deveriam jorrar pelo Sul Global. Ademais, o desenho da política externa dos países latinoamericanos – e, nesse quesito, realço Brasil e Argentina – esteve fortemente relacionado às políticas econômicas que, na época, julgavam-se imprescindíveis. Desdobrou-se no curvamento político às instituições ocidentais de caráter político-econômico, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, na expectativa primeira de recebimentos de empréstimos a economias em dificuldade, sob intensa coerção, por parte dessas instâncias supranacionais, visando à adoção acrítica às premissas postuladas. Nesse ínterim, um breve discussão acerca do (neo)liberalismo e sua adoção, por parte da direita, é bem-vinda.

O regime liberal na composição política do bem-estar

Caracteriza-se por um alto grau de mercantilização e desregulamentação do mercado de trabalho, configurando força impulsionadora para o desenho de um bem-estar social de caráter dual (bem-estar público entre os incluídos, e bem-estar de cunho privado provido ao restante da população que possa arcar); acredita-se, nessa linha de pensamento, que o mercado tem engrenagens suficientes para uma efetiva distribuição de renda ao longo do tempo, tornando desnecessária qualquer intervenção estatal na dinâmica econômica que não seja a de apoiar as forças do mercado enquanto pilar do bem-estar social almejado, seja por meio de isenções tributárias a empregadores ou a consumidores de planos e serviços privados, seja pela provisão residual de bem-estar apenas aos que não se inserem. Ademais, verificam-se, no regime, taxas relativamente baixas de mobilidade ocupacional e social.

Sob os auspícios neoliberais, não há a preocupação, no âmbito doméstico, de geração de um bem-estar universalista, que integre todas as esferas da sociedade, como poderia ser verificado numa social-democracia; antes, fundamenta-se numa configuração dual da necessidade de bem-estar, estabelecendo políticas focalizadas de transferência de renda a determinado grupo social.

A composição de um equilíbrio macroeconômico é perseguida, sendo marcada pela busca a um superávit primário, inflação controlada em níveis baixos; política de privatização de estatais; livre circulação de capitais internacionais e ênfase na globalização; adoção de medidas anti-protecionismo econômico, minimização da estrutura burocrática do Estado e do próprio Estado; nível baixo de tributação; negação de medidas econômicas de cunho heterodoxo e, conseqüentemente, fortalecimento do poder do mercado;

A partir da década de 80, com acentuada intensificação nos anos 90, muito em decorrência de sucessivas crises verificadas no sistema econômico (choques de oferta, como a crise do petróleo em 1973 e 1979, e a crise da dívida, que varreu o Sul Global na década seguinte), o estado do bem-estar vivenciou a modificação da clivagem público-privada: o enfraquecimento da centralização da provisão pública – que caracterizou a primeira fase da implementação do *welfare state* e o conseqüente robustecimento da provisão privada –

privatização. Um desdobramento visível está atrelado ao aumento significativo da pobreza a partir dos anos 80 na América Latina, não obstante a observação de uma acentuada redução nos indicadores de desigualdade no pós-Segunda Guerra, especialmente na Europa, que poderia se expandir para a periferia. A intensificação do caráter privado da economia, na América Latina, nas últimas décadas do século XX, coincide com a ascensão e fortalecimento da direita na condução da política econômica. No Brasil, mencionam-se os governos Collor, Itamar e Fernando Henrique Cardoso.

Afirma-se que o aumento observado nos índices de desigualdade foi claramente puxado pela adoção de princípios neoliberais, por meio da condução econômica de viés mercadológico. Cabe agora analisar os desdobramentos originados da implementação do regime liberal nas decisões de política externa da América Latina, com visível enfoque nas decisões políticas do Brasil em meados dos anos 90.

E a política externa?

Os preceitos adotados nos anos 90 pelos condutores de política externa no Brasil – e, por extensão, outros países da América Latina, como a Argentina – estiveram fortemente vinculados à Cartilha de Washington, partilhadas por organizações internacionais como o Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial, agências multilaterais em Washington, o Tesouro, o FED e o Departamento de Estado dos Estados Unidos, os ministérios das finanças dos demais países do G-7 e os presidentes dos vinte maiores bancos internacionais. Caracterizou-se pela articulação de políticas econômicas pelas entidades internacionais, fortalecendo a necessidade de ampla abertura comercial em âmbito global, fim do protecionismo por parte das economias em desenvolvimento e lei de responsabilidade fiscal. Os formuladores das políticas que nortearam o Consenso de Washington estabeleceram duas causas para a crise econômica na América Latina que se desenvolveu ao longo da década de 80 (nas palavras de Bresser-Pereira): “populismo econômico traduzido em indisciplina fiscal e excesso de intervenção do Estado. Os remédios: disciplina fiscal e monetária e liberalização, privatização, desregulamentação”. (BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Crise na América Latina: Consenso de Washington ou Crise Fiscal? Revista Pesquisa e Planejamento Econômico, edição 21, abril 1991: 3-23).

O consenso formou-se a partir da crise da abordagem keynesiana e da crise da teoria do crescimento econômico de caráter estruturalista arquitetada nos anos 40 e 50 (na América Latina, por meio da Cepal). Nessa mesma lógica, no caso argentino, deve-se citar que o governo de Raúl Alfonsín (1983-1989) atravessava uma grave crise econômica e política, bastante semelhante ao mesmo período no caso brasileiro (Governo Sarney), com hiperinflação e dívidas. Na política, o enfraquecimento do modelo de “estado desenvolvimentista”, a redemocratização, a tensa relação entre sociedade civil e militares devido ao recente fim da ditadura militar, as marcas psicológicas deixadas pela Guerra das Malvinas e a “herança conflituosa das disputas territoriais com o Chile” levaram Alfonsín a renunciar o cargo e convocar eleições antecipadas. (SANTORO, 2008). Nesse contexto, ascende ao poder Menem. Criou-se campo fértil para a germinação de uma direita fortemente influenciada pela escola austríaca, que desenvolveu teorias acerca da grave crise econômica que assolou o Sul Global – em especial o continente latinoamericano – conferindo o desencadear das dificuldades ao inchamento do Estado e suas políticas protecionistas, o excesso de regulação e a grande presença de empresas estatais e o chamado “populismo

econômico”¹ *Bresser-Pereira define como a incapacidade de controlar o déficit público e de manter sob controle as demandas salariais tanto do setor privado quanto do setor público.* Dessa forma, as reações no intuito de amenizar ou cessar a crise deveriam ser *market-oriented*, definindo uma estratégia baseada na redução do tamanho do Estado, na liberalização do comércio internacional e na promoção das exportações.

Uma política econômica orientada ao mercado implicaria disciplina fiscal, visando a eliminar o déficit público; reforma tributária; mercado como agente regulador das taxas de juros e taxa de câmbio; mercado orientado ao exterior; privatização. Enfim, tornou-se imperial a adoção da ortodoxia econômica, com minimização das forças do Estado, para que o crescimento fosse retomado. Como consequência, segundo Bresser-Pereira em sua abordagem fiscal, o Estado perdeu sua capacidade de investir e de promover política de longo prazo de forma a estimular os desenvolvimentos industrial, agrícola e tecnológico.

A adoção acrítica da abordagem político-econômica estabelecida em Washington revela uma das facetas da política externa da direita adotada em parte dos anos 80, nas eras Collor, Itamar e Fernando Henrique Cardoso no Brasil e, na Argentina, durante o governo de Carlos Saúl Menem (1989-1999), caracterizada pela subordinação e subserviência política aos ditames das economias centrais, que faziam valer seus interesses na aplicação dos critérios neoliberais. Seguiu-se, portanto, um alinhamento incondicional ao Norte Global; grande afastamento diplomático, por parte do Brasil, de seu entorno estratégico (vizinhança e países africanos); enfraquecimento da margem de manobra dos países latinoamericanos; desaceleração econômica na medida em que se aguçava a deterioração nos termos de troca. A adoção plena da Cartilha de Washington, por parte dos países em desenvolvimento, e o consequente (cria-se) equilíbrio macroeconômico configuravam condições para que o FMI alocasse recursos em forma de empréstimos às economias em crise, agravando o grau de dependência político-econômica da periferia ao centro do sistema capitalista. Na Argentina, experimentou-se uma adesão consideravelmente mais forte àquela verificada no Brasil, durante o mesmo período. Apesar desta propagação neoliberal, ambos os governos não abandonaram a iniciativa regional. Entretanto, houve consequências no sentido aplicado à existência do Mercosul, que serviria aos intentos de liberalização comercial, sem pretensões a uma maior institucionalização. As discussões acerca de cooperação e acordos foram essenciais para superar rivalidades e harmonizar uma convivência harmoniosa.

O cenário político-econômico sobre o qual se desenrola o debate acerca da funcionalidade e dos desdobramentos do neoliberalismo e das políticas de protecionismo no âmbito do comércio internacional é vasto e sua análise, a partir de Osvaldo Rivero e Ha-Joon Chang, compreende as discussões políticas atuais, bem como o momento histórico no qual se deu a industrialização dos países desenvolvidos. Trata-se de captar a hipocrisia do discurso político neoliberal direcionado às economias emergentes pelos países industrializados, que por sua vez procuram espalhar os supostos benefícios da adoção incondicional ao credo liberal, desprezando os efeitos devastadores sobre as populações financeiramente desfavorecidas. Ademais, o canal de comunicação e a base institucional das políticas estabelecidas pelos países desenvolvidos são pautados nas organizações internacionais como o FMI, OMC e Banco Mundial, que servem como mecanismos de imposição. Os desdobramentos econômicos advindos de um comércio altamente liberalizado impediriam o desenvolvimento industrial das economias emergentes e, conseqüentemente, garantiria a supremacia econômica dos já industrializados. Essas economias do sul global experimentam grandes déficits externos em decorrência da deterioração dos termos de troca, do baixo valor agregado dos produtos primários que são constrangidos a desenvolver e exportar em

detrimento do desenvolvimento da indústria manufatureira de alto valor agregado (sob pena de não receber concessões financeiras ou empréstimos do FMI e Banco Mundial).

As análises de Rivero e Chang são incisivas quanto a fato de que os países desenvolvidos utilizaram-se da escada do protecionismo comercial em diferentes momentos de sua história e, ao consolidar-se o modelo liberal-capitalista sob a hegemonia norte-americana na década de 80, após terem vencido as barreiras ideológicas das vantagens comparativas e terem desenvolvido e diversificado seu parque industrial de manufaturados, “chutam a escada” e negam os benefícios do protecionismo econômico, pregando um comércio sem fronteiras e a materialização das premissas liberais. Tal modelo mostrou-se falho quando das crises graves que se verificaram na periferia: Brasil (1999) e Argentina (2001).

Portanto, a política externa nos anos 80 e 90 na América Latina, com enfoque em Brasil e Argentina, direcionada pela direita no poder, foi pautada pelo alinhamento incondicional aos Estados Unidos e às demais potências centrais do sistema capitalista, calando perspectivas autônomas de condução da política externa e inviabilizando uma inserção independente e fortalecida dos países do Sul Global no jogo de poder mundial. Dessa forma, os países periféricos tornaram-se agentes passivos na condução da economia e política globais, impotentes perante as desigualdades estruturais – acusadas, desde a década de 50, pelos economistas cepalinos que conferiram uma nova abordagem à inflação e demais mazelas –, ao desemprego, à pobreza, à desindustrialização e ao crescente poder de voz.

iii) Embasamento teórico: aspectos da social-democracia enquanto opção da esquerda

O modelo de condução política baseada nos preceitos da social-democracia diverge da proposta (neo)liberal na medida em confere ao Estado a indução de políticas públicas com vistas à universalização de serviços prestados à população de maneira centralmente coordenada e centralizada, ampliando drasticamente o acesso à educação, saúde, transporte e demais serviços, sem que haja marginalização de determinados setores da sociedade. Nesse sentido, Kerstenetzky, em seu livro “O Estado do Bem-Estar Social na idade da razão” ilustra com propriedade as engrenagens sócio-econômicas que compõem tal sistema político e demonstra, a despeito das críticas e refutações neoliberais, como é possível dismantelar um tradicional *trade-off* entre políticas de distribuição de renda e crescimento econômico. Sob essa lógica, a provisão pública universal configura uma forma de proteção social às mazelas oriundas dos desdobramentos puros das dinâmicas de mercado nas sociedades modernas.

Uma condição mínima de existência de um *welfare state* está elencada numa dimensão de três marcos de implementação: o primeiro é a introdução de uma seguridade social em determinada economia. Esse fato assinala o momento a partir do qual o bem-estar público, superando a referência assistencial, passa a se comprometer com a garantia contra a perda da capacidade de gerar renda. Tal garantia é reflexo do comprometimento entre Estado e cidadãos, que se embasa em direitos e deveres. Ademais, o usufruto do bem-estar arquitetado pelo Estado não mais configura uma barreira à cidadania política, mas antes um direito que não marginaliza qualquer setor da sociedade, configurando um segundo aspecto. O terceiro é o momento no qual o gasto social público atinge 3% do produto, sinalizando a contrapartida material do novo compromisso público. Deve-se mencionar que o primeiro bem-estar enquanto seguro social se origina na Alemanha de Bismarck.

Elencam-se algumas fases no desenvolvimento do bem-estar: a primeira configura a fase de formação de seus preceitos e engrenagem política em fins do século XIX até o final da Primeira Grande Guerra, sendo a próxima fase a consolidação do entreguerras e o período de franca expansão, conhecido como os anos dourados do sistema político – se estendendo do final dos anos 1940 a meados dos anos 1970. Nessa fase, observou-se um aumento considerável nos gastos sociais em decorrência dos avanços nas políticas trabalhistas social-democratas e no setor previdenciário europeu e norte-americano no período. Enfim, as três décadas que seguiram o pós-Segunda Guerra testemunharam a queda das desigualdades sociais e econômicas e das taxas de pobreza nas economias centrais. Ademais, conclui-se que, do ponto de vista do emprego, o estado do bem-estar introduziu um viés pró-público, pró- gênero e pró-serviços. No contexto da estratificação social, as engrenagens de integração social atuaram não mais pelas margens da sociedade.

Deve ser citada a conclusão acerca de uma das características do *welfare state* relacionadas às necessidades sociais: não se trata puramente de prover necessidades materiais, porém realizar tal meta por meio de serviços de caráter universal que evitem o estigma da marginalização atribuída aos usuários, e contribuam para a construção da identidade das pessoas tendo por referência a comunidade política da qual são membros. Ademais, as intervenções estatais devem estar atreladas a um caráter de prevenção para que não se desenvolva um ambiente fértil para a consolidação de forças de alienação liberadas pela interdependência social, promovendo a integração social.

A política externa sob o viés desenvolvimentista

As crises estruturadas pelo regime neoliberal geraram fortes contestações sociais. No caso argentino, desdobrou-se na renúncia de Menem que, após o conturbado governo de Fernando de la Rúa (1999-2001) e o governo de transição de Eduardo Duhalde (2002-2003), pavimentou o caminho para a ascensão do governo de Nestor Kirchner, de caráter desenvolvimentista e autônomo. Nesse sentido, a ascensão da esquerda na América Latina, notadamente no Brasil a partir dos anos 2000 (Luiz Inácio Lula da Silva em 2003), inaugurou uma ruptura ideológica aos preceitos vigentes do neoliberalismo e, por conseguinte, representou o desmantelamento das forças do Consenso de Washington sobre os processos decisórios em política externa brasileira. Nesse sentido, compreendeu-se o novo papel do Estado como gestor da política externa e na dinâmica da economia, com vistas a redesenhar uma inserção política num cenário global democratizado. Em linhas gerais, buscou-se uma autonomia e independência estratégica na formulação e atuação da política externa, buscando maximizar e ampliar o leque de relações bilaterais e multilaterais, especialmente no que concerne ao entorno estratégico brasileiro, no Sul Global. Enfatizou-se, portanto, o imperativo de reforma no âmbito das organizações internacionais como a ONU, Conselho de Segurança, Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, BIRD, analisadas como reflexo de interesses estratégicos das economias centrais.

A essência do viés desenvolvimentista é a negação da consolidação da noção das vantagens comparativas enquanto norteadora de políticas econômicas, que engessaria qualquer incipiente projeto de industrialização nacional, viabilizando uma permanência inercial num caráter agroexportador das economias subdesenvolvidas. Em contrapartida, a afirmação dos pressupostos da vocação brasileira enquanto economia agroexportadora perdurou durante o Império até as primeiras décadas do Brasil República, configurando a

Revolução de 30, na Era Vargas, como o momento responsável pela ruptura na ignorância sistemática à necessidade do desenvolvimento industrial, consolidando as bases de um projeto de industrialização baseado na superação periférica de economia fornecedora de bens primários. Posteriormente, a ideologia passou a ser vinculada à Cepal (1949), consolidando-se enquanto política na era JK, na qual se verificou o enfraquecimento da crença na vocação agrícola brasileira. Dessa forma, para os desenvolvimentistas, há a negação do determinismo economicista e ampliação dos paradigmas de política externa, abarcando desde a projeção de poder, projetos autônomos ao questionamento da ordem internacional vigente.

A política externa desenvolvida no contexto da ascensão da esquerda no continente preserva os princípios básicos do desenvolvimentismo, em clara dissonância aos preceitos neoliberais adotados nas décadas de 80 e 90, e norteou-se por meio do pragmatismo mediante novas relações com atores globais e preservação diplomática crítica com o centro do sistema capitalista. Nesse contexto, a aproximação com países em desenvolvimento consolidou-se na abertura de diversas embaixadas brasileiras na África; a procura por um maior protagonismo de economias não tradicionalmente centrais no sistema capitalista, motivada pelo imperativo de reforma, de caráter democrático e justo, das organizações internacionais representativas, articulou-se em torno do fortalecimento dos Brics e a construção de sua autonomia político-econômica. A recente criação do Banco dos Brics e seu fundo de reservas revela uma autêntica articulação política na tentativa de promover uma democratização da ordem internacional no âmbito das instituições globais.

No caso argentino, abandonou-se a orientação do “realismo periférico”, mediante a postura de incompleta indiferença por parte dos Estados Unidos quanto à crise na Argentina, por não se sentirem na necessidade de intervir numa economia pouco relevante ao sistema internacional. Desmantelou-se, portanto, o paradigma do “estado normal”, aquele fortemente vinculado aos ditames das potências centrais. Assim, o novo quadro conceitual da diplomacia voltou-se para a América do Sul, dando ênfase às relações com o Brasil. Tal mudança nas diretrizes de política externa revelou a revalorização do Mercosul como parceiro estratégico, bem com o projeto para a criação de uma Comunidade Sul-Americana de Nações e o apoio de Duhale à democracia na Venezuela durante tentativa de golpe de Estado contra Hugo Chávez (SANTORO, 2008). Posteriormente, a ascensão de Nestor Kirchner permitiu a implantação de um viés desenvolvimentista no âmbito da política externa e doméstica. No que tange à política doméstica, a retomada do crescimento econômico e a estabilidade política foram o marco dessa nova gestão, visando privilegiar a indústria nacional e aumentar o peso do Estado.

iv) Dinâmicas sociais e a engrenagem política das mobilizações: questionamentos O papel dos formuladores de opinião

Deve-se destacar o papel político primordial dos formadores de opinião na formulação das diretrizes de política externa nos contextos estudados. No caso brasileiro, o ingresso das ideias liberais ocorreu por meio de arranjos institucionais e pela aceitabilidade. Diferentemente, o caso argentino é marcado pela permeabilidade no processo de implementação dessas mudanças, devido à fraqueza institucional do Ministério de Relações Exteriores. Ainda no caso argentino, o fator aceitabilidade se deve à falta de consenso em torno da elaboração das diretrizes de política externa, que resulta na forte infiltração dos atores formuladores de opinião pública, o partido governista, bem como os grandes grupos industriais. No governo Menem, a comunidade acadêmica influenciou e assessorou

diretamente na formulação das novas diretrizes da política externa argentina, durante os dois mandatos do presidente. Nesse sentido, a adoção dos paradigmas (neo)liberais se baseou no chamado revisionismo histórico, emergido no contexto de discussão, por parte da comunidade acadêmica, acerca da posição argentina no novo cenário internacional pós-Guerra Fria. Esta revisão crítica tinha como objetivo “produzir conhecimento, formar consciência e opinião, influir sobre a decisão política e transformar o sistema produtivo” (GUIMARÃES, 2008).

O alinhamento incondicional da Argentina se insere num marco teórico conhecido por “realismo periférico”, formulada pelo cientista político Carlos Escudé. Sob toda essa lógica, as contestações sociais foram também intensas em virtude dos crescentes índices de desemprego e inflação. O paradigma do “realismo periférico” permaneceu no governo De la Rúa, porém mais moderado. Graves denúncias de corrupção fizeram com que o presidente e o vice-presidente renunciassem, assumindo o presidente do Senado, Eduardo Duhalde. Em todo em conturbado contexto, houve a necessidade de reformulação da política externa.

Mobilizações sociais no Brasil: representações sociais, ação política e cidadania

As diretrizes de política externa nos diferentes momentos políticos são condicionadas direta ou indiretamente pelas dinâmicas sócio-políticas domésticas, seja por continuidades e rupturas. Nesse sentido, entende-se que manifestações da sociedade civil, em formato de protesto, e os anseios primeiros da população muitas vezes estão desvinculados da procura pela reorientação dos paradigmas de política externa, porém podem influenciá-los sobremaneira. O país vivenciou, durante as duas últimas décadas do século XX, uma reorientação da política externa, bem como um delicado momento da política doméstica condicionado ao processo de redemocratização. Neste aspecto, a sociedade civil recuperou seu poder de voz e pôde ir às ruas, legitimamente, clamar por mudanças.

Entre as demandas e representação sociais, de um lado, e a formulação de política pública, de outro, existem mediações numerosas e diversificadas, de natureza política e cultural. Neste aspecto, torna-se imprescindível o conhecimento acerca dos projetos e contra-projetos políticos imbuídos nos ideais dos movimentos sociais, com ênfase na questão da cidadania, bem como nas influências estimuladoras e inibidoras da ação estatal sobre suas demandas. Portanto, para que se compreendam os projetos políticos que as mobilizações sociais pretendem consolidar, é necessário apreender algumas de suas dimensões, a saber, sua identidade cultural e seu padrão de interação com o aparelho estatal. Neste contexto, entra a questão relacionada à cidadania e a natureza dos atores políticos envolvidos em determinado cenário. Na definição de cidadania, o Estado configura elemento referencial definidor, uma vez que se constata que é na esfera pública estatal que se asseguram os direitos: da promulgação à garantia do acesso, bem como as sanções cabíveis pelo descumprimento dos direitos já institucionalizados e normalizados.

Pode-se afirmar que o objetivo de manifestações públicas estão atrelados à insatisfação com a presença assídua de mecanismos que impeçam o alcance a uma “cidadania plena”, este último entendido como a conquista histórica no âmbito social. “O conhecimento aprofundado das contradições entre as demandas da sociedade e a formulação política pelas instituições pode resolver o paradoxo apresentado pelo polimorfismo das políticas públicas, a um só tempo compensadoras e reprodutoras de desigualdades, controladoras e estimuladoras da ação política da sociedade”. (GOULART, Flávio A.A. Representações sociais, ação política e cidadania). Do ponto de vista teórico, cabe ressaltar, preliminarmente,

que as representações sociais constituem um sistema de valores, noções e práticas ligado a um conjunto de relações sociais e processos simbólicos que instaura a possibilidade de orientação dos indivíduos no mundo social e material, além de possibilitar a tomada de posição e a comunicação intergrupal, bem como a decodificação deste mundo e da história individual e coletiva do grupo.

O conceito de sociedade civil surge no período de transição democrática, no fim dos anos 70, quando foi introduzido no vocabulário político corrente a passou a ser objeto de elaboração teórica. Naquele momento, tornou-se sinônimo de participação e organização da população civil do país, na luta contra o então regime militar. Tal regime representou campo fértil para a emergência de práticas coletivas, no interior da sociedade civil, direcionadas à reivindicação de bens e direitos sociopolíticos. Por conseguinte, menciona-se que as manifestações sociais observadas ao longo da Ditadura Militar estiveram centradas no eixo articulador baseado na autonomia em relação ao Estado. Nesse sentido, almejava-se, à época, uma democracia participativa e direta, bem como uma desobediência aos ditames de uma ditadura.

Os atores políticos que compuseram o palco dos diversos momentos estratégicos brasileiros diferem em alguns aspectos. Durante os anos de chumbo, tratavam-se de movimentos sociais populares, reivindicatórios, alas da teologia da libertação (de diversas vertentes religiosas: desde católicos a luteranos), a Ordem dos Advogados do Brasil em busca de liberdade e justiça social.

Durante a esteira do processo de redemocratização, a partir de 1985, percebeu-se uma alteração no âmbito do termo de sociedade civil. A reorientação do novo contexto político, marcado pela progressiva construção de canais de participação e representação, requereu novas posturas e agendas dos militantes dos movimentos sociais populares. Perdeu-se a pauta central das décadas anteriores, articulada em torno de direitos na sociedade civil, pois as reivindicações descolaram-se da busca da autonomia em relação ao Estado, passando a focar na participação de políticas de renegociações mais condizentes à democratização vivenciada.

Ademais, o retorno à constitucionalidade democrática inaugurou a emergência de uma pluralidade de atores sociais, decorrentes de novas formas de associativismo, especialmente as ONGs e associações civis do Terceiro Setor. É a partir da década de 90 que se torna mais visível a mudança de paradigma da autonomia dos membros da sociedade civil como eixo estruturante fundamental na construção de uma democracia. As políticas públicas terão papel central nesse novo momento, na medida em que viabilizarão uma interação saudável, em formato de parcerias, entre governo e sociedade civil organizada. Desdobramentos sólidos podem ser resumidos pela ampliação do leque de atores sociais na última década do século XX, bem como um descentramento dos sujeitos históricos em ação. É nesse contexto que o termo cidadania torna-se central e combustível para as mobilizações sociais. “A concretização da animação da esfera pública foi a Constituição de 1988, que vai, não só estimular a descentralização, dando maior ênfase às novas formas de participação social da sociedade civil, mas também manifesta, pela primeira vez, a preocupação com direitos difusos, vale dizer, os direitos das minorias.”

Quem são esses novos atores sociais que emergiram na cultura política até a atualidade, considerados como os principais protagonistas desta nova sociedade civil? ONGs, movimentos sociais, comissões, grupos e entidades de Direitos Humanos, grupos de defesa dos direitos dos excluídos, por diferentes causas como: gênero, raça, etnia, religião, portadores de necessidades especiais, dentre outros, entidades do chamado Terceiro Setor (fóruns locais, regionais, nacionais e internacionais).

A repolitização dos movimentos sociais

Com o desenrolar da crise financeira, em 2008, novos movimentos sociais emergirão com um caráter diferenciado na segunda década do século XXI. Indignou-se contra os efeitos perversos da globalização, especialmente no que tange aos aspectos negativos inerente às relações Norte-Sul em âmbito global, ocorrendo a promoção da demanda articuladas grupalmente, não mais relacionadas a questões de identidade, mas das esferas individuais e mais perceptíveis da vida (emprego, finanças, salário, dívidas, serviços sociais). Há, portanto, a politização de demandas socioeconômicas e políticas, independente das estruturas partidárias.

Ascensão da direita e questionamentos nos anos 2010

As manifestações de Junho de 2013 representaram uma ruptura do padrão das manifestações que o Brasil até então havia experimentado: durante o período da Ditadura Militar, por exemplo, reivindicavam-se direitos políticos que um regime de repressão havia retirado, o “direito a ter direitos”; durante o processo de redemocratização, a pauta esteve centrada em torno da implementação de eleições diretas para presidente da República, as conhecidas “Diretas Já”; e, durante os anos Collor, reivindicou-se seu impeachment, especialmente após o confisco das poupanças. Sob essa lógica, o que se experimentou no inverno de 2013, em todo o Brasil, configurou uma aparente desordem e falta de qualquer norteamento no que concernia a bandeiras políticas específicas, direcionada a generalizações como “Reforma Política”. Entretanto, deve-se mencionar que o aumento no preço das passagens do transporte público, conjugado a uma violenta repressão policial a estudantes universitários que protestavam contra esse mesmo aumento em São Paulo, configuraram impulso sócio-político para a consolidação das manifestações generalizadas. A partir desse momento, a sociedade civil organizou-se em torno de reivindicações generalizadas, que aglutinavam diversas bandeiras políticas e dificultaram sobremaneira a compreensão do fenômeno que se passava aos olhos da mídia e de cientistas sociais.

Observaram-se, portanto, profundas transformações nas relações Estado-sociedade, bem como a reconfiguração da ação coletiva e mudança dos atores em jogo; os atores que emergiram como “novidade” no contexto da redemocratização nacional, em fins dos anos 70 e durante os 80, tornaram-se obsoletos e, portanto, passíveis de troca. Junho de 2013 foi marcado pela descentralização dos sujeitos-atores e a flexibilidade no ativismo político, acompanhada do enfraquecimento de um sentido de pertencimento, abrindo espaço para uma maior complexidade e dinamização pautada pelo descolamento de uma delimitação partidária.

Os desdobramentos advindos das mobilizações sociais em 2013 tornaram-se mais visíveis nos dois anos seguintes, ocasião na qual se verificou a instrumentalização e o empoderamento da dimensão das manifestações e seus discursos de insatisfação política pela direita e por movimentos conservadores, militares e fundamentalistas religiosos. Sob o novo palco sócio-político brasileiro, a direita fortaleceu-se em meio à grande insatisfação do caráter assistencialista e social-democrata (em certa medida) verificado no Brasil desde a era Lula, articulando críticas também à política externa arquitetada durante as primeiras décadas do século XXI. Neste aspecto, passou-se a questionar uma aproximação estratégica aos países do Sul Global, muito em decorrência do caráter socialista de alguns deles, como Venezuela, orquestrando uma lógica bastante semelhante à verificada no período de oposição capitalismo x comunismo da Guerra Fria.

v) Conclusão

As antagônicas abordagens de política externa conferidas ao longo da história republicana brasileira permitem transparecer os ideais políticos vigentes em seu momento de execução acerca do papel que o Brasil deveria desempenhar na arena política internacional. Ademais, infere-se que a sociedade civil possui uma desenvoltura consolidada por sua capacidade de mobilização capaz de questionar, bem como legitimar os intentos de política doméstica e externa.

A ascensão de um governo de esquerda ou de direita criará desdobramentos, em termos de política externa, bastante peculiares e inerentes a cada momento histórico. Nesse sentido, nas duas últimas décadas do século XX, a da direita no poder, tanto no Brasil quanto na Argentina, consolidou as estruturas para a implementação de paradigmas neoliberais. A partir da primeira década do século XXI, em contrapartida, verificou-se a ruptura no âmbito dos paradigmas neoliberais de política doméstica e externa para o fortalecimento do papel do Estado desenvolvimentista e das relações Sul-Sul.

Deve-se valorizar o papel da sociedade civil enquanto motor da engrenagem política, seja em termos de discordância ou de apoio, capaz de se articular e pressionar governos de acordo com as demandas peculiares a cada tempo político. É de caráter fortalecedor as inúmeras capacidades de articulação em rede, configurando numerosos discursos que procuram atender a públicos diversificados.

vi) Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Gabriela Maria Farias Falcão de. O contexto dos protestos no Brasil a partir da democracia radical e plural. Disponível em

http://www.sndd2014.eventos.dype.com.br/arquivo/download?ID_ARQUIVO=4143

Acesso em 04.ago.2015

AYERBE, Luis Fernando. Governos de Esquerda na América Latina e a Perspectiva da Política Externa dos EUA. Disponível em

<http://seer.fclar.unesp.br/perspectivas/article/viewFile/1460/1166>. Perspectivas, São Paulo, v. 33, p. 213-232, jan./jun. 2008. Acesso em 28.jul.2015

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A crise da América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal? Revista e Planejamento Econômico, 21, abril 1991:3-23. Disponível em

<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1991/91-AcriseAmericaLatina.pdf> Acesso em 01.ago.2015

BRINGEL, Breno. Miopias, sentidos e tendências do levante brasileiro de 2013. Disponível em <http://www.insightinteligencia.com.br/62/PDFs/pdf3.pdf> Julho-Agosto-Setembro.

Acesso em 28.jul.2015

CASTRO, Rogério. As raízes da escalada conservadora no Brasil atual. Boitempo.

Disponível em <http://blogdaboitempo.com.br/2015/04/01/as-raizes-da-escalada-conservadora-no-brasil-atual/> Acesso em 27.jul.2015

COSTA, Isabella Fernandes. As instituições de política externa de Argentina e Brasil revisada no processo de integração sul-americana: dos anos 90 a hoje, avanços e retrocessos. Revista Eletrônica Tempo Presente. Disponível em http://www.tempopresente.org/index.php?option=com_content&view=article&id=5159:as-instituicoes-de-politica-externa-de-argentina-e-brasil&catid=35&Itemid=127 Acesso em 03.ago.2015

FAGNANI, Eduardo. Democracia e Estado de Bem-Estar Social. Plataforma Política Social. 21/5/2014. Disponível em <http://plataformapoliticasocial.com.br/democracia-e-estado-de-bem-estar-social/> Acesso em 21.ago.2015

GOMBERT, Tobias. *Foundations of Social Democracy. Akademie Soziale Demokratie*. Disponível em <http://library.fes.de/pdf-files/iez/07077.pdf> Acesso em 31.jul.2015

KERSTENETZKY, Célia Lessa. O Estado do bem-estar e o Brasil. Notas para *Magister Conference*. IV Seminário Anual do Departamento de Economia Aplicada da UNAM/México. Proferida em 29 de março de 2012. Disponível em <http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/ConferenciaUNAM.pdf> Acesso em 21.ago.2015

KERSTENETZKY, Célia Lessa. O estado do bem-estar social na idade da razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

MOTA, Uraniano. A direita nos protestos. Boitempo. Disponível em <http://blogdaboitempo.com.br/2013/06/25/a-direita-nos-protestos/> Acesso em 30.jul.2015

RIBEIRO, Renato Janine. O Brasil e a democracia de protesto. Disponível em <http://www.matrizes.usp.br/index.php/matrizes/article/viewFile/568/pdf> Acesso em 05.ago.2015.

LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE BOLIVIA: ¿UN CAMBIO DE PARADIGMA EN SU POLÍTICA EXTERNA?

Luis Alfredo Almanza Larrazabal¹

Resumen: Por veinte años Bolivia y principalmente su política externa estuvo arraigada al paradigma Neoliberal de 1985 a 2005. En 2006, con el cambio de régimen, Bolivia da un giro de 180 grados en su política externa, pero determinar el nuevo paradigma es nuestra tarea y ¿qué tipo de cambio paradigmático en la política externa se da partir de 2006? Es por eso que este artículo estudia el cambio paradigmático de la política externa de Bolivia en los periodos de 1985 y 2006. A partir del gobierno de Evo Morales paso a tener supuestamente un modelo híbrido desarrollista y logístico. Utilizando el aporte conceptual de Amado Cervo, sobre los paradigmas de la política exterior vamos a verificar los modelos que se tenían desde 1985 y cuál es el que se adoptó desde el 2006, además, de cuáles eran las fuentes del desarrollo, el papel del Estado y los efectos del libre mercado.

Palabras Clave: Paradigmas; Bolivia; Política Externa; Relaciones Internacionales.

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este artículo es estudiar el cambio paradigmático de la política exterior de Bolivia entre los años de 1985 y 2014. En 1985 por sus características peculiares lo relacionamos con el neoliberal, pero que en 2006 no está del todo claro, es por eso que nos planteamos la siguiente cuestión: ¿qué tipo de cambio paradigmático hubo en la política externa de Bolivia a partir de 2006? Para direccionar la investigación, utilizamos el aporte conceptual de Amado Cervo acerca de los paradigmas de la política exterior², que presenta diferentes tipos de direcciones que los Estados pueden seguir en la formulación de su política exterior. En base al aporte conceptual, presentamos la hipótesis de que el cambio que hubo en Bolivia a partir de 2006 fue un cambio paradigmático, porque en el gobierno Morales se abandonaron las principales medidas de los gobiernos anteriores, adoptando nuevas definiciones políticas para las relaciones internacionales del país.

El trabajo está dividido en tres partes, siendo la primera enfocada a una construcción conceptual de los paradigmas de la política externa el Neoliberal, Desarrollista y Logístico, que según Amado Cervo (2008), que él utiliza como un método aplicado al estudio de las relaciones internacionales. Vamos a añadir para cada paradigma un idéntico componente teórico, como centro de definición, que va estar basado en su origen, las causas internas y externas y los factores que explican su continuidad y otros que la preparan para la transición de paradigma. La segunda parte está dirigida al estudio del paradigma neoliberal en Bolivia, explicando su origen, fuente principal del desarrollo, el papel del Estado y los efectos de la liberalización del mercado, además, las variables que causaron la mudanza del paradigma. En la tercera parte investigaremos la política externa del gobierno de Evo Morales envolviendo las diferencias con el neoliberal en la fuente del desenvolvimiento, el papel del Estado y el interés nacional. Haciendo un análisis más detallado del objeto de nuestro estudio de un modelo híbrido entre el desarrollista y el logístico, haciendo primero una discusión mostrando porque Bolivia encuadra en el paradigma neoliberal y que después paso a tener n poco de las características de desarrollista y logístico, puesto que no tiene la totalidad de

¹ Estudiante de Relaciones Internacionales e Integración del Instituto Latinoamericano de Economía, Sociología y política (ILAESP) de la Universidad Federal de Integración Latinoamericana (UNILA).

² Solo para complementar, Amado Cervo que estudia el caso brasilero identifica y describe cuatro paradigmas desde su independencia hasta su contemporaneidad, el único que no estudiaremos en nuestro artículo es el paradigma Liberal conservador, ya que no es de nuestro interés para nuestra investigación.

ninguno de los dos, pero si elementos de ambos, es por eso que lo llamamos hipotéticamente de modelo híbrido.

1.- ENFOQUE PARADIGMÁTICO

En primer plano, por detrás del paradigma evidenciamos la idea de nación que un pueblo o al menos sus dirigentes hacen de sí mismos y como la proyectan al mundo, además, como se percibe la relación entre esos dos elementos (CERVO, 2003, p. 7).

En segundo plano el paradigma se comporta según las percepciones de interés nacional, social, político, económico, cultural y de seguridad, que pueden modificarse con la mudanza de paradigma (CERVO, 2003, p. 7), cabe resaltar que, en este trabajo solo nos enfocaremos en las percepciones de interés nacional, político y económico.

En tercer plano, el paradigma envuelve la elaboración política, o sea, que de algún modo relaciona lo interno con lo externo causando efectos en el proceso decisorio (CERVO, 2003, p. 7). Estos planos nos permitirán encontrar los efectos cognitivos y operacionales de cada paradigma. El cognitivo, enfocado a la inteligibilidad orgánica de cada paradigma y operacional, en el sentido de, como el paradigma procede en el caso de hacer política exterior o de controlar las relaciones internacionales.

El enfoque paradigmático está orientado a la construcción de conceptos para identificar los diferentes paradigmas, según Amado Cervo (2008, p. 67), resulta de cuatro problemas de investigación que resumiremos a continuación en: a) Origen, en la cual podemos interpretar las causas internas y externas que la llevaron a la formación del paradigma; b) Continuidad y Falencia, esto es, determinar los factores que la hacen perdurar o la preparan para la transición a un nuevo paradigma; c) Bloque mental, que se refiere al tipo de ideología y política propias del paradigma y d) Bloque duro, compuesto por los parámetros de los intereses nacionales, relaciones económicas internacionales e impactos sobre la formación nacional propias del paradigma.

Podemos proceder ahora a la descripción de los paradigmas presentes en las relaciones internacionales de Bolivia desde 1985 a 2014, encontramos tres tipos de paradigmas: el neoliberal que va de 1985 a 2005 y de 2006 a 2014, siendo en nuestro objeto central de estudio como un modelo híbrido de desarrollista y logístico por las características de este en el gobierno de Morales como veremos en el punto 4.

El paradigma neoliberal y sus características políticas e ideológicas, que se aplicaron en los gobiernos latinoamericanos entre 1980 y 1990 como: “la liberalización del mercado, apertura comercial, ajuste estructural, privatización, desregularización, reducción del Estado e integración” (JIMENEZ, 1992 p. 6; SAMOUR, 1998 p. 603). Entonces, el modelo neoliberal vino a erigir su propia visión del mundo y proponer un modelo único de inserción internacional, en casi todos los países de América Latina (CERVO, 2008 p. 21).

Amado Cervo (2008 p. 22) dice que, “son tres los requisitos esenciales los que conducen a un pensamiento neoliberal”: a) Eliminar el modelo de Estado Desarrollista interventor, juzgado por despilfarro e ineficiente en términos económicos; b) Abrir el mercado y el sistema productivo a la penetración de los factores externos del capitalismo, consideradas suficientes para promover el desenvolvimiento en la época de la globalización; c) Hacer daño al concepto de Sociedad con que se ocupa el Estado y promover la oportunidad de individuos, lo que suponía un enorme desplazamiento de la deuda. En ese sentido podríamos decir que la participación del Estado en el paradigma neoliberal es mínimo, ya que según Kay (1993, p. 38):

“Los neoliberales son hostiles al Estado y los sindicatos, y abogan por la privatización, la empresa privada y la desregulación del mercado de trabajo. El Estado es visto como la fuente de la mayoría de los problemas del desarrollo, distorsiones en el mecanismo de los precios, mala distribución de los recursos productivos y bajas tasas de crecimiento” (KAY, 1993 p. 38).

Es por eso que el Estado no debe hacerse cargo en estos asuntos, es mejor entregar la responsabilidad a empresas especializadas que hagan una mejor labor.

El Consenso de Washington, surgido a partir de una reunión realizada en noviembre de 1989 en la capital de los Estados Unidos entre los funcionarios del gobierno norteamericano, los organismos financieros internacionales FMI, BM y BID y especialistas en asuntos latinoamericanos, fue un importante momento de la implantación del modelo neoliberal. El objetivo de esta reunión no era formular nuevas políticas, sino impulsar las políticas ya recomendadas (NOGUEIRA, 1994 p.5). Por supuesto es importante mencionar también las medidas que tomaron las agencias norteamericanas y las agencias internacionales en el Consenso de Washington, que definen la política del paradigma neoliberal, sirvió para la reducción de la inflación crónica por la que atravesaban en la década de 1980 países latinoamericanos como México, Perú, Bolivia, Argentina, Venezuela y Brasil, de acuerdo con Vera Spínola (2004 p. 112). La autora hace una síntesis del Consenso de Washington en diez puntos, que podemos catalogar como el “Bloque mental” del paradigma neoliberal:

1) Priorización de los gastos públicos, a través de su re direccionamiento de áreas políticamente sensibles, que reciben más recursos de lo que sería económicamente justificable como la manutención de la maquina administrativa, defensa o los gastos como subsidios indiscriminados, para sectores de mayor retorno económico y/o con potencial para mejorar la distribución de la renta tales como salud, educación e infraestructura; 2) Liberalización comercial a través de la sustitución de restricciones cuantitativas por tarifas de importación, que a su vez, deberían ser reducidas a un nivel bajo de 10% o un máximo de 20%; 3) Abolición de las barreras a la inversión externa directa; 4) Privatización, que era la venta de las empresas estatales a consorcios internacionales; 5) Desregularización, se entiende por la ruptura de las normas que controlan y dirigen la economía, dando paso a la libre competencia; 6) Garantía del derecho de propiedad a través de la mejoría del sistema jurídico; 7) Disciplinafiscal, caracterizada por un significativo superávit primario y por déficits operacionales de no más del 2% del PIB; 8) Reforma fiscal, basada en la ampliación de la base tributaria y en la reducción de alícuotas marginales consideradas excesivamente elevadas; 9) Abolición de las barreras de la inversión externa directa y 10) Unificación de la tasa de cambio en niveles competitivos, con el fin de eliminar sistemas de tasa de cambios múltiples y asegurar el rápido crecimiento de las exportaciones (FERRAZ et. al, 2002, apud SPÍNOLA, 2004 p. 112).

La aplicación de este modelo económico neoliberal en los países latinoamericanos traería serias consecuencias y mudanzas enormes en su estructura social, económica y política, a lo cual Amado Cervo llamaría de “Bloque duro” En otras palabras, se refiere a los impactos que genera un paradigma después de haber sido efectuado:

“En la etapa que se inició en el decenio de 1990 varios países Latinoamericanos han experimentado crisis financieras internas y externas con dramáticos efectos reales. La crisis acarrea generalmente altos costos económicos y sociales y retroceso en el crecimiento” (FRENKEL, 2003).

Y como ya mencionamos, estas crisis podrían ser fatales para un paradigma, sino le da una pronta solución.

Existe un conjunto de ideas sobre el signo desarrollista, pues se sustituyó el vector de abertura de mercado por otro concepto operativo destinado a balancear la funcionalidad del Estado, solicitado externamente por el conservadurismo liberal e internamente por la ruptura a producir sobre el atraso histórico (CERVO, 2008 p. 74). El desenvolvimiento es un proceso que lleva varias fases con efecto en el aumento de la productividad del trabajo, que según Celso Furtado (1975, p. 131) son tres: a) aumento de dotación de capital por trabajador, b) modificación del proceso productivo, o sea, elevación del nivel tecnológico y c) modificación en la estructura productiva recurrente al perfil de la demanda global. Todas estas fases actúan de forma conjunta.

La política externa se destinaba a cumplir requisitos de ese desenvolvimiento así concebido, trayendo de afuera tres insumos en apoyo a los esfuerzos internos: 1) Capital complementar al ahorro nacional, 2) Ciencia y tecnología y 3) Mercados externos, con que transitar de la sustitución de importaciones a la sustitución de exportaciones (CERVO, 2008 p.75). Existen tres fases que fomentaron el aumento en su producción que Amado Cervo, (2008 p. 75) las describe así: 1) La fase de implantación de una gran industria de transformación en asociación con el emprendimiento extranjero; 2) La fase de implantación de la industria de base a partir de emprendimientos del Estado; 3) La fase de innovación tecnológica por los sectores de actividad, tanto lo público como lo privado.

Estas características nos muestran una mayor participación del Estado y una autonomía en el proceso decisorio de la política externa. Además, se cuenta con un apoyo considerable de la sociedad, lo que refleja una conciencia de transición que se realiza en beneficio a sus intereses y por supuesto una clara expansión de la industria.

El paradigma logístico de las relaciones internacionales es el más contemporáneo con respecto a los otros dos paradigmas. Se originó a principios del siglo XXI en América Latina, donde hubo un cambio de presidentes electos democráticamente, considerados de izquierda y oriundos de condiciones sociales desfavorables (CERVO, 2008, p. 82). Lula en Brasil, también los Kirchner en Argentina, Mujica en Uruguay, Correa en Ecuador, Bachelet en Chile, Chávez en Venezuela y por ultimo Evo Morales en Bolivia, todos con la misma visión del mundo. La clásica oposición entre la liberalización del mercado y el proteccionismo están nuevamente presentes en el campo de debate frente a nuevas posibilidades de mercado y de proyectos de democratización (MEJIDO, 2009, p. 153).

El paradigma tiene el objetivo de disminuir (no quitar) en pequeñas dosis los efectos que dejó el paradigma neoliberal en las esferas tanto políticas, económicas y sociales, puesto que un paradigma que reemplaza al antiguo tiende a borrar todo rastro que quedó de este, cabe citar que vivimos rodeados de diferentes paradigmas, cada uno con su visión de mundo que esperan ansiosos la hora de su hegemonía (CERVO, 2008 p. 87). Por eso, un paradigma supera totalmente al otro.

En la esfera política, el paradigma logístico, como experiencia brasilera y latinoamericana, comprueba una creatividad aún mayor. Recupera la autonomía decisoria de la política exterior sacrificada por los normales y adentra por el mundo de la interdependencia, implementando un modelo de inserción pos- desarrollista (CERVO, 2008, p. 85). Marta Harnecker (2010, p. 77) dice que, “es un modelo regido por una lógica humanista y solidaria, que pone en el centro a los seres humanos y no a las máquinas o al Estado y por ello no se guía por el afán de lucro sino que se orienta a la satisfacción de las necesidades humanas”.

Según Amado Cervo (2008, p. 86), en la esfera económica, consiste en reforzar el núcleo económico nacional, de modo a alcanzar en términos comparativos a la fuerza del núcleo de naciones avanzadas y abrir su camino hacia la internacionalización, teniendo en cuenta los siguientes desafíos: a) Disminuir la dependencia tecnológica y financiera, mediante una renovación en su política exterior buscando una mejor cooperación e intercambio tecnológico; b) Promover la innovación productiva y dejar de lado las precarias formas de producción y c) Salir de la condición de mendigo internacional, o sea, dejar de depender del apoyo financiero internacional con altos índices de interés. Entonces, podemos decir que:

“La ideología subyace al paradigma de Estado logístico que asocia un elemento externo, o liberalismo, a otro interno, el desenvolvimentismo. Funde la doctrina clásica del capitalismo con el estructuralismo latinoamericano. Admite por tanto operar en el orden del sistema occidental, recientemente globalizado” (CERVO, 2008, p. 85).

Además es necesario, según Marta Harnecker (2010 p. 77), “reestructurar no solo las relaciones de producción sino también las relaciones de distribución y de consumo”. A principios del siglo XXI, los gobiernos de América Latina están usando el paradigma logístico como una estrategia que “imita el comportamiento de las naciones avanzadas, particularmente de los Estados Unidos, como un prototipo de modelo” (CERVO, 2008, p. 86), dando a la política exterior realización de intereses nacionales diversificados. Amado Cervo (2008, p. 85) dice que “los países avanzados no quieren que se emplee este modelo en los países subdesarrollados y desaconsejan que los países atrasados adopten ese modelo.”

En el panorama internacional, el paradigma logístico se presenta como una especie de artificio que disfraza el verdadero pensamiento o modelo económico del Estado, ya que “el foco del paradigma logístico consiste, precisamente, en dar apoyo logístico a los emprendimientos, públicos y/o privados, de preferencia al privado, con el fin de robustecerlo en términos comparativos internacionales” (CERVO, 2008, p. 87). Así es como proceden los países centrales – Estados Unidos, Europa y Japón – protegiendo las empresas, tecnología y capitales de matriz nacional, estimulando su fortalecimiento interno y su expansión global, celando por el empleo y el buen salario de los trabajadores, ampliando el bienestar del consumidor.

Dentro de las corrientes teóricas de las relaciones internacionales, se puede decir que el paradigma logístico “se percibe como si se descolase de la teoría estructuralista y se aproxima de los requisitos de la teoría realista de las relaciones internacionales. Supone concluida la fase desarrollista, centrada en lo interno y proyecta la internacionalización económica” (CERVO, 2008, p. 87).

3.- BOLIVIA NEOLIBERAL

En dos décadas Bolivia ha vivido constantes mutaciones económicas y políticas. En la década de 1970 el aparato productivo de la economía boliviana registro un desarrollo ascendente de 5,6% anual, en los años 1975 a 1978 y una relativa estabilidad de precios a costa de un endeudamiento externo. En los años 1980 a consecuencia de cambios políticos³,

³ Bolivia entre 1978 y 1981, se registraron ocho golpes de Estado.

problemas económicos que se hicieron más agudos por la suspensión del financiamiento externo, “causaron un congelamiento del apoyo externo por el vínculo existente entre el gobierno y el narcotráfico” (MESA, 2007 p. 537), en el gobierno de Luis García Meza (1980-1982). Bolivia se encontraba en crisis y ante un inminente cambio de paradigma.

El decreto No. 21060 (agosto de 1985) busco la estabilización monetaria y la derrota de la hiperinflación que según el entonces ministro de planeamiento Gonzalo Sánchez de Lozada, no era la principal tarea sino la única a emprender (MESA, 2007 p. 561). Lo que proponía dicho decreto en resumen era simplemente la liberalización de mercado, privatización de los recursos naturales y reducir el papel del Estado, estos cambios políticos y económicos serán fundamentales para comprender las directrices de la política externa neoliberal. “Debido al elevado contrabando, que es uno de los problemas estructurales que enfrentaba y enfrenta la economía boliviana, y al reducido desarrollo de la industria nacional, no existieron fuertes reacciones de oposición a las medidas de liberalización comercial” (ANTELO, 2000, p. 33).

Desde 1985 la ayuda externa fue una variable central en el desarrollo de Bolivia, ya que la doble crisis de la deuda externa y la hiperinflación obligaron a sus gobernantes a recurrir a la ayuda internacional para estabilizar y reestructurar la economía (DE LA CRUZ, 2011 p. 9), acuerdos con el FMI y convenios de financiamiento y negociación de la deuda con el Club de Paris, además de la recompra de la deuda externa, lo que significó un triunfo contra la hiperinflación a un tiempo record en Sudamérica.

El presidente Jaime Paz Zamora (1989-1993) que continuo con la aplicación del paradigma neoliberal, marco una nueva etapa en las relaciones internacionales de Bolivia por su intensa participación en reuniones multilaterales y bilaterales, que contribuyeron al flujo adecuado de los créditos y al reajuste de la deuda externa (MESA, 2007, p. 573). Bolivia buscó llevar a cabo sus políticas comerciales dentro de las normas del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), participando del acuerdo desde 1989, y posteriormente como miembro de la Organización Mundial de Comercio (OMC) (ANTELO, 2000, p. 32).

Como dato importante, en el gobierno de Zamora se firmó la declaración de Trindade, con el entonces presidente brasileiro Fernando Collor. Este documento marcaba las fronteras de Bolivia y Brasil como Vizentini (2004, p. 358 *apud* Sebben, 2010 p. 104) considera, “estratégica para el control de exploración de recursos naturales, minerales y/o tráfico de drogas”.

Sánchez de Lozada presidente de 1993 a 1997, continuo con las ideas de la abertura de mercado, la capitalización, reforma educativa y agraria, medio ambiente y la participación popular (MESA, 2007, p. 575), de los cuales los más sobresalientes se encuentran sus política de participación popular, el cual integra de alguna forma la opinión popular con las decisiones políticas del Estado y la capitalización, otra forma de decir privatización, se hicieron con mayor naturalidad en su gobierno. Las reformas constitucionales de 1994, tomando como referencia las reformas constitucionales de Colombia y el Convenio 169⁴ de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), caracterizaron a Bolivia como un Estado multicultural y pluriétnico, y reconocieron los sistemas indígenas comunales de tierras y justicia (ANDOLINA; RADCLIFFE; LAURIE, 2005, p. 148).

⁴ El convenio 169 si permite una cierta libertad y la auto identificación.

Bolivia, además de ser miembro de la OMC, de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), se ha incorporado como miembro no pleno del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y está participando de la negociación para la conformación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En términos bilaterales se destaca el acuerdo de Complementación Económica con Chile y de una Zona de Libre Comercio con México. Respecto a los acuerdos existentes que ha consolidado se destacan los tratamientos arancelarios preferenciales que recibe en el marco del Sistema Generalizado de Preferencias con los Estados Unidos (Sistema Andino de Preferencias), con países de la Unión Europea (Régimen de Preferencias para Productos Seleccionados de los Países Andinos), Canadá, Japón y países del Grupo de los Siete (Sistema Global de Preferencias Comerciales) (ANTELO, 2000, p. 34).

El gobierno boliviano capitalizo entre 1995 y 1996 las cinco empresas más grandes de Bolivia: Yacimientos petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), Empresa Nacional de Electricidad (ENE), Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE) Lloyd Aéreo Boliviano (LAB) y el Empresa Nacional de Fundiciones (ENAF) (MESA, Carlos, 2007, p. 576). Las razones básicas para privatizar eran: el cambio del papel del Estado, que no debería participar directamente en la producción, para destinar los recursos públicos a inversiones sociales: salud, educación, saneamiento básico e infraestructura (ANTELO, 2000, p. 47).

El Nacionalismo, que frecuentemente se traduce en hostilidad y antipatía a inversiones extranjeras sobre todo en sectores estratégicos como: gas, agua y recursos minerales en general y la resistencia corajosa de sus sectores populares (CAMARGO, 2006, p. 176). Tal es el caso de la ciudad de Cochabamba en donde estallo un enfrentamiento conocida como la “Guerra del Agua” a raíz de un contrato de concesión de provisión de agua a la ciudad otorgado por la empresa (Aguas del Tunari), un consorcio entre bolivianos y una empresa norteamericana Bechtel Holdings que provocó el alza de tarifas y los problemas en la construcción del túnel del proyecto Misicuni” (MESA, 2007, p. 594). Este consorcio prohibió el recogimiento del agua de lluvia y pozos clandestinos, que eran la única fuente de acceso hídrico para los pobladores de escasos recursos. Esto generó un movimiento popular dirigido por un grupo cívico denominado “Coordinadora del Agua y la Vida” y exigió la rescisión del contrato.

Bolivia pasó a vivenciar una dura crisis de hegemonía, en que ningún grupo político fue capaz de mantener el poder sin recurrir a la violencia. “El gobierno no tuvo otra opción que reprimir a la muchedumbre, ocurriendo inclusive 22 heridos y 135 prisioneros en las confrontaciones entre la población y el gobierno” (WASERMAN, 2004, p. 323). Fue el inevitable o desgaste y/o ruptura del paradigma neoliberal, en un país que el 10 de octubre del 2002 cumplía veinte años de ininterrumpida democracia. Tal deterioro condujo a los principales partidos políticos – MNR, MIR y ADN – a ser acusados de corrupción y exclusión (MESA, 2007, p. 594). La crisis económica defraudaba al país, al que se le prometieron cambios para mejorar sus condiciones y que no se produjeron desde el ajuste económico de 1985 con el cambio paradigmático.

De cierto modo, Sánchez de Lozada en 2002, “gobierna otra Bolivia, diferente de su mandato anterior, más fragmentada en movimientos sociales militantes, expresión generalizada de inconformismo y de la impaciencia con la pobreza y la exclusión

econômica” (SEBBEN, 2010 p. 106).

En 2003 desencadena una serie de paquetes fiscales decretadas por presión del FMI (CAMARGO, 2006, p.190). A fines de enero del 2003, el 71% de los bolivianos desaprobaba la gestión que apenas llevaba cinco meses y su nivel de repudio a las políticas de privatización crecía día a día.

En la esfera de las reformas neoliberales, el gobierno Lozada anuncio el proyecto *Pacific-LNG*, un consorcio entre las empresas británicas “*British Gas*”, “*British Petroleum*” y la española Repsol. La explotación de gas por parte de estas empresas y posterior transporte se daría por gasoducto hasta un puerto en Chile, en donde sería licuado y transportado por vía marítima hasta México. “Allá sería reconvertido en gas para atender los mercados mexicanos y norteamericanos en especial el de California y las inversiones llegarían a US\$ 3,1billones” (SEBBEN, 2010, p. 109).

Este fue el punto que agravo la crisis social en la que se encontraban, estallo en la rabia y la violencia de la población que pedía un cambio en las políticas gubernamentales para saciar su sed de inclusión y respeto a la madre tierra. La demanda popular, desde el punto de vista conceptual, tal como es utilizado en este trabajo, era de un cambio de paradigma.

Este enigma que surge desde afuera, es que ya se estaba desempeñando una situación parecida en otros países de América Latina, tal como nos muestra el paradigma logístico. Los partidos políticos de concepción neoliberal no podían proponer la idea de nacionalización, ya que iría en contra de su paradigma. En cambio Evo Morales y su partido proponen como primera labor el decreto supremo 28701/2006. En oposición al decreto de Paz Estensoro, el 21060/1985, el decreto 28701/2006 propuesto por Morales dicta la Nacionalización de los Hidrocarburos, lo cual contradice al paradigma neoliberal y marca su consecuente e inminente ruptura.

3.- BOLIVIA POS-2006

El 22 de enero de 2006, Bolivia inició una nueva etapa en su historia contemporánea. Evo Morales Ayma, líder cocalero y dirigente del partido Movimiento al Socialismo (MAS), “cuyo interés principal, era la continuidad de los cultivos de coca, que es directamente opuesto a lo que constituye precisamente uno de los pilares de la política neoliberal de combate a la droga” (CAMARGO, 2006, p. 201). El Plan Nacional de Desarrollo para el quinquenio 2006-2010, el objetivo de estas reformas es cambiar el patrón de desarrollo primario exportador y al mismo tiempo superar la desigualdad y la exclusión social (DEHEZA, 2007, p. 43).

La gran acción significativa del nuevo gobierno, tuvo lugar el 1 de mayo del 2006, con la aprobación del Decreto Supremo 28701/2006, opuesto al 21060/1985, ya que se refería a la Nacionalización de los Hidrocarburos, cumpliendo así con la primera promesa electoral. “Gracias a la política de nacionalización [...] se registró un crecimiento en el sector fiscal, lo que represento una contribución de este sector al PIB de un 13,4%” (DEHEZA, 2007, p. 43; 57). Aunque tuvo efectos coyunturales en las relaciones con su principales socios comerciales. En Argentina la medida generó preocupación porque Bolivia es quien abastece gas a través de Repsol. Petrobras de Brasil amenazó con no cumplir con las inversiones previstas y Repsol (YPF) de España planteó con llevar a tribunales internacionales si consideraba necesario. Los gobiernos asumieron la defensa de las empresas nacionales frente al gobierno boliviano. Las tensiones con España bajaron con las reuniones entre las delegaciones españolas y el gobierno boliviano para lograr acuerdos

dentro del marco de la nacionalización o en la negociación de los nuevos contratos.

La política exterior del Presidente Evo Morales responde al concepto de interés nacional para Bolivia. En su discurso inaugural el primer mandatario plantea una política orientada a resolver los problemas de forma democrática con justicia e igualdad y sin condicionamientos ni sometimientos (DEHEZA, 2007, p. 57). En fin, es una política orientada al mejor aprovechamiento de los recursos naturales y su transformación, generando mayor riqueza, mejor distribución de los beneficios en la sociedad para mejorar sus ingresos dentro del paradigma del vivir bien. La transformación e industrialización de los recursos naturales, en particular los estratégicos favorecen ostensiblemente al país, lo que justifica la definición de políticas nacionales y adopción de acciones internacionales destinadas a la defensa y utilización racional de estos recursos, en función de los objetivos del Estado (VILLEGAS, 2007, p. 198). Uno de los proyectos más ambiciosos del gobierno Morales, es la de industrializar los recursos minerales en el salar más grande del mundo Uyuni, “el desarrollo de un polo químico-industrial de [...] cloruro de potasio, sulfato de potasio, carbonato de litio y ácido bórico garantizaran estos minerales al mundo para el 2014, dada su alta demanda” (VARGAS, 2010, p. 1), estas políticas de desenvolvimiento del Estado las retomaremos en el siguiente punto del modelo híbrido.

En la práctica, desde que inició su gestión de gobierno Morales ha fortalecido los vínculos de cooperación con Cuba y Venezuela. Inició programas en materia de salud y educación con el gobierno cubano y de cooperación energética con Venezuela. Para reforzar las relaciones con estos dos países firmó el acuerdo Alternativa Bolivariana para los Pueblos, acuerdo comercial que es considerado "antineoliberal y antiimperialista", y alternativo al tratado de libre comercio con los EEUU (DEHEZA, 2007).

En una segunda instancia, en la cual ha estado presente el gobierno venezolano, radica en el financiamiento del programa “Bolivia cambia, Evo cumple” entre 2006 y mediados del 2011. A través de este programa, Venezuela dono 460 millones de dólares para la realización de obras de infraestructura en barrios marginales y periféricos. El intercambio comercial entre China y Bolivia evidencia en sus economías una clara complementariedad “el país andino exporta grandes volúmenes de minerales como: plata, zinc, antimonio y estaño, en cuanto que el gigante asiático le vende más de 4000 productos manufacturados” (CEPPIC, 2014, p. 135; 138).

En aras de fortalecer el vínculo bilateral, en septiembre del 2011, Bolivia y China firmaron seis acuerdos de cooperación para el emprendimiento de proyectos conjuntos en materias de agricultura, minería comunicaciones, energía, incentivos a las inversiones y seguridad alimentaria. Los chinos pueden ser socios importantes en las primeras fases de aprovechamiento y desarrollo del litio y otros recursos evaporíticos y el Estado andino deberá tener una presencia activa en las etapas de exploración y extracción, pero sobre todo en lo que respecta a su industrialización (CEPPIC, 2014, p. 135-138).

Bolivia e Irán se han brindado mutuo apoyo en las demandas presentadas ante los organismos internacionales. Irán ha respaldado la defensa de la hoja de coca “como un derecho inalienable del pueblo boliviano” y como contrapartita, Bolivia defiende el programa nuclear iraní para fines pacíficos según Natalia Ceppic (2014, p. 139).

Luego de varios encuentros y opiniones, los gobiernos de Bolivia y Estados Unidos suscribieron el 7 de noviembre del 2011 un convenio Marco de mutuo respeto y colaboración. Entre sus metas principales, se encuentra la promoción del comercio conjunto y la

responsabilidad compartida en la lucha contra el tráfico de drogas, sin incluir el tema del ATP-DEA (CEPPIC, 2014, p. 141).

A partir de una reingeniería institucional y jurídica del sector minero, que es una muestra de la fusión de desarrollismo y logística, el Estado controla y fiscaliza concesiones mineras y participa activamente en las actividades de prospección, exploración y generación de valor agregado. También ejerce el control de la comercialización de minerales y metales y centralizara el acopio y comercialización de la producción de las cooperativas y mineros chicos.

Las políticas diseñadas desde 2006 para lograr el cambio paradigmático propuesto y que están siendo ejecutadas son: “el control estratégico de los recursos mineralógicos del país, la recuperación de las concesiones mineras en las que no se haya realizado inversiones, ampliación del conocimiento potencial geo mineralógico del territorio nacional, la diversificación y aumento del valor agregado de la producción minera y el fortalecimiento de la minería cooperativa y chica” (VILLEGAS, 2007, p. 105).

Finalmente, tenemos que citar que es una política dinámica de promoción de exportaciones y apertura de nuevos mercados que permite el desarrollo de nuevos productos bolivianos en función de la demanda internacional, sin descuidar la protección del aparato productivo nacional y el uso sostenible de los recursos naturales y humanos (VILLEGAS, 2007, p. 194). Es una de las prioridades del gobierno de Evo Morales, nacionalizar, recuperar e industrializar los recursos del suelo y subsuelo con todas sus riquezas, aguas lacustres, fluviales y medicinales, así como los elementos de fuerza física susceptibles de aprovechamiento en un marco favorable de demanda externa de los mismos (VILLEGAS, 2007, p. 199). Y estos a su vez muestran la funcionalidad y continuidad del paradigma desarrollista. A pesar de ser una propuesta presentada en el inicio del gobierno, lo que es importante es que son exactamente estos puntos que tienen sido llevados adelante. En relación a esto, se debe destacar el énfasis del gobierno a los recursos minerales estratégicos.

La construcción de un Estado enfocado no solo en la ampliación del trabajo, sino también que este sea permanente, como está establecido en el Plan de Desarrollo Nacional en 2006 según Carlos Villegas (2007, p. 23) “empleo digno y permanente, donde el trabajo es una actividad que contribuye a la realización plena de la persona”, que son rasgos mínimos del paradigma desarrollista. Y por otro lado, la función de “Estado Empresario” lo asume el pueblo, al menos esto en el supuesto caso interno solamente, ya que a nivel externo es el Estado quien asume este papel rasgo característico del paradigma logístico, como dice Carlos Villegas (2007, p. 22), “La Bolivia democrática se funda en la sociedad plurinacional y comunitaria, donde el pueblo ejercerá el poder político desde las regiones con los actores sociales y los movimientos sociales e indígenas”.

Pero a raíz de tan escasas diferencias entre el paradigma desarrollista y el logístico, son más las similitudes y que se pueden apreciar en el periodo paradigmático en nuestro trabajo, uno de ellos está en la modificación de la estructura de producción mediante la cooperación tecnológica para el desarrollo de la gran industria, de lo cual se encargara la diplomacia económica y además iniciativas económicas comunitarias, “para mejorar la capacidad económica local extremadamente pobre, promoviendo la producción de alimentos” (VILLEGAS, 2007, p. 43). Y la otra característica más significativa, pero sin restarle merito a las demás, es la autonomía decisoria que consta en las páginas del Plan de Desarrollo Nacional de 2006 y Carlos Villegas (2007, p. 22), dice que:

“La Bolivia soberana tomara decisiones propias y autónomas a partir de sus necesidades, perspectivas e identidades. También se relacionara digna y exitosamente en el contexto mundial, preservara relaciones armónicas y de equilibrio entre los países y consolidara su soberanía alimentaria y energética en beneficio del vivir bien” (VILLEGAS, 2007, p. 22).

Esto demuestra que el paradigma desarrollista puede convivir en ciertas dosis con el logístico al transferir a la sociedad las responsabilidades del Estado empresario y a su vez tener autonomía en lo externo.

CONCLUSIÓN

En el paradigma neoliberal la política externa según Morales (2006), nunca se desarrolló de una forma coherente, pero según el ministro de relaciones exteriores de 2003 a 2005 Siles del Valle (2004), dice que: “la política externa de Bolivia se manejó con una característica de continuidad”, es decir que se la intento adaptar a las mudanzas internas y externas. El comportamiento internacional de Bolivia, a través de la adopción de políticas liberales, busco modernizar el país y adaptarse a las nuevas realidades del escenario internacional (GONCALVES, 2009, p. 33). La liberalización económica seguida por los gobiernos de Víctor Paz, Jaime Paz, Gonzalo Sánchez de Lozada, Banzer y Quiroga a través de sus reformas buscaron la modernización y atraer el capital extranjero, procurando no solo adaptar el mercado al medio internacional, sino también perseguir un interés nacional de integración energética.

A partir de las crisis políticas y sociales en los años 2000 y 2003, impidieron los avances en los objetivos de la política externa neoliberal de los gobiernos ya mencionados. Para dar unos ejemplos de la agenda internacional boliviana, tenemos: Diplomacia y gas natural, lucha contra el narcotráfico e integración marítima (SILES DEL VALLE, 2004). En ese aspecto el país sufrió una inestabilidad política interna en 2003 a 2005, por lo cual no tuvo éxito de conquistar mercado para sus principales productos de exportación.

Ya en el gobierno de Morales (2006) la política externa tomo nuevos rumbos: La nueva reforma del Estado, la recuperación del control estatal de los recursos naturales, la refundación del país a través de la Asamblea Constituyente (DEHEZA, 2007), la modificación de la política de tierras y la emisión de políticas sociales para beneficiar a los sectores más pobres del país, mediadas que reflejan la nueva estrategia del gobierno en la diplomacia que dan ruptura al modelo neoliberal predominante en los gobiernos anteriores. Los objetivos de esta nueva diplomacia era estar en contacto con todos y no apenas con los sectores privilegiados, promover las relaciones del país no solo a través de las cancillerías, sino también, con los pueblos y priorizar los derechos humanos y los principios de la vida y no la lógica de mercado.

Con el decreto supremo 28071 del 1 de mayo del 2006 el gobierno de Morales retomo el sector clave de la economía del país con la nacionalización de los hidrocarburos. Esto podemos notar en el paradigma Logístico que tiene el objetivo de disminuir (no quitar) en pequeñas dosis los efectos que dejó el paradigma neoliberal en las esferas tanto políticas, económicas y sociales, dar apoyo logístico a los emprendimientos, públicos y/o privados, de preferencia al privado, con el fin de robustecerlo en términos comparativos internacionales” (CERVO, 2008, p. 87) y recuperar la autonomía decisoria de la política exterior. Como el ejemplo más notable tenemos el caso de YPFB como una industria ya establecida. En

el paradigma logístico se “supone concluida la fase desarrollista, centrada en lo interno y proyecta la internacionalización económica” (CERVO, 2008, p. 87).

“Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB Corporación) iniciará su internacionalización en países limítrofes como Perú y Paraguay con actividades en distribución y comercialización, considerando a estas actividades como las de menor riesgo y en las que la empresa boliviana cuenta con una gran experiencia” (YPFB, 2015).

Y con base en la abordaje de Amado Cervo (2008 p. 75), que clasifica el modelo desarrollista en 3 fases: 1) La implantación de una gran industria de transformación en asociación con el emprendimiento extranjero, tal es el caso de (YPFB); 2) La implantación de la industria de base, a partir de emprendimientos del Estado, un proyecto de gran magnitud es la industrialización de los recursos evaporíticos en tres fases primero carbonato de litio, segundo cloruro de potasio y otras sales que se encuentran en el salar de Uyuni y 3) La de innovación tecnológica. Por lo tanto el gobierno de Morales busca la cooperación y solidaridad para acabar con la desigualdad en el sistema de producción por todos los medios de relacionamiento internacional en materia de desarrollo, siendo este una característica del paradigma desenvolvimentista.

Es por ese motivo que la política externa de Bolivia en los periodos de 2006 a 2014 se encuadra en lo que hemos denominado paradigma híbrido, ya que este presenta elementos tanto del paradigma desarrollista como también del paradigma logístico, pues no tiene la totalidad de ninguno de los dos, pero si un poco de las características de ambos.

BIBLIOGRAFÍA

ANDOLINA, Robert; RADCLIFFE, Sarah; LAURIE, Nina. Gobernabilidad e identidad: Indigeneidades transnacionales en Bolivia. Buenos Aires: **CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales**, Cap. de libro, 2005.

ANTELO, Eduardo. **Políticas de estabilización y de reformas estructurales en Bolivia a partir de 1985**, UCB, 2000.

BOLIVIA, **Decreto Supremo No. 21060**, Víctor Paz Estensoro, La Paz, 1985, 39 p.

BOLIVIA, **Decreto Supremo No. 28699**, Evo Morales Ayma, La Paz: Gaceta oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, 2006.

CABRERA, Juan. **La construcción del Estado Plurinacional: Bolivia de 1960 a 2010**. Bogotá: Territorios, 2011. p. 13-58.

CAMARGO, Alfredo C. **Bolivia: A Criação de um Novo País a Ascensão do Poder Político Autóctone das Civilizações pré-Colombianas a Evo Morales**. Brasília: FUNAG, 2006, p. 175-253.

CEPPIC, Natalia. **La política exterior de Bolivia en tiempos de Evo Morales**. Vol. XIV, n. 1: USF, Rosário de Santa Fe, 2014. p. 125-151.

CERVO, Amado. **Política Exterior e Relações Internacionais do Brasil**: Enfoque paradigmático. Rev. sujetadores. Polít. int. [en línea], vol.46, n.2, 2003. p. 5-25.

CERVO, Amado. **Inserção Internacional**: formação dos conceitos brasileiros. 2 eds.: Saraiva, São Paulo, 2008, 297 p.

DEHEZA, Ivana. **Bolivia 2006**: Reforma estatal y construcción del poder. Revista de Ciencias Políticas, Vol. 27, Santiago, 2007.

DE LA CRUZ, Fernando. **Ayuda externa en Bolivia 1985-2003**: Auge y caída del neoliberalismo, Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica, UC, 2011.

FRENKEL, Roberto. Globalización y crisis financiera en América Latina. CEDES. Buenos Aires, Argentina. Revista de la CEPAL 80, 2003.

FURTADO, Celso. A Hegemonia dos Estados Unidos e o subdesenvolvimento da América Latina. 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975, p. 89-110.

GONCALVES, Fernanda. Bolívia: novos rumos na política externa. Caderno de Relações Internacionais, v. 2, n. 1, 2009.

HARNECKER, Marta. El nuevo modelo económico del socialismo del siglo XXI. Algunos elementos para su discusión. SENPLADES, ed. 1, n. 1, Quito, 2010.

JIMENEZ, Edgar. El modelo neoliberal en América Latina. Artículo, Revista del Departamento de Sociología, Vol. 7, No. 9. 1992.

KAY, Cristóbal. Estudios del desarrollo; neoliberalismo y teorías Latinoamericanas. Revista mexicana de sociología, Vol. 55, No. 3, 1993.

MESA, Carlos. La Republica, Militarismo y Democracia 1952-1997, **Historia de Bolivia**. 6. ed. La Paz: Gisbert, 2007, 717 p.

MEJIDO, Manuel. Neodesarrollismo y seguridad en América Latina: el caso de Bolivia: Revista de Política y Estrategia, n. 114, ANEPE, 2009.

MORALES, Evo. Palabras del Presidente de la República, Evo Morales Ayma, en la transmisión de mando Presidencial. Bolívia, 22 jan. 2006.

NOGUEIRA, Paulo. O consenso de Washington: A visão neoliberal dos problemas Latino-americanos. São Paulo: USP, 1994.

SEBBEN, Fernando. **Bolívia**: Logística nacional e construção do Estado. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre: UFRGS, 2010.

SILES DEL VALLE, Juan Ignacio. **A nova política externa da Bolívia**. Revista Diplomacia, Estratégia e Política, Brasília, n.1, p.22- 40, out./dez. 2004.

SPÍNOLA, Vera. Neoliberalismo considerações acerca da origem e história de um pensamento único. Revista de desenvolvimento econômico (RdE), n. 9. Salvador, 2004.

VARGAS, Oscar. **Proyecto boliviano de industrialización del litio en el Salar de Uyuni**,

COMIBOL, Dirección Nacional de Recursos Evaporíticos de Bolivia: Reporte metalúrgico y de materiales, 2010.

VILLEGAS, Carlos. **Plan Nacional de desarrollo**: Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien. Bolívia, 2007.

WASSERMAN, Claudia. Bolívia: História e identidade. Uma abordagem sobre a cultura e as sociedades contemporâneas. In: ARAUJO, Heloisa V. (org.). **Os países da Comunidade Andina**. Vol. 1, p. 317-342. Brasília: FUNAG-IPRI, 2004.

YPFB. **YPFB Gestiona la internacionalización de sus actividades**: La Paz-Bolivia, All Right Reserved-YPFB Corporation, 2015. Disponible en: <<http://www.yxfb.gob.bo/en/14-noticias/392-ypfb-gestiona-la-internacionalizaci%C3%B3n-de-sus-actividades.html>>

A (IM)POSSIBILIDADE DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DA POLÍTICA EXTERNA

Gustavo Oliveira Vieira¹

RESUMO: O presente artigo tem por objetivo problematizar a questão dos *checks and balances* no que tange às deliberações no âmbito da política externa brasileira. Se a separação de poderes, com seus freios e contrapesos, é estruturante do sistema constitucional, de que modo ocorre o controle de constitucionalidade no âmbito das ações e omissões ligadas à política externa? Com uma abordagem dialética, apresenta-se inicialmente a fundamentalidade da separação de poderes no constitucionalismo e a crise funcional contemporânea, para daí enfrentar o problema da aplicação dos princípios constitucionais que “regem” a atuação do Brasil na política internacional, o modo como é possível controlar tal constitucionalidade no caso de participação a tratados internacionais, entretanto, fica em aberto os mecanismos possíveis de controle de constitucionalidade no caso e omissões da política externa nacional.

Palavras-chave: Constituição; Separação de Poderes; Política Externa.

INTRODUÇÃO

A (des)conhecida trajetória histórica da civilização brasileira açambarca uma pluralidade de projetos e desencontros, do Estado patrimonial português ao Estado democrático de Direito. Esse é o primeiro dado para se ter em mente a uma correta compreensão do projeto constitucional tupiniquim. Se Faoro começa os *Donos do Poder* no século XIII com o patrimonialismo português, a Constituição que nos desafia tem pouco menos de 30 anos. Essa síntese projetante estabelece uma ruptura sobre um modelo antigo, impregnado de vícios antidemocráticos e patrimonialistas, resistentes ao novo.

Passados mais de vinte e cinco anos da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, torna-se pertinente pautar os seus desafios contemporâneos, revisitando sua ligação com a questão da política internacional tão urgente ante a aceleração das relações interestatais, considerando a relevância social e jurídica crescente destes temas e a necessidade de uma abertura democrática das de tais decisões no âmbito da diplomacia brasileira - que mais e mais afetam a realidade social do país.

Trata-se de um esforço para demonstrar a hipótese sobre a inexistência de blindagem da política externa no Brasil ao papel normatizante e dirigente da Constituição na era do Estado Democrático de Direito. Em tempos de politização do jurídico e judicialização da política, quais os limites da jurisdição constitucional para garantir efetiva constitucionalidade das decisões do poder executivo em sede de relações internacionais? Quais as vias para a realização de um controle de constitucionalidade da política externa? Como se realizam os sistemas de freios e contrapesos (*checks and balances*) das decisões do Estado brasileiro voltadas à realização de sua política internacional? Caberia ao poder judiciário exercer jurisdição constitucional acerca das deliberações sobre relações internacionais do Brasil? De que forma e com quais limites? Tanto de atos comissivos quando das omissões do Estado?

Há uma fusão entre os elementos constitucionalidade e estatalidade. A essência do

¹ Professor Adjunto da Universidade Federal da Integração Latino-Americana em Foz do Iguaçu, Paraná, no curso de Relações Internacionais e Integração. Bacharel e mestre em Direito pela UNISC (bolsista CAPES), em doutor em Direito pela UNISINOS, sanduíche na University of Manitoba (Winnipeg, Canadá – bolsista ELAP). Autor do livro “Constitucionalismo no Cenário Pós-Nacional” pela editora da UNIJUÍ (2014). E-mail: gustavo.vieira@unila.edu.br

constitucionalismo está absolutamente imbricada à tarefa de contenção das arbitrariedades no uso do poder, limitação do poder e supremacia da lei (Estado de direito, *rule of law*, *Rechtsstaat*). Ao mesmo tempo em que o constitucionalismo rompe com o absolutismo da primeira versão do Estado moderno, projeta uma fórmula de governo e de Estado, limitada materialmente pelos valores básicos dos direitos humanos e fundamentais.

Tendo isso em conta, para perquirir a congruência entre constitucionalismo, separação de poderes e política externa, primeiramente transitar-se-á sobre a fundamentalidade da separação de poderes e os problemas decorrentes da sua crise funcional, para, a seguir, entender a separação de poderes aliada a política externa, em suas competências e mecanismos de freios e contrapesos.

1. A Fundamentalidade Constitucional da Separação de Poderes ante a Crise Funcional Contemporânea

1.1 Constituição enquanto *organização (e separação) do poder e das liberdades*

A Constituição é o texto onde se dispõem as liberdades e se organizam os poderes de uma determinada comunidade política. Na máxima síntese de Matteucci: organização do poder e das liberdades². Eis a essência do fenômeno constitucional. Para Canotilho, o constitucionalismo “é a teoria (ou ideologia) que ergue o princípio do governo limitado indispensável à garantia dos direitos em dimensão estruturante da organização político-social de uma comunidade. Neste sentido, o constitucionalismo moderno representará uma *técnica específica de limitação do poder com fins garantísticos*. É uma *teoria normativa da política*, tal como a teoria da democracia ou a teoria do liberalismo”³.

Assim, a Constituição, como “modelagem jurídica do fenômeno político”, é o “*Estatuto do poder*” no âmbito do Estado nacional. A Constituição como um instrumento de integração social, fundante e mantenedor da ordem política e jurídica, que produz e preserva a unidade política⁴. Apesar de haver uma relação profunda entre constituição e constitucionalismo, ambos não representam expressões absolutamente simétricas⁵.

“los debates constitucionales de la Edad Moderna se pueden reconducir a tres grandes principios...: el de la constitución equilibrada (*checks and balances*), que es una reinterpretación del ideal clásico del estado mixto; el de la soberanía de las leyes, que es una herencia de la Edad Media; y finalmente, el de la separación de poderes, que es típico de la Edad Contemporánea que comienza con las revoluciones americana y francesa”⁶.

Essa é a definição dos princípios da filosofia política incorporadas pela constituição no

² MATTEUCCI, Nicola. **Organización del Poder y Libertad**: historia del constitucionalismo. Madrid: Trotta, 1998.

³ CANOTILHO, Jose Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 51.

⁴ COELHO, Inocêncio Mártires. Apresentação. In: GRIMM, Dieter. **Constituição e Política**. Tradução de Geraldo de Carvalho. Del Rey: Belo Horizonte, 2006, p. XX.

⁵ BARBARA, Augusto; ZANETTI, Gianfrancesco. **Le Basi Filosofiche del Costituzionalismo**. 9. ed. Roma: Laterza, 2006, p. 3.

⁶ MATTEUCCI, Nicola. **Organización del Poder y Libertad**: historia del constitucionalismo. Madrid: Trotta, 1998, p. 27.

sentido moderno e pelo Estado constitucional. Dois desses princípios estão intimamente ligados, apesar de terem fundamentações diversas, mas conexas – constituição equilibrada (freios e contrapesos) e separação de poderes como técnica para desconcentração do poder, com competências deslocadas inicialmente ao parlamento, e, aos poucos, também ao judiciário. O sistema de amarração constitucional do poder não pode representar estagnação das decisões ante à dinâmica social. Ao mesmo tempo, as arbitrariedades e o abuso do poder precisam receber contenções constitucionalmente (e previamente) estabelecidas para garantir a legitimidade democrática, com possibilidades de controles interfuncionais.

A separação de poderes na perspectiva de Montesquieu (1689-1755) é justificada pelas ideia de que “[t]udo estaria perdido se o mesmo homem ou o mesmo corpo dos principais ou dos nobres, ou do povo, exercesse esses três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas, e o de julgar os crimes ou as divergências dos indivíduos”⁷ – tratando da vulnerabilidade que as vicissitudes do uso do poder concentrado numa pessoa poderia gerar⁸.

José Afonso da Silva traz os fundamentos da separação dos poderes: a. *especialização funcional*, para cada órgão fica estabelecido o exercício de uma função específica (ao Congresso cabe a função legislativa, ao Presidente da República a função executiva e ao Judiciário a função jurisdicional); b. *independência orgânica*, indicando a não-subordinação de um órgão a qualquer outro⁹.

O princípio da separação de poderes é concebido desde a antiguidade clássica, por Aristóteles, mas é no sentido moderno trazido principalmente por Locke e Rousseau, obtendo divulgação e definição maior com Montesquieu. E, com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 tornou-se um dogma constitucional, pois, continha, no seu artigo 16 que *não teria constituição a sociedade que não assegurasse a separação de poderes*. Por isso, a separação de poderes é uma das técnicas mais relevantes do sistema constitucional moderno.

O artigo 16 da Declaração Francesa de 1789 está respondendo ao problema de um tempo específico. Mas cria uma tradição constitucional reiteradamente reconhecida pelo constitucionalismo brasileiro. Tanto que o princípio da separação de poderes e a exigência pela harmonia entre os mesmos é inserido no artigo 2º da Constituição de 1988, elevado a cláusula pétrea, tamanha sua fundamentalidade na concepção orgânica e estruturante da íntegra do sistema constitucional brasileiro. Os freios e contrapesos devem impedir eventuais excessos, em face de determinada ação ou omissão dos poderes para contê-lo ou restabelecer o equilíbrio na relação entre os poderes e da ação ou omissão estatal¹⁰.

Nesse sentido, a inobservância aos pressupostos da separação de poderes fere de morte o sistema constitucional como um todo, pois se esvai um dos pilares de sustentação da arquitetura constitucional, e por isso elevada à condição de um princípio constitucional. Por isso já no segundo artigo da Constituição de 1988 lê-se: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. Agregue-se a isso o fato de a

⁷ MONTESQUIEU, Charles de. **Do Espírito das Leis**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1962, v. 1, p. 181.

⁸ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Tradução de Carmen Varriale et. al. 12. ed. Brasília: UNB, 1999, vol. I, p. 256.

⁹ SILVA, José A. da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 113.

¹⁰ MORAES, Guilherme Peña de. **Direito Constitucional**. Teoria do Estado. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 20.

separação de poderes estar inscrita como uma das cláusulas pétreas¹¹ (explícitas¹²) do constitucionalismo brasileiro, ou seja, não poderá ser abolida a separação de poderes – cláusulas pétreas estas que são condições de garantia da unidade e identidade do projeto constitucional. Isto para afirmar que não há dúvidas do relevante papel da jurisdição constitucional para o reconhecimento da supremacia constitucional, porém, a jurisdição deve ater-se, para que coerência tenha com o próprio texto constitucional, limites postos pela separação de poderes¹³.

1.2 Crise funcional na separação de poderes, supremocracia e outras mazelas

Uma das críticas que se faz a prática estatal brasileira diz respeito à crise funcional do estado contemporâneo. Bolzan de Moraes tematiza a “perda da centralidade e exclusividade da figura do Estado” e a chamada crise funcional “em razão da multiplicidade de *loci* de poder”. Uma perda referencial que “não pode ser pensada em seus *aspectos internos*”. No *viés externo*, “onde cada vez mais a especialização se vê substituída pela ocupação de espaços de um dos setores por outro”¹⁴, como o emblemático exemplo do executivo legislando pelas Medidas Provisórias¹⁵, o Poder Legislativo reformando a Constituição para desdizer decisões em sede de controle concentrado de constitucionalidade, assim como o Poder Judiciário avançando de maneira quase ilimitada nos demais poderes.

Para Bolzan de Moraes, há um certo *pluralismo de ações e um pluralismo funcional*, sejam legislativas executivas ou jurisdicionais, que “buscam sua força na legitimidade democrática, no medo, na inevitabilidade, na inexorabilidade, na dramatização de expectativas, na força física, etc”¹⁶. São transformações que se observam nas relações entre as funções estatais, que geram muito mais do que desconforto, mas a indefinição de competências e

¹¹ Os quatro elementos componentes das cláusulas pétreas da Constituição de 1988 são pilares fixadores de um projeto de Estado e de nação, centrados nos direitos fundamentais (*direitos e garantias individuais*), pelo formato de um Estado Democrático de Direito calcado na soberania popular sustentada pelo voto qualificado (*voto direto, secreto, universal e periódico*), e a organização dos poderes dada pela repartição de competências em razão da preponderância do interesse entre os entes federados (*forma federativa de Estado*) e a separação funcional (*separação dos poderes*).

¹² Há autores que se manifestam sobre as cláusulas pétreas implícitas, como a república, a impossibilidade de alteração no procedimento de reforma da própria constituição via emendas à Constituição. BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 202. Segundo Gilmar Mendes (et. al.), ao tratar das cláusulas pétreas, “as limitações materiais ao poder de reforma não estão exaustivamente enumeradas”. MENDES, Gilmar; COELHO, Inocêncio M.; BRANCO, Paulo Gustavo G. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 228.

¹³ No caso brasileiro, da organização dos poderes é talhada a partir da combinação de duas técnicas: o *federalismo*, de inspiração estadunidense e a *separação de poderes*, de referencial francês. *Ambos*, federalismo e separação de poderes, e *são cláusulas pétreas*, por serem repositórios da identidade do projeto constitucional em vigor. Enquanto aquele representa a divisão vertical do poder, a partir da distribuição geográfica de competências pela preponderância dos interesses entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a separação de poderes endossa a repartição horizontal das atribuições da ação pública estatal entre os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, que devem exercer preponderantemente suas funções típicas (de legislar, administrar e julgar), e, excepcionalmente, funções atípicas constitucionalmente definidas.

¹⁴ MORAIS, José Luis Bolzan de. **As crises do estado e da constituição e a transformação espacial dos direitos humanos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002, p. 50-52.

¹⁵ ARKO ADVICE. **Produção Legislativo 1995-2007**. Brasília: Arko Advice, 2007. Entre 1995 e 2007 78% da produção legislativa ficou a cargo do Poder Executivo, em grande parte por conta das Medidas Provisórias – mecanismo constitucional de legislação por parte do Poder Executivo em caso de relevância e urgência.

¹⁶ MORAIS, José Luis Bolzan de. **As crises do estado e da constituição e a transformação espacial dos direitos humanos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002, p. 50-52 e 58.

atribuições funcionais.

Aliás, o poder judiciário avança no orçamento estatal das políticas públicas por meio do ativismo judicial sob a atraente retórica da implementação de direitos sociais via decisões judiciais, sem dar-se por conta que não tem a visão de conjunto do planejamento orçamentário global do Estado. São casos concretos e não pouco relevantes de demandas sociais emergentes da rica facticidade brasileira da pobreza e desigualdade social, onde, de maneira quase esquizofrênica, o Estado apesar de não dispor da política pública adequada – exemplo, remédio específico – oferece defensor público para a representação judicial, magistrado para oferecer uma decisão e um advogado público para resistir à pretensão¹⁷.

As sereias também (en)cantam ao Supremo Tribunal Federal. Mais alarmante ainda enquanto eloquente caso de crise funcional – e, portanto, violação de cláusula pétrea carreada na missão de manter a identidade e unidade do projeto constitucional – é a *supremocracia* na visão de Oscar Vilhena Vieira ante a judicialização da vida política: “Tudo parece exigir uma última palavra do STF. Se por um lado isto demonstra a grande fortaleza desta instituição, por outro é sintoma de uma forte crise, para não dizer degradação, de nosso sistema democrático, que hoje depende deste novo “Poder Moderador” para funcionar”¹⁸. E adverte: “A questão fundamental é saber até quando o STF poderá suportar esta enorme pressão decorrente da incapacidade de nosso sistema político de deliberar dentro de parâmetros legais e racionais”¹⁹. Mas não haveria excessos mesmo nas próprias decisões do STF?²⁰

¹⁷ A questão da demanda jurisdicional dos remédios como meio de efetivação ao direito à saúde, e. g., abarrotam os cartórios e a atividade de defensores, magistrados e procuradores do estado. Simultaneamente, as decisões judiciais a respeito das demandas sociais ligadas à saúde comprometem o erário destinado aos cuidados da saúde da população toda, para atender aos demandantes vitoriosos. Todavia, considerando que o orçamento estatal para prestação da saúde da população é limitado, e que o magistrado não tem a visão de conjunto para uma decisão integral sobre políticas públicas – e aí sim seria um caso de usurpação de competências – ao julgar o caso concreto procedente, não dá-se por conta que tira de alguém que haveria de ser beneficiado pelos critérios selecionados em âmbito administrativo do poder executivo. Certamente a resposta correta não seria negar todos os pedidos jurisdicionais, todavia, incorreto também o que ocorre, de comprometimento de fatias enormes do orçamento estatal para o atendimento a ordens judiciais que aplicam uma lógica individualista-liberal do direito de um, em dissonância com a perspectiva transindividual do direito.

¹⁸ VIEIRA, Oscar Vilhena. *Supremocracia: vícios e virtudes republicanas*. **Jornal Valor Econômico**. ; p. 10, 6 nov. 2007. “Difícil pensar um tema relevante em nossa vida política que não venha a exigir, mais dia menos dia, a intervenção do STF: troca-troca de partidos, cláusula de barreira partidária, julgamento de altas autoridades (vide Collor e mensalão), limites de atuação das CPIs, do Ministério Público e do Conselho Nacional de Justiça, sessões secretas do Senado, direito de greve dos servidores públicos, guerra fiscal, aposentadorias de governadores, reforma administrativa, previdenciária e do próprio Judiciário, pesquisa com células-tronco, quotas nas universidades, desarmamento, distribuição de medicamentos, aborto, direito adquirido – sem falar em milhares de habeas corpus, como o concedido para Salvatore Cacciola. (...)Múltiplas são as razões para esta proeminência do STF em nosso sistema político. A primeira delas decorre da própria ambição da Constituição de 1988 que, corretamente desconfiada do legislador, sobre tudo legislou. O efeito colateral do compromisso maximizador assumido pelo texto de 1988, no entanto, foi a criação de uma enorme esfera de tensão constitucional. A equação é simples: se tudo é matéria constitucional, o campo de liberdade dado ao corpo político é muito pequeno. Assim, qualquer movimento mais brusco gera um incidente de inconstitucionalidade e, conseqüentemente, a judicialização de uma contenda política”. Ver: VIEIRA, O. V.. *Supremocracia*. In: SARMENTO, Daniel (Org.). **Filosofia e Teoria Constitucional Contemporânea**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 483-502.

¹⁹ VIEIRA, Oscar Vilhena. *Supremocracia: vícios e virtudes republicanas*. **Valor Econômico**; p. 10, 6 nov. 2007.

²⁰ STRECK, Lenio Luiz; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de; LIMA, Martonio Mont’Alverne Barreto. **A nova perspectiva do Supremo Tribunal Federal sobre o Controle Difuso: mutação constitucional e limites da legitimidade da jurisdição constitucional**. Disponível em: <www.leniostreck.com.br>. Acesso em: 12 ago. 2015.

Ou ainda, outra decisão que, ao mesmo tempo em que fundamenta a ideia de *supremocracia*, evoca severos questionamentos sobre os limites de atuação do STF é a desconstituição de decisões discricionárias estabelecidas de competência exclusiva do poder executivo para a concessão de refúgio (voto do relator, Min. Cesar Peluso, Ext. 1085²¹, *Cesare Batistti*)? Cesar Peluso chega a questionar se não estaria o Ministro da Justiça usurpando poderes do STF para decidir sobre a questão extradicional. Nas palavras do Ministro Peluso, “É que bem pode que debaixo de expedir ato compreendido nas suas atribuições legais, a autoridade administrativa haja invadido terreno da competência que a Constituição da República reserva ao STF”, se o ato constitui ou não causa de extradição. No entanto, a concessão de refúgio é competência do próprio Ministro da Justiça, em última instância, e o STF já julgou sobre a constitucionalidade ou inconstitucionalidade do artigo 33 do Estatuto de Refugiado que prevê a impossibilidade de extraditar aquele que tiver a concessão de refúgio, entendendo pela constitucionalidade do dispositivo. As súmulas vinculantes não representam o exercício de um processo legislativo - sempre em prol de uma retórica atraente como, neste caso, a celeridade processual - que extrapola a competência originária do STF? Não estariam as sereias cantando aos ministros do STF, sem que estes estejam protegidos com ceras nos ouvidos ou amarrados ao mastro da embarcação?

No entanto, a supremocracia é uma inovação em relação à clássica teoria da separação de poderes, que precisa ser avaliada em cada caso, tendo em vista que também se percebe a acumulação de demandas ao judiciário como “uma consequência do avanço das constituições rígidas, dotadas de sistemas de controle de constitucionalidade” com constituições cada vez mais ambiciosas e capazes de realizar seu papel civilizatório. Conquanto, a “hiperconstitucionalização da vida contemporânea, no entanto, é consequência da desconfiança na democracia e não a sua causa. Porém, uma vez realizada a opção institucional de ampliação do escopo das constituições e de reforço do papel do judiciário, como guardião dos compromissos constitucionais, isto evidentemente contribuirá para o amesquinamento do sistema representativo”²². O juízo correto sobre os dilemas entre separação de poderes, democracia e cumprimento efetivo do projeto civilizatório da qual a constituição é repositório cabe a cada caso concreto. Fica o alerta sobre o risco e os tênues limites enfrentados para a manutenção constitucional da separação dos poderes e da harmonia equilibrada.

2. Controle de Constitucionalidade sobre a Política Externa Brasileira

Em vista do necessário sistema constitucional de freios e contrapesos, cabe perquirir a sua realização nas decisões sobre a política internacional do Estado brasileiro. Na repartição de competências, a organização político-administrativa do Estado legou à União a *competência material exclusiva* de representar o Estado brasileiro ao manter relações com estados estrangeiros, participar de organizações internacionais, declarar a guerra e celebrar a paz (artigo 21 da Constituição). Sob a perspectiva interna, a União é ente de direito público interno, dotado de autonomia, porém tem a competência de exercer a soberania em nome do Estado. Apenas a República Federativa do Brasil que detém a personalidade internacional.

Ao chefe do poder executivo, o Presidente da República, auxiliado pelos ministros,

²¹ O Ministro Cesar Peluso entendeu-se competente para desconstituir um ato discricionário do poder executivo pelo exercício do controle de legalidade do mesmo. No entanto, é muito tênue esta posição em contraponto ao mandamento constitucional da separação de poderes.

²² VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. **Revista Direito GV**. Ano 4, N. 2, São Paulo, jul.-dez. 2008, p. 443.

competem manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos, celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso (artigo 84, incisos VII e VIII da Constituição). Portanto, cabe verificar as condições do Legislativo e Judiciário da União de controlarem as decisões da política externa.

O objetivo da separação das funções do Estado e distribuição entre órgãos autônomos e independentes é a proteção das liberdades individuais contra o arbítrio de um governante onipotente. A relação constitucional entre separação dos poderes e direitos fundamentais é indispensável à efetividade/existência do próprio Estado Democrático de Direito. A divisão dos poderes do Estado brasileiro é realizada sob o critério funcional (legislação, administração e jurisdição). Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário se assemelham pela autonomia, independência e finalidades constitucionais. Assim, torna-se imperiosa a averiguação sobre os meios disponíveis de controle de constitucionalidade sobre a participação do Brasil nos tratados internacionais. A partir do procedimento que rege a participação do Brasil a tratado internacional será viável compreender os meios existentes, ou não, sobre o controle de constitucionalidade dos atos, antes, aprofundando a compreensão dos princípios constitucionais que devem reger o Brasil na política externa.

2.1 Os Princípios Constitucionais Voltados à Política Externa

Antes de avançar no controle de constitucionalidade sobre os atos internacionais realizados pelo Brasil, impõe-se uma compreensão sobre os princípios constitucionais que devem reger o Brasil em suas relações internacionais, que fora, pela primeira vez em nossa história constitucional, positivados. A questão premente é saber, o que dizem e qual seu papel nas decisões e no controle de constitucionalidade sobre tais decisões.

O artigo 4º da Constituição enumera dez princípios, quais sejam: I - independência nacional; II - prevalência dos direitos humanos; III - autodeterminação dos povos; IV - não-intervenção; V - igualdade entre os Estados; VI - defesa da paz; VII - solução pacífica dos conflitos; VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X - concessão de asilo político. No parágrafo único do referido artigo, ainda consta que a República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

Para o professor de Direito da USP e ex-Ministro de Relações Exteriores do Brasil, Celso Lafer, o artigo 4º representa “um marco normativo a partir do Executivo, no exercício de suas competências, traduz os interesses nacionais em ação diplomática do país, individualizando sua realização à luz da conjuntura internacional. O papel destes princípios vai além da clássica função de proibir e permitir. São diretrizes que claramente almejam promover ações de política externa, vale dizer, são uma expressão do que Bobbio qualifica como uma função promocional do Direito”²³.

Em primeiro lugar é notável perceber que a Constituição brasileira, promulgada um ano antes da queda do muro de Berlim – marco das relações internacionais por representar o fim da Guerra Fria, sistema que havia marcado o jogo de poder interestatal nos mais de 50 anos anteriores – foi feita com sabedoria por afirmar princípios que estão absolutamente congruentes com a ideia da constitucionalização do direito internacional esboçada pela Carta das Nações

²³ LAFER, Celso. **A Internacionalização dos Direitos Humanos: Constituição, Racismo e Relações Internacionais**. Barueri: Manole, 2005, p. 19.

Unidas de 1945, pela qual paz e direitos humanos são valores fundamentais, garantidos apenas com a cooperação entre os povos.

Esse alinhamento dos princípios constitucionais à atuação do Brasil nas relações internacionais representa a compreensão sobre o papel das democracias na ordem internacional. Assim, aplicando efetivamente tais princípios, o Brasil passa a inserir-se na comunidade internacional. Portanto, trata-se de delimitar uma virada interna, democrática, e uma abertura externa, à comunidade internacional.

Ainda que a constituição brasileira não tenha ido além, no repúdio à guerra, como no caso da constituição *italiana*, por exemplo, que exprime, em seu artigo 11 o rechaço à guerra como instrumento ofensivo e como meio de resolução das controvérsias internacionais, a base principiológica adotada pela constituição, se bem compreendida-aplicada, é suficiente para que o Estado Democrático de Direito assentado na República Federativa do Brasil possa desempenhar um papel cooperativo, construtivo no sistema internacional. Até por que a cooperação militar da Itália em guerras acaba se dando pelos subterfúgios intitulados de missões de paz e intervenções humanitárias²⁴.

Os princípios constitucionais são suficientes, se bem compreendidos/aplicados. Os princípios constitucionais que orientam a política externa brasileira respondem à questão sobre quais são os princípios da convivência do Estado brasileiro com os demais Estados nacionais e organizações internacionais – para falar apenas das personalidades internacionais. Os princípios referidos tem o condão de adequar à variedade da conjuntura interna e internacional, em compatibilidade com o Direito Internacional Público²⁵.

O papel do Poder Executivo, que exerce com auxílio do Ministério de Relações Exteriores, na deliberação sobre a política externa brasileira não pode ser compreendida (apenas) como uma questão de poder, mas também como estando o mesmo no exercício de um dever. Dever este que deve levar em conta o caráter democrático da decisão, na representação do bem comum, guiados a todo instante pelos princípios consagrados no texto constitucional – fora dos quais representa violação da própria constituição.

Poucos autores são equiparados a Ronald Dworkin para compreender o papel dos princípios. Sobre a aplicabilidade da regra de reconhecimento de Hart aos princípios, Dworkin comenta que seria “melhor ainda [para o reconhecimento do princípio jurídico] se o princípio fosse citado no preâmbulo da lei, nos relatórios de comissões ou em outros documentos legislativos a ela associados”²⁶. E segue, a “menos que pudéssemos encontrar tal apoio institucional, provavelmente não conseguiríamos sustentar nosso argumento. E quanto mais apoio obtivéssemos, mais peso poderíamos reivindicar para o princípio”²⁷. A discricionariedade é, sem dúvida, um dos grandes temas enfrentados por Dworkin. Sobretudo a *suposta* discricionariedade judicial dos magistrados, cuja compreensão irá inverter, do poder discricionário do juiz ao dever de decidir conforme regras e princípios jurídicos. Neste caso, qualquer decisão voltada ao tema internacional em nome do Brasil deverá adotar os princípios apregoados – e mais facilmente ainda, pois estão expressos²⁸.

²⁴ FERRAJOLI, Luigi. **Razones Jurídicas del Pacifismo**. Madri: Trotta, 2004, p. 16.

²⁵ LAFER, Celso. **A Internacionalização dos Direitos Humanos: Constituição, Racismo e Relações Internacionais**. Barueri: Manole, 2005, p. 24.

²⁶ DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 64 e 65.

²⁷ Idem, p. 65.

²⁸ Para Lenio Streck, a importância do debate sobre a questão das fontes e os princípios “está no fato de que o novo paradigma de direito instituído pelo Estado Democrático de Direito proporciona a superação do direito-

Daí concluir-se que os princípios constitucionais que regem o Brasil nas suas relações internacionais evocam o entrelaçamento co-originário entre direito e moral, ao mesmo tempo em que exige que a facticidade do mundo vivido seja evidenciada para o interior das deliberações em sede de política externa, representando, assim, um resgate do mundo prático.

Mais do que isso, ao invés de abrir as possibilidades de interpretação, como entendem a maioria dos autores sobre interpretação jurídica, os princípios as fecham, na ótica de Ronald Dworkin e Lenio Streck. Para Lenio Streck, por “mais paradoxal que possa parecer, os princípios têm a finalidade de impedir “múltiplas respostas”. Portanto, os princípios “fecham” a interpretação e não a “abrem”, como sustentam, em especial, os adeptos das teorias da argumentação, por entenderem que, tanto na distinção fraca como na distinção forte entre regras e princípios, existe um grau menor ou maior de subjetividade do intérprete”²⁹.

Forçoso reconhecer também que a compreensão dos princípios constitucionais evoca necessariamente a prévia compreensão da própria constituição e do seu papel na “moldura” – no bom sentido – da política como um todo, inclusive da atuação da política externa. Quem não entende o papel da própria constituição não tem mínimas condições para entender, ou, compreender e aplicar adequadamente a constituição – em seu projeto civilizatório que extrapola a atuação interna do Estado – e os princípios constitucionais que regem o Brasil em sua política internacional. Nesse sentido, paradoxalmente, os princípios constitucionais que regem o Brasil em suas relações internacionais, ao mesmo tempo em que fecham o horizonte da decisão, reduzindo as possibilidades, abrem a República Federativa do Brasil para a comunidade internacional no resgate da realidade social e ambiental internacional para o interior das decisões, frutos de juízos, diplomáticos e jurídicos.

O Controle de Constitucionalidade brasileiro sobre Tratados Internacionais em que o Brasil se torna Parte

Em primeiro lugar cabe elaborar uma classificação das decisões do poder executivo no âmbito da política internacional. A decisão mais facilmente identificável geradora de compromisso gravoso ao Estado é a participação do Brasil em tratados internacionais. De acordo com Diniz (et. al.), o “tratado designa qualquer acordo concluído entre dois ou mais sujeitos de Direito Internacional, destinado a produzir efeitos de direito e regulado pelo Direito Internacional”³⁰, podendo estes serem universais (aberto a todos os Estados), bilaterais, ou ainda quanto à matéria, ordinários ou sobre direitos humanos. Esse tem sido o meio de produção dos maiores compromissos dos Estados perante as relações internacionais.

enquanto-sistema-de-regras, fenômeno que (somente) *se torna possível a partir das regras (preceitos) e princípios* – produzidos democraticamente – *introduzidos no discurso constitucional e que representam a efetiva possibilidade de resgate do mundo prático (faticidade)* até então negado pelo positivismo (veja-se, nesse sentido, por todos, o sistema de regras defendido por jusfilósofos como Kelsen e Hart). Assim, é possível dizer que esse mundo prático – seqüestrado metafisicamente pelas diversas posturas epistemológicas-metodológicas”.

STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e Consenso: Constituição, Hermenêutica e Teorias Discursivas**. Da possibilidade à necessidade de respostas corretas em direito. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 4.

²⁹ Idem, p. 166.

³⁰ DINIZ, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. **Direito Internacional Público**. Tradução de Vítor Marques Coelho. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003, p. 120. conceito convencional de tratados internacionais, extraído do artigo 2º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados: “tratado significa um acordo formal celebrado por escrito quer esteja consignado num instrumento único, quer em dois ou mais instrumentos conexos, independentemente da sua denominação particular, concluída entre dois ou mais Estados ou entre outros sujeitos de Direito Internacional, e regido pelo Direito Internacional”.

A nomenclatura utilizada para denominar o gênero “tratado internacional” é ampla, sendo em regra, sempre sinônimos de tratado ou convenção internacional. Rezek salienta que em português são mais de vinte termos utilizados para identificação de acordos internacionais, sendo seu uso “livre e aleatório, não obstante certas preferências denunciadas pela análise estatística: as mais das vezes, por exemplo, *carta* e *constituição* vêm a ser os nomes preferidos para tratados constitutivos de organizações internacionais, enquanto *ajuste*, *arranjo* e *memorando* têm largo trânsito na denominação de tratados bilaterais de importância reduzida. Apenas o termo concordata possui, em direito das gentes, significação singular”³¹.

Após a adoção do texto de um tratado internacional³² em âmbito internacional, em primeiro lugar, cabe aos plenipotenciários³³, em nome do Presidente da República, em regra representantes do Ministério das Relações Exteriores, assinarem o tratado internacional, passando, em seguida, à fase interna. Enquanto, ao presidente da República cabe “celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional”, mediante o artigo 84, VIII da Constituição de 1988. Depois da assinatura, cabe ao executivo encaminhar via mensagem ao Congresso Nacional, para que se manifeste.

O artigo 49 da Constituição, “É de competência exclusiva do Congresso Nacional: I – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”. A aprovação do Congresso é manifestada pela espécie normativa denominada de Decreto Legislativo, cuja emissão é ato discricionário do Poder Legislativo sobre a participação do Brasil a tratado internacional - exemplo de freio e contrapeso constitucionalmente estabelecido entre os poderes.

Nos termos da decisão do STF, a partir do voto do Ministro Celso Mello, à Ação Direta de Inconstitucionalidade de número 1.480, o “exame da vigente Constituição Federal permite constatar que a execução dos tratados internacionais e a sua incorporação à ordem jurídica interna decorrem, no sistema adotado pelo Brasil, de um ato subjetivamente complexo, resultante da conjugação de duas vontades homogêneas: a do Congresso Nacional, que resolve, definitivamente, mediante decreto legislativo, sobre tratados, acordos ou atos internacionais

³¹ Reservado “ao tratado bilateral em que uma das partes é a Santa Sé, e que tem por objeto a organização do culto, a disciplina eclesiástica, missões apostólicas, relações entre Igreja católica local e o Estado co-pactuante”. REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público**: curso elementar. 10. ed. ver. ampl. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 16.

³² A “adoção” do texto é a última fase de elaboração, para fixar o conteúdo do tratado. Trata-se da fixação do texto, que indicará o fim das negociações e a autenticação, para declarar que o texto redigido corresponde à vontade dos Estados. Depois de autenticado, o texto do tratado adotado não é mais passível de alteração. A adoção do texto não indica obrigatoriedade das partes em adotarem o mesmo, mas vincula, nos limites do ato, os Estados signatários. Um texto de tratado internacional é, em regra, elaborado por especialista, que oferece, por meio de algum Estado competente, um modelo, esboço (*draft*), padrão, para iniciar as discussões. A negociação dos tratados, submetido à discussão, geram emendas e propostas. Até a adoção do texto, qualquer elemento é passível de alteração.

³³ Nos termos do artigo 7º da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados de 1969: “1. Uma pessoa é considerada representante de um Estado para a adoção ou autenticação do texto de um tratado ou para expressar o consentimento do Estado em obrigar-se por um tratado: a) se apresentar plenos poderes apropriados; ou b) se a prática dos Estados interessados ou outras circunstâncias indicarem que a intenção do Estado era considerar essa pessoa como seu representante para esses fins, e dispensar os plenos poderes. 2. Em virtude de suas funções e independentemente da apresentação de plenos poderes, são considerados representantes do seu Estado: a) os chefes de Estado, chefes de governo e ministros das Relações Exteriores, para todos os atos relativos à conclusão de um tratado; b) os chefes de missão diplomática, para a adoção do texto de um tratado entre o Estado acreditante e o Estado acreditado; c) os representantes acreditados pelos Estados perante uma conferência ou organização internacional ou um de seus órgãos, para a adoção do texto de um tratado em tal conferência, organização ou órgão”.

(CF, art. 49, I) e a do Presidente da República, que, além de poder celebrar esses atos de direito internacional (CF, art. 84, VIII), também dispõe – enquanto Chefe de Estado que é – da competência para promulgá-los mediante decreto. O *iter* procedimental de incorporação dos tratados internacionais – superadas as fases prévias da celebração da convenção internacional (...)” julgado em 4/9/97 (DJ de 18/5/01).

Trata-se de um controle político exercido pelo Poder Legislativo em relação a ato do Poder Executivo, que poderá ser tanto sob aspecto material (se o conteúdo do referido tratado se coaduna com a constituição e o principiologia constitucional, os direitos e garantias fundamentais e a identidade constitucional inscrita nas cláusulas pétreas, *e.g.*) quanto formal (se o procedimento foi constitucionalmente atendido). O controle poderá ser exercido seja na negativa do Poder Legislativo emitir o Decreto Legislativo, ou, ainda, estabelecendo reservas³⁴ sobre algum aspecto do tratado internacional em discussão, caso a reserva seja compatível com o próprio tratado internacional.

Portanto, o Congresso Nacional tem três possibilidades: a. editar o Decreto Legislativo, aprovando na íntegra o texto do tratado internacional; b. editar o Decreto Legislativo, aprovando, mas estabelecendo reservas que excluam ou modifiquem os efeitos jurídicos de certas disposições do tratado³⁵, ou; c. não editar o Decreto Legislativo, como resposta negativa à participação do Brasil a tratado internacional, do Poder Legislativo ao Poder Executivo, momento em que caberá ao Legislativo comunicar a decisão ao Executivo via mensagem. Decisões estas que poderão ser definitivas.

A edição de Decreto Legislativo pelo Congresso Nacional não promove a vigência interna do tratado internacional. Ainda exigir-se-á, para sua vigência, o depósito do instrumento no órgão internacional responsável, após e conforme regras do próprio tratado haverá possivelmente sua entrada em vigor internacional, para posterior Decreto do Presidente da República. Aí sim é que se considera, jurisprudencial e doutrinariamente a vigência interna do ato – entendimento crítico, pois se o tratado internacional entra em vigor para o Brasil e não é editado Decreto, como fica?

Cabe ainda ressaltar que há atos internacionais que dispensam a aprovação do Congresso Nacional, que são os “Atos do Executivo em forma simplificada (por troca de Notas ou outro formato) que tenham sido autorizados por ou constituam execução de outro anterior, devidamente aprovado e que não o modifique. É o caso, por exemplo, dos Ajustes Complementares aos Acordos Básicos de cooperação técnica ou científica e tecnológica. São

³⁴ A “reserva”, nos termos da Convenção de Viena de 1969, designa “uma declaração, qualquer que seja a sua redação ou denominação, feita por um Estado ao assinar, ratificar, aceitar ou aprovar um tratado, ou a ele aderir, com o objetivo de excluir ou modificar o efeito jurídico de certas disposições do tratado em sua aplicação a esse Estado”, nos termos do seu artigo 1º, §1º, alínea ‘d’.

³⁵ É o caso do Decreto Legislativo 496 promulgado em 17 de julho de 2009 em que o Congresso Nacional fez reservas aos artigos 25 e 66 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados de 1969, assegurando, no mesmo ato, sua competência no caso de revisar. “DECRETO LEGISLATIVO Nº 496, DE 2009(*) Aprova o texto da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em Viena, em 23 de maio de 1969, *ressalvados os arts. 25 e 66*. O Congresso Nacional decreta: Art. 1º Fica aprovado o texto da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em Viena, em 23 de maio de 1969, *ressalvados os arts. 25 e 66*. Parágrafo único. Ficam sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que impliquem revisão da referida Convenção e de seu Anexo, bem como quaisquer atos que, nos termos do inciso I do caput do art. 49 da Constituição Federal, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional. Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação. Senado Federal, em 17 de julho de 2009. SENADOR JOSÉ SARNEY Presidente do Senado Federal”.

Atos considerados pela doutrina como derivados da “diplomacia ordinária” ou rotineira”³⁶. Todavia, em regra, a atuação do Congresso é obrigatória sob pena de nulidade do ato.

Outro aspecto importante diz respeito às reservas. A oposição de reservas não é ampla e irrestrita. Pelo contrário, há limites específicos, dispostos no artigo 19 da Convenção de Viena de 1969: I. quando a reserva seja proibida pelo próprio tratado internacional (como no caso do artigo 120 do Estatuto de Roma que cria o Tribunal Penal Internacional que veda reservas ao referido tratado); II. quando dentre as reservas possíveis estipuladas pelo tratado não esteja a mesma abrangida; III. quando a reserva seja incompatível com o objeto e a finalidade da convenção – este caso é ainda mais polêmico nas reservas aos tratados internacionais de direitos humanos. Deve-se atentar para que a possibilidade de reservas não torne os atos internacionais um sistema absolutamente voluntarista³⁷.

Após o Congresso Nacional se manifestar, no caso, positivamente sobre a participação do Brasil a determinado tratado internacional com a emissão do Decreto Legislativo do artigo 49, I da Constituição, o ato retorna ao Presidente para que possa, querendo, concluir o ato de ratificação interno. Antes da ratificação pelo Presidente da República o Legislativo ainda poderá revogar o próprio ato, por outro Decreto Legislativo³⁸. Somente após estes passos, o tratado poderá ter seu instrumento de ratificação efetivamente depositado, como em vários casos, junto ao Secretário-Geral da ONU – outro ato discricionário, mais uma vez, do Presidente da República, e, assim, poderá entrar em vigor para o Brasil³⁹.

Cabe ressaltar que outro ato que pode manifestar consentimento do Estado em participar de tratado internacional é a adesão⁴⁰. Ocorre a adesão quando o Estado perde o prazo para assinar o tratado internacional. Assim, terá que manifestar num único ato, que tem o efeito da assinatura mais o depósito do instrumento de ratificação. Nesse caso, o “referendo” do Congresso Nacional deve ocorrer antes da adesão, para que o ato não seja eivado de inconstitucionalidade formal, extrínseca pela inobservância dos limites constitucionais do chamado *treaty-making power* (capacidade de celebrar tratados).

Outra decisão melhor esclarece o momento em que o ato entra em vigor na ordem

³⁶ MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES. Divisão de Atos Internacionais. **Atos internacionais.**

Manual da prática brasileira. Brasília: MRE, maio de 2008. Disponível em:

<<http://www2.mre.gov.br/dai/PraticaDiplomaticaBrasileira.pdf>>. Acesso em 11 ago. 2015, p. 16.

³⁷ Na visão de Cançado Trindade, a qual nos filiamos, o sistema de reservas a tratados consagrada pela Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados de 1969, que é posto também aos tratados de direitos humanos, “é de cunho marcadamente voluntarista e contratualista”, pois o sistema leva a uma fragmentação das obrigações convencionais inteiramente inadequado aos tratados internacionais de direitos humanos. “A justa preocupação em salvaguardar sobretudo a *integridade* dos tratados de direitos humanos reclama em nossos dias, ..., uma ampla revisão do atual sistema individualista de reservas a tratados multilaterais consagrado nas duas mencionadas Convenções de Viena, de modo a tomar devidamente em conta o caráter especial dos tratados de direitos humanos”. TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos.** Volumes II. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997, p. 153 e 154.

³⁸ Há um precedente neste sentido, do Decreto Legislativo 20 de 1962 que revogou o Decreto Legislativo número 13 de 1959. REZEK, José Francisco. **Direito dos Tratados.** Rio de Janeiro: Forense, 1984, p. 335 e 336.

³⁹ Ainda sobre o processo de incorporação de tratados internacionais do Brasil, ver: MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. **O Poder de Celebrar Tratados.** Competência dos poderes constituídos para a celebração de tratados, à luz do Direito Internacional, do Direito Comparado e do Direito Constitucional Brasileiro. Porto Alegre: SAFE, 1995. Sob o título da “processualística constitucional de celebração de tratados no Brasil”, ver: MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público.** 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 294-330.

⁴⁰ Adesão é o “ato pelo qual o Estado estabelece no plano internacional o seu consentimento em obrigar-se por um tratado”, normalmente utilizado quando perdeu a oportunidade de assiná-lo – cujo tempo de abertura do tratado internacional multilateral para assinaturas é normalmente estabelecida nos dispositivos finais do tratado.

interna: “A recepção dos tratados internacionais em geral e dos acordos celebrados pelo Brasil no âmbito do Mercosul depende, para efeito de sua ulterior execução no plano interno, de uma sucessão causal e ordenada de atos revestidos de caráter político-jurídico, assim definidos: (a) aprovação, pelo Congresso Nacional, mediante decreto legislativo, de tais convenções; (b) ratificação desses atos internacionais, pelo Chefe de Estado, mediante depósito do respectivo instrumento; (c) promulgação de tais acordos ou tratados, pelo Presidente da República, mediante decreto, em ordem a viabilizar a produção dos seguintes efeitos básicos, essenciais à sua vigência doméstica: (1) publicação oficial do texto do tratado e (2) executividade do ato de direito internacional público, que passa, então – e somente então – a vincular e a obrigar no plano do direito positivo interno. Precedentes. O sistema constitucional brasileiro não consagra o princípio do efeito direto e nem o postulado da aplicabilidade imediata dos tratados ou convenções internacionais.” (CR 8.279-AgR, Rel. Min. Presidente Celso de Mello, julgamento em 17-6-98, DJ de 10-8-00).

A Convenção de Viena de 1969, que o Brasil tornou-se parte no segundo semestre de 2009, estabelece, em seu artigo 46, que “um Estado não pode invocar o fato de que seu consentimento em obrigar-se por um tratado foi expresso em violação de uma disposição de seu direito interno sobre competência para concluir tratados, a não ser que essa violação fosse manifesta e dissesse respeito a uma norma de seu direito interno de importância fundamental”, e entende por manifesta a violação objetivamente evidente para qualquer Estado. Assim, ainda que nulo pelo sistema constitucional interno, por não ater-se ao procedimento constitucional, haveria a possibilidade do Estado ser responsabilizado internacionalmente por força do artigo 46 da Convenção.

Aqui cabe uma crítica ao sistema de incorporação de tratados internacionais adotado pelo Brasil. Em primeiro lugar, não há uma lei que especifique o *iter* da incorporação de tratados internacionais pelo Brasil, o que se tornou uma exigência tendo em vista a diversidade de atos internacionais adotados (a exemplo são aqueles frutos do direito derivado do MERCOSUL como as Decisões do Conselho do Mercado Comum que mereceriam uma desburocratização do rito em favor do aprofundamento do bloco regional; outro exemplo é a distinta exigência posta constitucionalmente aos de tratados internacionais de direitos humanos que exigirão quórum de votação ao modo de Emendas à Constituição, para que tenham o status normativo desta, entre outras diferenças que se avolumam ante a complexificação das relações internacionais). O que há de oficial é um manual da prática diplomática editado pela Divisão de Atos Internacionais sobre a prática da incorporação de tratados internacionais no Brasil⁴¹. Em segundo lugar, a necessidade do Decreto Presidencial para promulgar internamente o ato seria dispensada na medida em que o ato internacional já entrou em vigor para o Brasil, obrigando-o nos termos consentidos. Essa obrigação pode gerar erros sérios, como no caso da não promulgação interna do decreto presidencial após a ratificação e mesmo assim ocorrendo a entrada em vigor no Brasil, não se aplicaria? O Brasil ficaria em violação ao tratado internacional?

A participação do Poder Legislativo na conjugação das vontades como necessária para que o tratado passasse a valer como ato jurídico perfeito é co-originário do constitucionalismo moderno. Inicialmente foi na constituição estadunidense de 1787, em seu artigo II, seção 2,

⁴¹ MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES. Divisão de Atos Internacionais. **Atos internacionais.**

Manual da prática brasileira. Brasília: MRE, maio de 2008. Disponível em:

<<http://www2.mre.gov.br/dai/PraticaDiplomaticaBrasileira.pdf>>. Acesso em 11 agot. 2015. Ainda assim, é um documento síntese, de 18 páginas, sem distinguir decisões de órgãos derivados do MERCOSUL ou tratados internacionais de direitos humanos.

cláusula 2ª, reconhecido também na carta francesa de 1791 em seu artigo 3º, seção 1ª, cap. III. Isso para dizer que a exigência do consentimento do legislativo é uma tradição do constitucionalismo ocidental moderno, também reconhecida pelo Brasil.

Assim, tanto para a manifestação de consentimento do Estado brasileiro para a participação do Brasil a tratado internacional quando a sua eventual retirada, exigirá a aprovação do Congresso Nacional para perfectibilizar o ato – com exceção dos já referidos atos do executivo de forma simplificada. Vale agora destacar a questão da retirada do Brasil de tratado internacional, ato denominado de “denúncia”.

A “denúncia” é o ato pelo qual o Estado anuncia à comunidade internacional a sua retirada como parte do mesmo, extinguindo assim seus efeitos para o país. A denúncia é “uma das formas de extinção dos tratados por ato unilateral das partes”, segundo Mazzuoli⁴². Obviamente que o Estado responderá por todos os atos enquanto o tratado internacional vigorou para o país – e isso normalmente estará disposto no próprio tratado. A materialização da denúncia deve seguir a mesma processualística da manifestação de consentimento do Brasil, interna e internacionalmente – pelo mesmo procedimento adotado para a ratificação.

Na verdade, a constituição silenciou sobre o problema da denúncia. Ainda que existam entendimentos divergentes, estamos de acordo com Francisco Rezek que apregoa a imperatividade do controle do Congresso Nacional também sobre a denúncia. Ora, se a ratificação exige a manifestação do Congresso Nacional, sua retirada também deverá seguir, pela coerência do sistema, o mesmo íter processual, ainda com o silêncio do texto constitucional a respeito, sob pena do ato presidencial carecer de validade.

Foi justamente num ato de denúncia unilateral do Brasil, por ato unipessoal do Presidente da República a tratado internacional, a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG e a Central Única dos Trabalhadores – CUT ajuizaram uma Ação Direta de Inconstitucionalidade de número 1625, julgada em 3 de junho de 2009, contra o Decreto 2.100/96, por meio do qual o Presidente da República tornou pública a denúncia do Brasil à Convenção 158 da OIT, relativa ao término da relação de trabalho por iniciativa do empregador. O Ministro do STF, Joaquim Barbosa julgou o pedido procedente para declarar a inconstitucionalidade do referido decreto entendendo não ser possível ao Presidente da República denunciar tratados sem o consentimento do Congresso Nacional, ainda que a Constituição não diga expressamente sobre a participação do Congresso Nacional na denúncia dos tratados – num reconhecimento expresso do necessário juízo de freios e contrapesos tanto no momento em que o Estado assume compromisso, quando no momento em que dele se exime, como exemplo a denúncia. O ministro evidenciou que o papel do Legislativo na história constitucional brasileira não seria limitada a uma postura eminentemente passiva, de aprovar ou reprovar a participação do Brasil a tratados internacionais, citando ocasiões em que o Legislativo fez ressalvas à aprovação de tratado, ao impor reservas. Aduziu ainda que a Constituição fortaleceu a atuação do Congresso, e que que o atual texto constitucional — ao estabelecer de maneira sistemática, pela primeira vez na história constitucional, princípios que regem as relações exteriores do Brasil no artigo 4º), teria, com isso, reforçado o papel do Legislativo em matéria de política exterior, e, que caberia a todos os Poderes zelar por tais princípios, bem como fiscalizar a atuação da política externa.

A decisão da Adin 1625, no voto de Joaquim Barbosa, foi além, ao valorizar os princípios constitucionais do artigo 4º. Para ele, a denúncia realizada apenas pelo Executivo

⁴² MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p.274.

evitou que o Congresso pudesse analisar o ato em face dos princípios constitucionais pelo seu eventual descumprimento no ato da denúncia de um tratado, significaria esvaziar por completo o conteúdo útil do referido art. 4º.

O ministro evocou precedentes da própria corte. O julgamento do RE 80004/SE (DJU de 29.12.77), o Pleno consolidou entendimento de que os tratados possuiriam mesmo nível das leis, e, se os tratados possuem força de lei, somente poderiam ser revogados por ato de idêntica ou superior hierarquia. Com isso, aduziu que a possibilidade de um tratado ser denunciado unilateralmente pelo Presidente representaria o reconhecimento de que seu decreto que torna pública a denúncia teria força de lei, o que é contraditório, haja vista a Constituição de 1988. Evocando o precedente da Adin 1480, dispôs que sendo a intervenção parlamentar essencial para que o tratado existisse internamente, seria óbvio que também o fizesse na sua desconstituição. Assim, dever-se-ia ser mantida a prerrogativa do Presidente de decidir quais tratados deveriam ser denunciados e o momento de fazê-lo, que, por sua vez, caberia ao Congresso autorizar a denúncia do tratado que seria, ou não, feita pelo Chefe do Poder Executivo. Essa divisão de competências teria o condão de democratizar a processualística dos tratados internacionais.

Por fim, restou decidido na Adin 1625 a parcial procedência do pedido, pois, em conformidade com o artigo 49, I da Constituição, o Decreto Federal 2.100 de 20 de dezembro de 1996 que determinou a denúncia da Convenção 158 da Organização Internacional do Trabalho, pois o ato condiciona-se a referendo do Congresso Nacional, a partir do que produz a sua eficácia, nos termos do informativo 549 do Supremo Tribunal Federal. Termos em que a decisão pareceu acertada, sob pena da inexistência de controle do ato presidencial, de denúncia, *in casu*, a um tratado internacional de direitos humanos. Portanto, pode-se afirmar que é exigido controle político pelo Poder Legislativo também no caso de denúncia do Brasil a tratado internacional, seguindo a lógica do artigo 49, I da Constituição.

Nesse caso, trata-se de uma ação, de um ato comissivo, do Estado brasileiro, que fortalece a amarração da República Federativa do Brasil ao sistema internacional, na embrionária formação de uma ordem jurídica internacional. Não está claro ainda como fica o controle de constitucionalidade no Brasil quando o Estado é omissor em alguma questão de política internacional. Por exemplo, quando o Brasil deixa de participar de tratado internacional em inobservância aos princípios constitucionais.

Concluídos daí que apenas o Congresso Nacional, nos termos do artigo 49, I da Constituição é insuficiente para manifestar validamente a participação do Brasil a tratado internacional. Mas poderia o Poder Executivo agir compelido? No máximo, entendemos, caberia a promoção de audiências públicas na Comissão de Relações Exteriores das casas para, ao chamar os representantes dos ministérios envolvidos com o tema, evocar o problema.

Celso Lafer menciona a fiscalização pela sociedade civil pelo aumento da sensibilidade da cidadania⁴³ e, também, do Legislativo à política externa. Todavia, esta participação não tem o condão de fiscalizar a aplicação da constituição em condições de reverter a decisão questionada. Ainda que represente uma importante abertura democrática necessária que se deve promover mais e mais, sob pena de haver blindagem da diplomacia à soberania popular exercida pela cidadania organizada.

E caberia, assim, jurisdição constitucional em caso de decisões do Brasil no âmbito das relações exteriores? Quais limites à jurisdição constitucional sobre as decisões em sede de

⁴³ LAFER, Celso. **A Internacionalização dos Direitos Humanos**: Constituição, Racismo e Relações Internacionais. Barueri: Manole, 2005, p. 19.

política externa?

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É preciso superar a blindagem das decisões no âmbito da política externa brasileira à Constituição e às práticas democráticas da formação da decisão pública voltadas ao sistema internacional. A fundamentalidade constitucional dos freios e contrapesos entre os poderes separados funcionalmente (*checks and balances*) e os princípios constitucionais que regem a República Federativa do Brasil em suas relações internacionais precisam revitalizados para a constitucionalização da política externa brasileira.

Assim como o juiz é, ante de tudo, um funcionário público a serviço da democracia, na medida em que o magistrado está vinculado a um ordenamento jurídico que se constitui a partir de um processo de legitimação, construído por meio da democracia representativa, que por sua vez é moldada pelo exercício da soberania popular que se dá pelo exercício do voto (direto, secreto, universal e periódico) nos representantes do povo, que dessa forma se tornam legitimados a estabelecer os textos normativos componentes do sistema jurídico positivo, a aplicação do direito conforme o ordenamento jurídico posto é, antes de mais nada, respeito à democracia, à proposta civilizatória de se projetar a (permanente) constituição de um Estado Democrático de Direito, aqueles que decidem a política internacional do Brasil também o são.

Ao contrário do que se poderia pensar, ou pelo menos de forma paradoxal, a (nova?) faticidade imposta pelo fenômeno da mundialização, ao projetar a sociedade atual ao nível pós-nacional, ampliou a importância do papel da Constituição, e, assim, da hermenêutica constitucional. Ao mesmo tempo em que aparecem esboços de uma ordem jurídica mundial, sobretudo a partir de tratados internacionais e organizações interestatais, que extrapolam a premissa do direito como estatalidade, engrandece o papel e o sentido do constitucionalismo como o fenômeno normativo capaz de mediar a adequada abertura do Estado e da sociedade nacional aos novos desafios e recepcionar os desenvolvimentos de vanguarda.

No entanto, o exercício desta abertura, ou do fechamento, ao sistema político-jurídico internacional das instituições público-estatais e da própria sociedade nacional não pode ficar vulnerável aos arbítrios e utilitarismos de uma política externa incoerente com os princípios constitucionais apregoados. Há uma exigência a respeito da relação do Direito e, portanto, da Constituição de sobreposição às decisões políticas.

Tanto a política interna quando a externa do Estado brasileiro devem estar voltadas à construção de uma ordem política-jurídica internacional que ofereça condições de possibilidade para um sistema mundial justo e solidário, em coerência com o projeto constitucional voltado à ordem jurídica interna. O pragmatismo amoral adotado pelo Brasil na definição de sua política externa arbitrária deve ser contido pelos meios constitucionais, senão de jurisdição, pelo menos os demais recursos de controle de constitucionalidade.

Na medida em que o Estado assume como os princípios de sua política externa de defesa da paz e da prevalência dos direitos humanos, as decisões voltadas à política internacional devem ser ressignificadas, pois, não se admite mais decisões que busquem atender unicamente aos interesses nacionais provincianos em exclusão dos demais membros da humanidade. A política exterior precisa incorporar também uma atuação principiológica voltada também à humanidade, afastando a amoralidade pragmática das decisões da diplomacia brasileira.

Por tais razões, mesmo as omissões da política externa brasileira manifestamente contrárias aos princípios constitucionais que devem reger suas decisões, precisam de um meio

de controle de constitucionalidade capaz de reverter este prejuízo, que extrapola a questão nacional em direção à sociedade mundial. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental poderia ser o meio capaz de sanar a violação de tais princípios em caso de omissão do Estado diante de tratados em que o mesmo se mantém ausente?

REFERÊNCIAS

- ARKO ADVICE. **Produção Legislativo 1995-2007**. Brasília: Arko Advice, 2007.
- BARBARA, Augusto; ZANETTI, Gianfrancesco. **Le Basi Filosofiche del Costituzionalismo**. 9. ed. Roma: Laterza, 2006.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Tradução de Carmen Varriale et. al. 12. ed. Brasília: UNB, 1999, vol. I.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2007
- CANOTILHO, Jose Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. **Direito Internacional Público**. Tradução de Vítor Marques Coelho. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.
- DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- FERRAJOLI, Luigi. **Razones Jurídicas del Pacifismo**. Edición de Gerardo Pisarello. Madri: Trotta, 2004.
- GRIMM, Dieter. **Constituição e Política**. Tradução de Geraldo de Carvalho. Del Rey: Belo Horizonte, 2006.
- LAFER, Celso. **A Internacionalização dos Direitos Humanos: Constituição, Racismo e Relações Internacionais**. Barueri: Manole, 2005.
- MATTEUCCI, Nicola. **Organización del Poder y Libertad: historia del constitucionalismo**. Madrid: Trotta, 1998.
- MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.
- MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. **O Poder de Celebrar Tratados**. Competência dos poderes constituídos para a celebração de tratados, à luz do Direito Internacional, do Direito Comparado e do Direito Constitucional Brasileiro. Porto Alegre: SAFE, 1995
- MENDES, Gilmar; COELHO, Inocêncio M.; BRANCO, Paulo Gustavo G. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES. Divisão de Atos Internacionais. **Atos internacionais. Manual da prática brasileira**. Brasília: MRE, maio de 2008. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/PraticaDiplomaticaBrasileira.pdf>>. Acesso em 11 out. 2009.

MONTESQUIEU, Charles de. **Do Espírito das Leis**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1962, v. 1.

MORAES, Guilherme Peña de. **Direito Constitucional**. Teoria do Estado. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

MORAIS, José Luis Bolzan de. **As crises do estado e da constituição e a transformação espacial dos direitos humanos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público**: curso elementar. 10. ed. ver. ampl. São Paulo: Saraiva, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e Consenso**: Constituição, Hermenêutica e Teorias Discursivas. Da possibilidade à necessidade de respostas corretas em direito. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

STRECK, Lenio Luiz; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. **A nova perspectiva do Supremo Tribunal Federal sobre o Controle Difuso**: mutação constitucional e limites da legitimidade da jurisdição constitucional. Disponível em: <www.leniostreck.com.br>. Acesso em: 12 out. 2009.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**. Volumes II. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. In: SARMENTO, Daniel (Org.). **Filosofia e Teoria Constitucional Contemporânea**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 483-502.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. **Revista Direito GV**. Ano 4, N. 2, São Paulo, jul.-dez. 2008, p. 443.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia: vícios e virtudes republicanas. **Jornal Valor Econômico**. ; p. 10, 6 nov. 2007.

A POLÍTICA EXTERNA DA REPÚBLICA COOPERATIVA DA GUIANA

GT1: PROCESSO DECISÓRIO EM POLÍTICA EXTERNA

Ronaldo Silva¹

RESUMO: O presente trabalho trata da política externa da República Cooperativa da Guiana, para tanto, realiza-se uma revisão da literatura, bem como a verificação da Constituição e documentos oficiais, que possibilitem uma coleta de dados que indiquem o direcionamento da política externa guianense desde sua independência, procurando verificar quais temas predominam na agenda. A questão que se procura responder é: quais foram as principais características das diretrizes da política externa da República Cooperativa da Guiana a partir de sua independência? A Guiana teve um processo de independência tardia e buscou definir suas diretrizes políticas internas e externas levando em consideração as limitações que se apresentaram neste contexto. Após a sua independência, a Guiana foi a busca de sua autoafirmação no contexto internacional, sendo fortemente condicionada por fatores domésticos em suas relações exteriores, além de buscar o desenvolvimento dos seus próprios interesses políticos, sociais e econômicos.

PALAVRAS-CHAVE: Guiana; Política Externa; Agenda internacional

INTRODUÇÃO

O presente trabalho trata da política externa da República Cooperativa da Guiana, com o objetivo de responder, quais foram as principais características das diretrizes da política externa da República Cooperativa da Guiana a partir de sua independência.

Para tanto, realiza-se uma revisão da literatura, bem como a verificação da Constituição e documentos oficiais, que possibilitem uma coleta de dados que indiquem o direcionamento da política externa guianense desde sua independência, procurando verificar quais temas predominam na agenda.

A República Cooperativa da Guiana teve um processo de independência tardia e buscou definir suas diretrizes políticas internas e externas levando em consideração as limitações que se apresentaram neste contexto. A Guiana possui uma população aproximada em 751.223 (BUREAU OF STATISTICS, 2002), em uma área total de 214.970 km quadrados, sendo 80% em florestas. O Estado está localizado na costa nordeste da América do Sul, sendo conhecido também como “Tierra das Águas”, uma referência aos numerosos rios que existem.

A Guiana é o único Estado-membro da Commonwealth² (Comunidade de Nações) situado na América do Sul, sendo a única nação sul-americana a ter o inglês como idioma oficial. A Guiana é membro da Comunidade do Caribe³ (CARICOM), que tem a sede do bloco em sua capital de Georgetown. Além de ser membro do CARICOM, é membro pleno da União de Nações Sul-Americanas⁴ (UNASUL).

¹ Graduado em Relações Internacionais e Integração da UNILA. Participa do Núcleo de Pesquisa de Política Externa Latino-americana (NUPELA) - E-mail: ronaldosilvars@hotmail.com

² Commonwealth é uma organização intergovernamental, frente às necessidades dos membros e capaz de enfrentar os desafios globais importantes do futuro. É composta por 53 Estados soberanos, que se consultam-se e cooperam-se mutuamente seus interesses e objetivos sociais, culturais, políticos, econômicos e da promoção da paz mundial. Ver mais em: <http://thecommonwealth.org/our-charter>

³ É um bloco de cooperação econômica e política, criado em 1973, formado por ex-colônias de potências europeias que, após a sua independência, viram-se na contingência de aliar-se para suprir limitações decorrentes da sua nova condição e acelerar o seu processo de desenvolvimento econômico. Ver mais em: <http://www.caricom.org/>

⁴ A União de Nações Sul-Americanas, UNASUL, é uma organização internacional criada em 2008 como um impulso para a integração regional em energia, educação, saúde, meio ambiente, infra-estrutura, segurança e

Historicamente, a Guiana conquistou sua independência do Reino Unido em 1966 e tornou-se uma república em 1970, definindo suas diretrizes externas a consolidação de sua emancipação política, financeira e a preservação de sua integridade territorial. A Guiana, demarca no contexto internacional, uma importância singular, pois revela-se como a ligação do continente da América do Sul com o Caribe, assim como, a ser a sede de um organismo intergovernamental, o Caribbean Community (CARICOM), localizada na cidade de Georgetown, capital do Estado.

O CARICOM enquanto um bloco de cooperação econômica e política, visa suprir as lacunas e limitações dos Estados-membros do organismo, na fomentação do desenvolvimento econômico, incentivando sempre a cooperação, a organização participativa, e a promoção ativa da política externa dos Estados-membros. Fazem parte do bloco, a Antígua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Granada, Guiana, Haiti, Jamaica, Monserrat, Santa Lúcia, São Cristóvão e Neves, São Vicente e Granadinas, Suriname e Trinidad e Tobago.

Este bloco de integração regional, faz da Guiana um centro diplomático de promoção da política internacional na América Latina e Caribe. Como elo de integração da América do Sul e o Caribe, a Guiana encontra-se em uma posição geopolítica privilegiada de integração regional. No entanto, diante os princípios das diretrizes de política interna e externa, a Guiana vem demarcando um desenvolvimento socioeconômico de dependência orientado aos Estados Unidos das Américas (EUA) e outros países não latino-americanos.

Não obstante, em suas principais características das diretrizes da política a ser apresentada, torna-se plausível de questionamentos os alinhamentos e estratégias promovida pela Guiana para promoção da integração regional, haja vista, sua orientação para os EUA e Europa.

CONTEXTO HISTÓRICO-SOCIOCULTURAL

Compreender as características das diretrizes da política externa da República Cooperativa da Guiana, implica-nos examinar um breve panorama de sua história, uma vez que, somente em 1966 a Guiana obtém sua independência e define suas fronteiras político-econômicas, suas diretrizes e agendas de sua política interna e externa no cenário internacional.

Em 1498, o território formado por uma faixa costeira pantanosa, por um planalto central no interior e por uma região montanhosa situada na fronteira com a Venezuela, com o Suriname e com o Brasil, foi explorada por navegantes espanhóis e colonizado no século XVII por neerlandeses da Companhia Neerlandesa das Índias Ocidentais. Mais tarde em 1814, a Holanda cedeu a região aos ingleses, que a batizaram oficialmente de Guiana Inglesa em 1831, tornando-a colônia britânica. Abaixo é possível uma melhor visualização das fronteiras geográficas da posição da Guiana:

Durante seu processo de colonização e exploração britânica, as dificuldades encontradas para recrutar trabalhadores braçais entre os indígenas, fazem as autoridades coloniais importarem escravos negros. No entanto, as dificuldades de introduziram os escravos, os trabalhadores indianos substituíram os negros nas

*plantation*⁵ do interior. Mas com abolição do tráfico, os ingleses trouxeram trabalhadores chineses e indianos a partir da década de 1830, na condição de *Indentured Servants*⁶, o que também foi feito pelos holandeses a partir da década de 1870 com indianos e indonésios, especialmente javaneses. (VISENTINI, 2007, p.178).

Mapa: Posição geográfica da Guiana

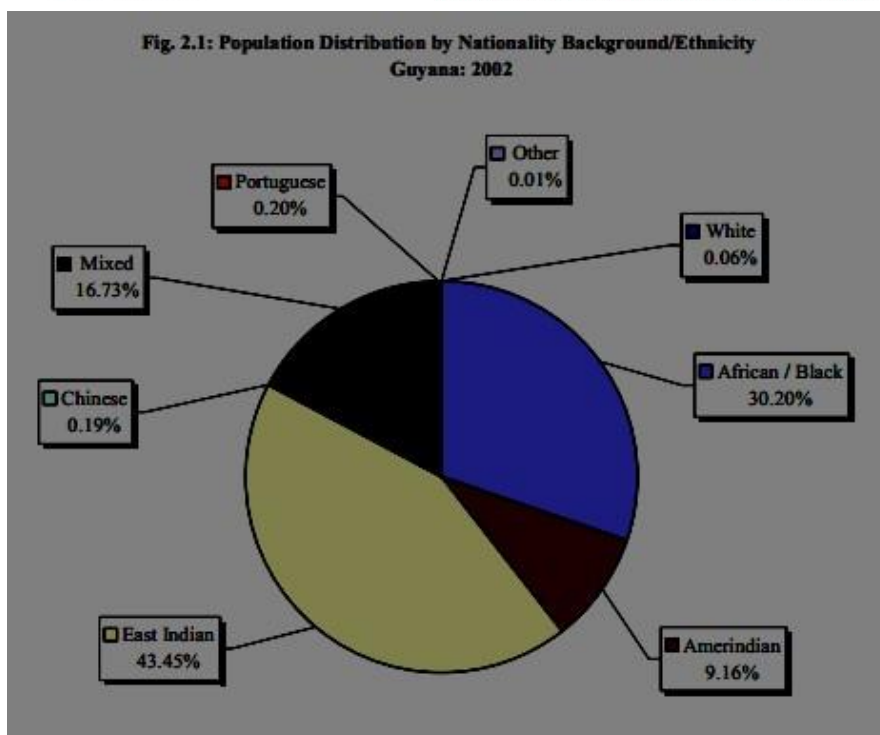


Disponível em: <https://www.google.com.br/maps/@5.7050462,-62.0914075,5z>

Diante o processo de colonização, o contexto multicultural frente ao desenvolvimento de políticas agressivas em sua formação histórica, está marcado por conflitos étnicos, ideológicos, sociais, culturais e políticos local-regional. A composição étnica da Guiana revela-se por ameríndios, afro-descendentes, indianos, chineses, mestiços, portugueses, brancos e outros como ingleses e holandeses, conforme o último censo realizado, vejamos (BUREAU OF STATISTICS, 2002):

⁵ Modelo de organização econômica em que se destacam quatro aspectos principais: latifúndio, monocultura, mão de obra escrava e produção voltada para o mercado externo. In: <http://educacao.uol.com.br/disciplinas/historia-brasil/plantation-modelo-foi-implantado-no-periodo-colonial.htm>

⁶ Uma pessoa sob contrato que veio para a América e foi colocado sob contrato para trabalhar para outro durante um período de tempo, especialmente durante os séculos 17 e 19, geralmente remuneração, mas em troca de passagem livre para um novo país. Geralmente são servos contratados, incluído imigrantes, vítimas de perseguição política ou religiosa, pessoas sequestradas, condenados e indigentes. In: <http://dictionary.reference.com/browse/indentured-servant>



Fonte: Bureau of Statistics. Population & Housing Census – Guyana National Report. Disponível em: <<http://www.statisticsguyana.gov.gy/census.html>>. Acesso em: 15 out. 2014.

A República Cooperativa da Guiana em seu último censo, aponta uma população aproximada em 751.223 (BUREAU OF STATISTICS, 2002), enquanto que 2014 de acordo com o Banco Mundial há uma população estimada em 763, 893 mil, em uma área total de 214.970 km quadrados. Sua composição étnico-racial mostra que há 0,20 % de portugueses, 0,19% de chineses, 0,01 % de outras etnias/raças, 0.06% de brancos, 30,20% de africanos e/ou negros, 9, 16% de ameríndios, 43,45% indianos e 16,73% misto. Enquanto que em termos religiosos:

os cristãos representam 50% da população (33% protestantes e 17% católicos), os hinduístas 34% e os muçulmanos 9%. Etnicamente, os hindus constituem 50% da população, os afro-descendentes 33% e os 17% restantes são ameríndios, mestiços, chineses e europeus. Apenas 32% da população é urbana e Georgetown, a capital, conta com 234 mil habitantes. (VISENTINI, s/n, p.02).

Diante os dados populacionais, o Banco Mundial (2014) demonstra em seus indicadores de desenvolvimento mundial, uma expectativa de vida de 66 anos ao nascer, um crescimento anual da população urbana de 1%, uma densidade de 4 habitantes por km², tendo 37 usuários de internet a cada 100 pessoas e um crescimento de PIB em 4% anual. Esse contexto, marcado por faces multiétnicas revela-se arraigado a profundas crises políticas internas de descolonização, à insurgência de demandas e estratégias de promoção de desenvolvimento humano social e cultural, através de políticas de reparações.

ECONOMIA

Pensar os princípios norteadores da política externa da República Cooperativa da

Guiana, implicar-nos olhar diante suas variáveis, a sua unidade política econômica. Entre as unidades estatais de promoção da política externa, há uma economia política subjacente, em uma dimensão de capacidades de distinções e materializações de atuação no do Estado cenário internacional.

Nesse contexto econômico, a Guiana revela-se como uma economia aberta e dependente ao comércio internacional. Possui uma economia voltada para o setor primário, como a mineração e indústria (bauxita, açúcar, processamento de arroz, madeira, têxteis, mineração de ouro) e agropecuária (cana-de-açúcar, arroz, óleos comestíveis, carne bovina, suína, aves, camarão, peixe), diante uma taxa de produção industrial de 12% em 2014. No entanto, somente 35% da sua população está abaixo da linha da pobreza em 2006. (CIA, 2015). O Produto Interno Bruto (PIB) gira entorno dos 4% a 5% em 2014, diante um orçamento de 732, 2 milhões de dólares incompatíveis com as despesas de 874,3 milhões, em uma estimativa de 2014. Uma dívida pública de 58% estimada 2014 do Produto Interno Bruto. (CIA, 2015).

Entre seus principais importadores está os Estados Unidos das Américas, Trinidad e Tobago, Venezuela, China, Suriname, Japão, Reino Unido, Barbados, México, Canadá. Os principais produtos importados são combustíveis e lubrificantes, bens de finalidades especial, artigos de ferro e aço, cal e cimento, entre outros. Abaixo é possível uma visualização mais detalhada dos principais bens importados, principais países e o percentual de importação de origem. Vejamos:

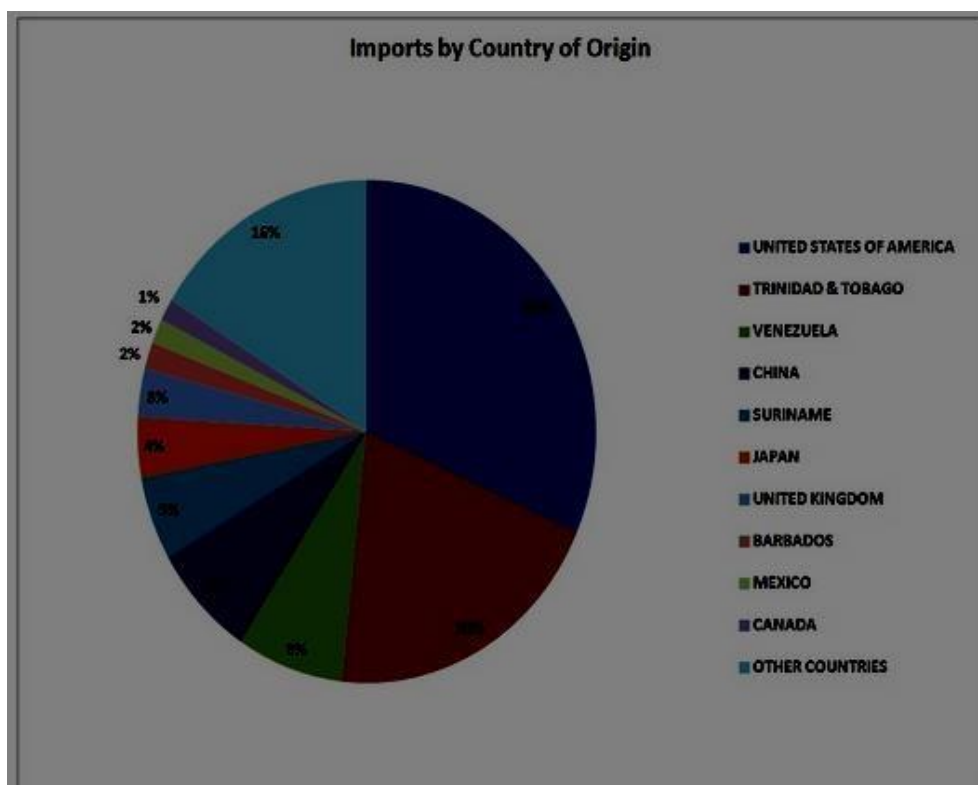
Principais países de importação:

COUNTRY	VALUE (US\$'000)	CONTRIBUTION (%)
UNITED STATES OF AMERICA	281,117.7	31.6
TRINIDAD & TOBAGO	179,517.6	20.1
VENEZUELA	67,617.2	7.6
CHINA	65,762.9	7.4
SURINAME	47,745.0	5.4
JAPAN	34,382.9	3.9
UNITED KINGDOM	27,869.2	3.1
BARBADOS	15,470.1	1.7
MEXICO	13,892.7	1.6
CANADA	12,808.7	1.4
OTHER COUNTRIES	144,767.2	16.2
TOTAL	890,951.3	100.0

Customs Average R.O.E for January - July, 2015 is G\$206.50 to US\$1.00

Fonte: <http://www.statisticsguyana.gov.gy/trade.html#partners1>

Grau de porcentagem de importação de cada país



Fonte: <http://www.statisticsguyana.gov.gy/trade.html#partners1>

Bens/produtos importados

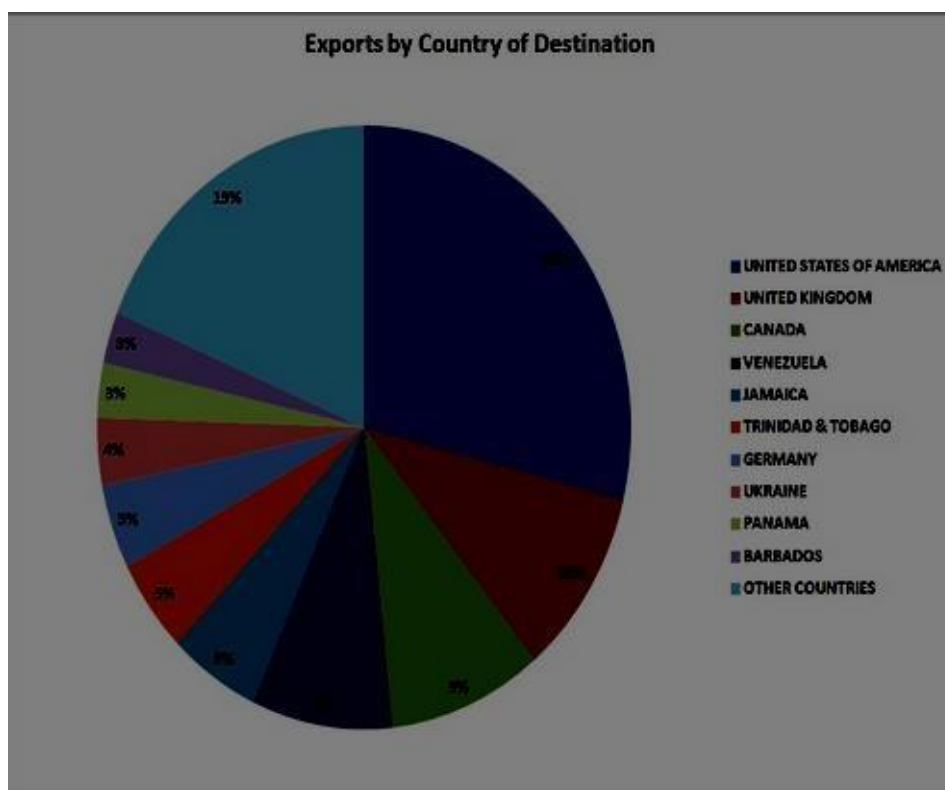
SITC3 GROUP	ITEM	VALUE (US\$'000)	CONTRIBUTION (%)
334	Fuel and Lubricant	225,751.7	25
782	Goods and Special Purpose Motor Vehicles	75,190.7	8
672-679	Articles of Iron and Steel	28,375.8	3
661	Lime, Cement etc.	24,833.5	3
723	Contractors Plant Equipment	23,002.2	3
022	Milk and Cream	20,570.5	2
781	Motor Cars	20,747.0	2
562	Fertilizers, Manufactured	17,520.2	2
893	Articles of Plastic	19,596.6	2
764	Telecommunication Equipment	17,294.6	2
	Other Imports	418,068.6	47
	TOTAL	890,951.3	100.0

Fonte: <http://www.statisticsguyana.gov.gy/trade.html#partners1>

Em contrapartida as importações, o principal destino de exportação da Guiana é os Estados Unidos das Américas, seguido pelo Reino Unido, Canadá, Jamaica, Venezuela, Trinidad e Tobago, Alemanha, Ucrânia, Barbados, China, entre outros países. Os principais bens de exportação da Guiana são: outro, arroz, bauxita, açúcar, camarão, madeira, peixes e subprodutos, entre outros produtos. Abaixo é possível uma melhor visualização dos principais países, suas porcentagens e os principais bens de exportação. Vejamos:

COUNTRY	VALUE (US\$'000)	CONTRIBUTION (%)
UNITED STATES OF AMERICA	178,274.4	28.9
UNITED KINGDOM	62,418.4	10.1
CANADA	57,662.6	9.3
VENEZUELA	52,612.5	8.5
JAMAICA	34,061.8	5.5
TRINIDAD & TOBAGO	31,102.1	5.0
GERMANY	28,028.6	4.5
UKRAINE	22,341.1	3.6
PANAMA	18,009.4	2.9
BARBADOS	17,161.9	2.8
OTHER COUNTRIES	116,035.6	18.8
TOTAL	617,708.4	100.0

Grau de porcentagem de exportação e países



Fonte: <http://www.statisticsguyana.gov.gy/trade.html#partners1>

Principais bens/produtos de exportação da Guiana

ITEM	VALUE (US\$'000)	CONTRIBUTION (%)
Gold	221,558.2	35.9
Rice & Paddy	139,801.6	22.6
Bauxite	59,112.6	9.6
Sugar	30,837.2	5.0
Shrimp and Prawns	31,092.8	5.0
Timber	27,195.4	4.4
Fish and By-Product	21,318.8	3.5
Prepared Foods	11,551.7	1.9
Bottled Rum & Spirit	12,615.2	2.0
Diamond	10,229.0	1.7
Other Exports	30,095.8	4.9
Re-Exports	22,300.1	3.6
TOTAL	617,708.4	100.0

Fonte: <http://www.statisticsguyana.gov.gy/trade.html#partners1>

A economia da Guiana, em sua interação dinâmica entre o ambiente doméstico e internacional, demanda de estratégias estruturas de política públicas, para a fomentação de possibilidades de desenvolvimento interno e externo à promoção de sua independência. Todavia, diante o processo de independência tardia, a Guiana encontra-se dependente de economias globalizadas, carecendo de uma industrialização a guiar sua economia ao mercado internacional.

INFRAESTRUTURA

No que se refere a área de infraestrutura destaca-se os 117 aeroportos, sendo 11 com pistas pavimentadas e o restante com pista não pavimentadas. Possui um total de 7.970 km de estradas, sendo 590 km pavimentadas e 7, 380 não pavimentadas. (CIA, 2015).

A Guiana possui 330 km de vias e/ou rios navegáveis, sendo o Berbice, Demerara e Essequibo. Em termos de comunicação, estima-se que 36,7% da população possui acesso à internet, sendo que 270.200 pessoas possui acesso à internet num total de quase 770,00 mil habitantes. Os meios de telecomunicação está centrada no governo, sendo a Rede Nacional de Comunicações (NCN) TV é propriedade do Estado. Há algumas estações de televisão privadas que retransmitem os serviços via satélite.

O Estado opera 2 estações de rádio que transmitem em frequências múltiplas, capazes de atingir todo o país. O governo estabelece limites para o licenciamento de novas estações de rádio privadas continuarem a operar, um meio de restringir a concorrência nos meios de radiodifusão. No entanto, há uma carência na construção de redes de transmissão de telefonia fixa e de celulares. (CIA, 2011).

Em sua capacidade energética há uma produção estimada em 725 milhões de kWh, sendo 523 milhões de kWh em consumo de eletricidade. No entanto, o Estado demanda de estratégias para a produção de hidrelétricas e novas fontes de energéticas, pois entre suas principais importações e gastos, estão os combustíveis e lubrificantes. (CIA, 2015). Ademais, a Guiana possui condições a consolidar como elo de integração do Estado ao Caribe, assim como da América do Sul ao Caribe. Por sua posição privilegiada com acesso ao mar do caribe, verifica -se que ainda é pouco explorado o porto de Georgetown, que leva o nome da capital da Guiana. O porto é a principal via de importação e exportação da Guiana ao mundo, todavia, carece de política setoriais e de remodelagem estruturais para acesso das grandes navegações, assim como abertura de novos espaços e empresas que oporem na promoção de mão de obra especializada. O porto em Georgetown, revela como a via de integração da América do Sul ao Caribe, no entanto, demanda de ações com países vizinhos para promoção de pavimentação de estradas que possibilitem o ligamento dos países vizinhos as principais vias e/ou estradas na Guiana.

No que tange o caso brasileiro, além de um processo de cooperação para pavimentação de vias internas para acesso à Guiana, o governo brasileira demanda de estratégias políticas e burocráticas para pavimentação das próprias estradas na amazônia. Por se trata de um tema de interesse que perpassa todos os Estados da América do Sul, se necessário a abertura de diálogos intergovernamentais para promoção de grandes obras de infraestrutura a todo o continente.

SEGURANÇA E DEFESA

No que se refere a área de segurança e defesa, as abordagens realistas demarcam que, entre as principais unidades estatais de análise das capacidades e poderes do Estado no cenário internacional está “pautada em questões relativas à segurança e ao poderio bélico dos Estados”. (FIGUEIRA, 2011, p.08). A segurança e as capacidades bélicas dos Estados diante as transformações a partir de 1970 confluem com outras unidades estatais, desmitificando o mito de que as transformações de ordem econômica pouco caracterizavam o cenário de relações internacionais.

É fato que, diante o processo de globalização, há uma nova configuração da política mundial e de cenários cada vez mais complexos, se fazendo necessários a abertura de novas correntes que sustentem as dinâmicas de relações políticas no sistema internacional. No entanto, as unidades de segurança e defesa, possuem uma tradição empreendida, pois por natureza, o Estado “é belicoso e sua meta final é atingir o estágio de hegemonia absoluta, resultando, conseqüentemente, na inevitabilidade do conflito, sendo a paz possível em momentos de equilíbrios do poder bélico entre as grandes potências mundiais”. (FIGUEIRA, 2011, p.08).

Dessa forma, no âmbito da capacidade de segurança e defesa, a Guiana tem revelado estratégias de promoção de sua defesa, principalmente diante os conflitos ocorridos em sua delimitação territorial. A Guiana possui uma população estimada a quase 770, 000 mil habitantes, sendo destes, uma faixa aproximada de 1100 militares. Do total de 1100 militares, são 900 homens e mulheres no Exército, 100 na Aeronáutica e 100 na Marinha; Guarda Costeira e Patrulha Fluvial.

A Guiana, em termo de aparato militar, possui 6 velhos EE-9 Cascavel armados com canhão de 90 mm, Viatura Blindada de Reconhecimento (VBR) fabricada pela empresa brasileira ENGESA S.A. Possui também 4 Shorlands, fabricação do Reino Unido e 11 EE-11 Urutu de transporte de tropas anfíbio, fabricada também pela ENGESA S.A. Estes blindados são capazes de receber uma grande variedade de equipamentos conforme as necessidades dos utilizadores, e em sua versão básica transporta até 12 militares, além do motorista e atirador.

Em sua força aérea, a Guiana possui na ativa duas aeronaves de asa fixa, a Skyvan Curto (versão SC-7 Skyvan 3M) de fabricação do Reino Unido, a Harbin Y-12 Panda (versão Y-12) de fabricação da República Popular da China, e 4 helicópteros, sendo 2 Bell 206 JetRanger (versão 206B), 1 Sino 412 (versão 412), e 1 RotorWay Exec 162F (versão 162F), todos de fabricação dos Estados Unidos das Américas.

Na defesa marítima, foi possível identificar ao longo da pesquisa, que a Guiana possui barcos de patrulhas e um navio de fabricação brasileira, e encontra-se em fase de aquisição de mais unidades de navios-patrulhas leves. A Guiana tem buscado constantemente um alinhamento com o Estado brasileiro, na promoção de formação e treinamento de seu exército, assim como, na própria cooperação de sua frota militar.

CENÁRIO POLÍTICO DOMÉSTICO E INTERNACIONAL

Para interpretar, “um conjunto de iniciativas que emanam do ator estatal, tendo em vista mobilizar para o serviço o máximo de fatores disponíveis tanto no ambiente interno

como no ambiente externo” (MERLE⁷, 1990, p. 2604 *apud* FIGUEIRA, 2011, p.5), percebe-se que as unidades estatais da Guiana, carecem de uma dinâmica de políticas públicas internas para uma utilização mensurável de sua imagem nacional como capacidade de liderança em seu “elo” para a promoção integração regional, diante sua posição privilegiada entre América do Sul e Caribe.

Todavia, a complexidade dos novos cenários no sistema internacional, põem em debate o processo de tomada de decisão que, mesmo carregado por uma multiplicidade de agentes que tenta influenciar, encontra-se resguardada nas premissas tradicionalistas do Estado, enquanto ator unitário, em que, estão centradas nas mãos do Executivo, a ação de tomada de decisão. Não se pode negar que, para uma compreensão das dinâmicas entre os ambientes doméstico e internacional a realizar o processo decisório da política externa, se faz necessário “um complexo jogo de interação entre diferentes atores permeados por uma imensa gama de estruturas, seja do sistema internacional, seja do doméstico, envolvidos em um processo dinâmico de interação” (FIGUEIRA, 2011, p.20).

Não obstante, as insurgências de movimento políticos doméstico no processo de descolonização demarca rupturas de relações “de dominação direta, política, social e cultural dos europeus sobre os conquistados de todos os continentes. (QUIJANO, 1991, p.01). O movimento de independência tardia a forma-se a República Cooperativa da Guiana ganhou impulso somente no período pós-Segunda Guerra Mundial arraigado a conflitos partidários e socioculturais às fragmentações organizacionais. (LIMA, 2011). De modo que, a década 1960- 1970 constitui-se em toda a América Latina, um período de aproximação dos Estados Não- Alinhados a processos de integrações regionais na medida em que,

a adoção na região das políticas neoliberais do Consenso de Washington acarretou sérios problemas econômicos e sociais, engendrando um movimento de contestação social e política que resultou na mudança de governos em vários países da América do Sul. Assumiram o governo correntes políticas que haviam contestado a onda neoliberal (SOUZA, 2012, p.114-115).

No contexto político doméstico à formação da República Cooperativa da Guiana, vive-se uma insurgência de movimentos pela independência após 1945, impulsionada,

através do Partido Popular Progressista (PPP), organização multi-étnica que defendia uma plataforma de independência nacional e reformas sociais de matizes socialistas, fundado em 1950. O líder do PPP, Cheddi Jagan, foi eleito para o cargo de primeiro ministro em 1953, 1957 e 1961, nos marcos de um regime de autonomia concedido pela Inglaterra em 1953. Temendo a agitação popular, os comunistas e a radicalização esquerdista do PPP, os ingleses suspendem a Constituição em 1957. Frente à pressão popular, em 1961 é concedida autonomia total e com a maioria do PPP na Assembléia, uma nova Constituição é promulgada e Jagan reeleito. Paralelamente, ocorre em 1955 uma cisão no PPP, com a criação do Congresso Nacional do Povo (PNC), liderado por Forbes Burnham, com base étnica nos afrodescendentes. Os indianos continuam vinculados ao PPP de Cheddi

⁷ MERLE, Marcel. Política externa e relações internacionais. In: BRAILLARD, Philippe. Teoria das relações internacionais. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.

Jagan. Todavia, as razões da divisão não foram exclusivamente comunitárias, pois as empresas estrangeiras, especialmente norte-americanas, temiam o movimento de Jagan e contribuíram para a ascensão de uma liderança rival. Entre 1962 e 1964 crescem os confrontos entre os partidários do PPP e do PNC e em 1964 Burnham se torna primeiro ministro, com apoio de outras minorias, nucleadas na Força Unida. Seguem-se violentos conflitos comunitários, que levam os britânicos a intervir e, na sequência, a conceder a independência completa à Guiana em 25 de maio de 1966, dentro da Comunidade Britânica de Nações (Commonwealth). Em 1968 Burnham é reeleito e, em 1970, para surpresa de muito, transforma a Guiana na primeira “República Cooperativa” do mundo. (VISENTINI, s/n, p.03).

Não obstante, enquanto que em toda a América do Sul, vive-se um período de reestruturações político-econômicas e sociais, após o governo de Burnham em 1970 transformar a Guiana em uma primeira República Cooperativa do mundo, a diplomacia guianense se estruturou em torno de cinco princípios, o “1) não-alinhamento; 2) apoio às causas progressistas mundiais; 3) unidade econômica do Caribe anglófono; 4) militância anti-Apartheid; e 5) integridade territorial face aos litígios fronteiriços com a Venezuela e o Suriname”. (VISENTINI, s/n, p.04).

Os princípios expostos a edificarem as ações do governo no desenvolvimento de sua política doméstica e internacional, revelou ao longo da história da Guiana, entorno de suas capacidades econômica, de infraestrutura, de segurança e defesa e das sociedades socioculturais, enquanto unidades estatais que carregam em suas capacidades, matérias e simbólicas, determinantes de modulação cultural de sua política externa. Os múltiplos espaços e significados condicionantes dessas unidades passaram a permear uma valoração de seu poder no cenário internacional. No entanto,

a orientação da política externa, que até então era direcionada ao mundo anglo-saxão, especialmente em direção ao Caribe anglófono, ganhou uma dimensão ideológica. Desde 1965 a Guiana integrava a CARIFTA (Caribbean Free Trade Association), que em 1973 se transformou em CARICOM, mas a orientação diplomática pró-norte-americana de Burnham, em 1970, enveredou para o não-alinhamento (a Cúpula de 1972 do MNA foi sediada em Georgetown), causas terceiro-mundistas e cooperação com os países socialistas, com reconhecimento diplomático e certa cooperação econômica com a URSS, o leste europeu e Cuba. Tratava-se, entre outras coisas, de uma forma de esvaziar a plataforma esquerdista do rival PPP, de forte ressonância popular. (Idem).

Desde o processo de estruturação do Estado, a Guiana revelou-se um verdadeiro cenário de coalizações políticas, internas e externas. As tomadas de decisões dos presidentes, diante as variáveis de sua política interna, foram usadas como instrumento de estratégias de diplomacia de sua política externa. É fato que, as dinâmicas culturais e de poderes que configuram a política mundial desde de 1648, diante as transformações nas relações estruturais dos Estados à emergência de novos atores diante a uma ausência de um poder central no sistema internacional, fez emergir novas condutas permeadas pelos constrangimentos e suas possibilidades de associações e/ou cooperações no plano externo. No que se refere ao conflito fronteiriços com a Venezuela e com o Suriname,

em 1962 a Venezuela manifestou o desejo de rever o acordo de fronteira de 1899 sobre a região de Essequibo, que representava mais da metade do território da Guiana. A independência de um frágil país que se avizinhava, atizou a ambição venezuelana, que não teria mais de tratar com a poderosa Inglaterra. Em 1967 vetou o ingresso do país na OEA e em janeiro de 1969 fomentou a rebelião de fazendeiros e indígenas no sul da região em litígio. Os rebeldes assassinaram vários policiais e o governo revidou enviando o exército, que arrasou aldeias e fazendas, expulsando-os. A Venezuela viu-se isolada internacionalmente e, no ano seguinte, firmou o Protocolo de Port-of- Spain, que definia uma moratória de vinte anos para o litígio. A tensão retornou em 1981, quando o presidente Luis Herrera Campins recusou-se a renovar o Protocolo. Contudo, a Guerra das Malvinas em 1982 e a invasão americana à ilha de Granada em 1983 (Burham era aliado de Maurice Bishop e seu Partido New Jewel) criaram novas condições para a cooperação entre os dois países. As relações com os Estados Unidos, por sua vez, eram difíceis, pois Washington acusava a Guiana de permitir a escala, no aeroporto de Timehri, dos aviões cubanos que levavam tropas para Angola. As relações bilaterais, depois de melhorarem durante o governo Carter, voltaram a piorar com a chegada de Reagan ao poder. Aliás, a presença de cubanos no país preocupava o regime militar brasileiro, que ofereceu ajuda em troca da expulsão destes. A Guiana foi signatária da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, estabelecida em 1978 (o país também integra o SELA). A construção da rodovia Manaus-Georgetown foi iniciada, sendo concluída e pavimentada vários anos mais tarde. (Idem, p.04-05).

Na medida em que as relações da política doméstica e internacional (re)defini-se, os governos que perpassam a história da Guiana revelam faces de coalizações de políticas partidárias pós-coloniais de uma nação a favor da descolonização e a uma autodeterminação dos povos. A história revela implicações decisivas da estruturação das capacidades e poderes a partir do olhar do seu povo, na auto-afirmação de suas identidades social, cultural, política e econômica.

Á ótica das abordagens realistas, a Guiana é marcada por um processo de independência tardia, colocando-nos a (re)pensar o seu papel e os seus desafios diante das configurações de sua atuação independente no sistema internacional. No entanto, suas alianças e estratégias econômicas principalmente com os Estados Unidos das Américas, e com o Brasil na área de segurança e defesa, permite repensar seus princípios e interesses políticos próximos, onde as faces ocultas de um novo tempo histórico, transpõe as fronteiras ideológicas, a reinterpretar o presente à modelagem do futuro.

No contexto presente da Guiana demarca a afirmação de sua pluralidade social e cultural a de não contrapor-se a (des)igualdade a diferença local na medida em que sua emancipação regional conquista “simpatia e apoio à sua posição, cultivando boas relações com todos os Estados amigos e amantes da paz, e insistindo no pleno respeito ao direito internacional e aos princípios e objetivos das Nações Unidas” (INSANNALLY, 2004, p.114). No entanto, em seu passado remoto, a política doméstica revelou-se enquanto instrumentalização de coalizão a promoção da política internacional, pois ainda em 1976, Cheddi Jagan e seu PPP, propunham- se a fomentação de,

uma unidade nacional anti-imperialista. Mas com a proclamação da nova Constituição, voltaram a abandonar o parlamento. Paralelamente, o país viveu situações que complicaram a legitimidade internacional do regime. (...) Em 1980 Burnham foi reeleito por meios fraudulentos, enquanto a economia entrava em crise, devido ao declínio dos preços internacionais dos produtos de exportação do país, tais como a bauxita, o açúcar e o arroz. (...) A crise da dívida, por sua vez, atingiu a Guiana em cheio, levando-a a suspender o pagamento do serviço em 1981. Crescia a economia informal e o país dependia cada vez mais da remessa de divisas pela diáspora. Neste contexto de crise, Burnham assinou um acordo com o FMI e permitiu às empresas transnacionais explorar as recém descobertas jazidas de petróleo e urânio, num quadro de uma inflexão em direção ao capitalismo liberal e de uma acentuada emigração, com acentuada perda de quadros qualificados (764 mil pessoas abandonaram a Guiana). O país carecia de infraestruturas básicas e de geração de energia. (VISENTINI, s/n, p-05).

As fragmentações partidárias permeia ao longo de toda a história da Guiana, interesses multiculturais, por diferentes grupos sociais. A política doméstica entrelaçada a política externa, estrutura-se de forma conflitantes os interesses de grupos específicos partidários, numa tentativa de descaracterização do interesse nacional. No entanto, esse cenário mostra-se otimistas diante o aprofundamento das relações da América do Sul, no estreitamento das relações diplomáticas e participação em processos de cooperação regional, pois há alterações de interesses a uma insurgência político-social. Conforme veremos, novas plataformas passam a redefinir o cenário doméstico a influir novas agendas na política externa, pois:

Mas Burnham morreu subitamente em 1985, sendo substituído por Desmond Hoyte. Nas eleições do mesmo ano, o PNC vence as eleições com 78% dos votos, em meio à denúncia de fraude. Cinco dos seis partidos opositores criam, então, a Coalizão Patriótica pela Democracia, que boicotou o parlamento. Hoyte, eleito presidente, anunciou em janeiro de 1987 o retorno ao Socialismo Cooperativo, como forma de esvaziar a plataforma oposicionista. Mas a crise econômica e os crescentes protestos levaram o governo a decretar Estado de Emergência em dezembro de 1991, por seis meses. Neste período, a população declinou de um milhão em 1989 para 800 mil em 1992, por efeito da emigração. Em outubro de 1992, Cheddi Jagan do PPP derrotou Hoyte do PNC, obtendo 54% dos votos, contra 41%. Em 1990 a Guiana já havia ingressado na OEA, com a Venezuela tendo levantado seu veto. (Idem).

Na medida em que a Guiana demarca uma emancipação política doméstica, sua política internacional passa a revelar faces intersubjetivas de interesses escurecidos diante as coalizações da política interna. A Guiana em uma coexistência interna e externa, passa a promover em suas relações no sistema internacional, uma convergência de unidades estatais, materiais e simbólicas, na definição de seu poder. Através das “formas mais comuns de utilização do poder são: diplomacia, poder econômico e, se necessário, o uso da força” (FIGUEIRA, 2011, p.06). Não se poder esquecer que, o uso da força sempre esteve como fator de estruturante no processo de demarcação territorial do Estado.

Dessa forma, “qualquer país, independentemente do tamanho e da situação, pode exercer o poder que têm as idéias para influenciar o pensamento global a respeito do bem

coletivo” (INSANNALLY, 2004, p.124). Nesse contexto, para uma melhor compreensão sobre a ação e o papel do Estado no empreendimento de suas relações, a pensar o contexto da Guiana, se faz necessário entender que,

a ação empreendida pelos países no plano internacional, não apenas aponta para os objetivos e linhas mestras que o país adotará na sua relação com os demais agentes do sistema internacional, mas também deve compor estratégias de atuação nas diversas dinâmicas da vida internacional, considerado, para tanto, o poder relativo que cada Estado possui em relação a seus pares. Esse poder, no entanto, não é estático, já que depende não apenas de como o país converte possibilidades internas em vantagens externas, mas também de como absorve as mudanças estruturais e conjunturais do sistema internacional para favorecer potencialidades, antes adormecidas ou menos relevantes, transformando-as em fontes de poder. (FIGUEIRA, 2011,p.07).

Nesse contexto, diante a curta história da Guiana, quando comparada a outros Estados, caracteriza-se em graves tensões étnicas, corrupção, ineficácia governamental e uma fragilidade de institucionalização do Estado, a qual levou a um rígido plano de austeridade nos anos 1990, um maior rigor no controle de gastos e um plano político doméstico e externo. No entanto, “a Guiana acredita ter chegado o momento de olhar para além da sua vizinhança imediata e do seu relacionamento histórico com as metrópoles do Norte, voltando-se para o vasto espaço político e econômico que se encontra ao Sul e também ao Leste e ao Oeste” (INSANNALLY, 2004, p.118).

Nesse contexto, a República Cooperativa da Guiana, passou a desenvolver-se a novas alianças e estratégias em sua volta. Reafirmando integração em blocos regionais consoantes suas relações bilaterais desde Estados do Norte ao Sul.

Desde 1966, a Guiana busca uma emancipação política externa, diante coalizações da política doméstica, na medida em que defende seus interesses nacionais, na atuação e participação em organizações regionais, como Comunidade do Caribe (CARICOM), a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a Commonwealth, assim como em relações bilaterais Norte-Sul.

Para tanto, a República Cooperativa da Guiana reafirma como “diretrizes externas a consolidação de sua emancipação política, financeira e a preservação de sua integridade territorial, ante as reivindicações da Venezuela e do Suriname” (LIMA, 2011, p.14). De acordo com o ex-ministro de Relações Exteriores Insannally (2004, p.112), os principais objetivos da política externas, são:

- a) preservar a soberania, integridade territorial e independência da Guiana;
- b) promover o desenvolvimento econômico e social do país;
- c) promover laços mais estreitos com a diáspora guianense;
- d) manter relações de amizade com as nações do mundo;
- e) garantir que os interesses da Guiana sejam difundidos e promovidos na comunidade internacional;
- f) defender os objetivos e princípios da Carta das Nações Unidas.

A política externa da Guiana aponta um caminho promissor via a integração e a cooperação à medida que seus desafios políticos, de formação sócio-político-cultural, são postos a (re)pensar suas alianças e estratégias à sua agenda. Em discurso realizado na bienal

Conference of the Heads of Guyana's Missions, o presidente Donald Ramotar (2014), deixa claro os objetivos da política externa de seu governo, especificamente na promoção do desenvolvimento econômico, social e no estabelecimento de relações bilaterais.

Donald Ramotar (2014) aponta ser otimista ao projeto CARICOM sugerindo aos membros da Comunidade do Caribe, uma maior atuação em projetos bilaterais, pois assim poderá melhorar o comércio e a integração do bloco. Enquanto referencia a UNASUL, Ramotar (2014) aponta que vai continuar participando ativamente e fortalecendo as relações dentro desse mecanismo.

President Ramotar suggested that if CARICOM countries could embark on more bilateral projects and improve trade between and among themselves, this could help to promote CARICOM integration even further. The President also said that Guyana was continuing to participate actively in the Union of South American Nations and to strengthen relations within that mechanism. (GUYANA, 2014).

Ainda em seu discurso, o presidente Donald Ramotar (2014), conforme os objetivos de sua política externa, reafirmar a preservação a soberania, integridade territorial e independência da Guiana perante os demais Estados.

President Ramotar informed the Conference that with regard to Guyana's sovereignty and territorial integrity, the Government will continue to ensure that unresolved issues pertaining to its borders were addressed within the context of international law and the peaceful settlement of disputes. (GUYANA, 2014).

O discurso do presidente Donald Ramotar (2014), constitui-se como um importante meio de enfatizar os interesses do Estado, a República Cooperativa da Guiana, na medida em que suas relações exteriores demarca suas capacidades e poder, a partir de suas unidades estatais, à (re)definir os temas de sua agenda e o seu papel frente aos demais Estados, pois “os recursos mais valiosos na política exterior de um pequeno Estado como a Guiana são o prestígio e a influência que pode ter internacionalmente”. (INSANNALLY, 2004, p.124).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A República Cooperativa da Guiana, diante o seu processo de independência tardia, demarca em suas diretrizes de sua política externa a auto-afirmação de uma insurgência pós-coloniais, de autodeterminação de um Estado-nação, onde significados local-regionais transpõe as fronteiras territoriais de seus povos, dominados e subordinados, às rupturas de pertencimentos ideológicos e a escrita de uma política externa enraizada a agenda pública.

O presente trabalho, a partir das leituras e referências teóricas, dados coletados em sites e documentos do governo da Guiana e da Central de Inteligência Americana (CIA), que revelou-se importante instrumento de fornecimento de dados, possibilita-nos compreender as faces da política doméstica, diante as dinâmicas socioculturais de povos que lutam para a afirmação de uma nação política, social e cultural. A Guiana busca por meio de processo de cooperação com Estados, como o Brasil e Estados Unidos das Américas, e de uma diplomacia harmônica perante o Direito Internacional em suas relações exteriores, a estruturação de unidades estatais, a alicerçamento de suas capacidades de poderes, através de sua economia,

de sua infraestrutura, segurança e defesa, e principalmente de uma política ideológica.

A defesa e o respeito às relações de sua política exterior, são pautadas por meio do Direito Internacional aos demais Estados na medida em que busca-se nas relações local-regional, uma maior aproximação e integração as nações latino-americanas, pois a Guiana, acredita ter chegado no momento de olhar para além de suas fronteiras. Contudo, por ser tratar de um Estado novo no cenário internacional, porém com determinadas dependências colônias e econômicas a Estados não latino-americanos, a Guiana revela a abertura e um desejo de uma maior cooperação com a América do Sul e com, por acredita que sua posição geográfica, condiz com os anseios de promoção de integração regional e como ponte de acesso ao Caribe.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO MUNDIAL. **Indicadores del desarrollo mundial**. Washington, 2014. Disponível em: <http://datos.bancomundial.org/pais/guyana#cp_wdi>. Acesso em: 15 out. 2014.

BUREAU OF STATISTICS. **Population & Housing Census** - Guyana National Report. GUYANA, 2014. Disponível em: <<http://www.statisticsguyana.gov.gy/census.html>>. Acesso em: 15 out. 2014.

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY (CIA). **The World Factbook** – South America: GYANA. Estados Unidos das Américas, outubro de 2015. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/gy.html>>. Acesso em 14 de outubro de 2015.

CASTRO, Thales. **Teoria das relações internacionais**. Brasília: FUNAG, 2012

FIGUEIRA, Arianne Roder. **Introdução à análise de política externa**. São Paulo: Saraiva, 2011.

GUYANA, **Ministry of Foreign Affairs**. Disponível em: <<http://www.gina.gov.gy/home/index.php/home/all-news/item/657-president-addresses-global-developments-with-heads-of-missions>> Acesso em: 14 out. 2014.

INSANNALLY, Samuel Rudolph. **A política externa da Guiana: respostas a um contexto mundial em transformação**. DEP: Diplomacia, Estratégia e Política. n. 1, 2004.

LIMA, Erick Cavalcanti Linhares. **Política externa do vizinho distante: estudo de caso da República Cooperativa da Guiana**. Tese Doutorado em Relações Internacionais e Desenvolvimento Regional — Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

SOUZA, Nilson Araújo. **América Latina: as ondas da integração**. In: Oikos (Rio de Janeiro), v. 11, n. 1 (2012), p. 87-126.

VISENTINI, Paulo Fagundes. **Guiana e Suriname: Uma Outra América do Sul**. In: Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional – II CNPEPI: Rio de Janeiro, 2007.

NOTAS GENERALES PARA UN DEBATE DE LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR¹

Macarena Mercado Mott²

Mayco Alejandro Macias³

Resumen: El artículo realiza un trayecto sobre las concepciones respecto a la política exterior, sus modos de análisis desde el enfoque tradicionalista y pluralista, y la tensión que han generado actores no tradicionales en su formulación práctica, interpelando la democratización de la política externa, considerada como exclusiva del estado. Mediante presentación y análisis del caso de las movilizaciones contra la instalación de fábricas de celulosa en el Rio Uruguay, se pretende problematizar sobre el rol de los movimientos sociales y su influencia, explicando que la simple inclusión y consulta de actores en los espacios institucionales donde se desarrollan los procesos respecto a la política externa, no implica una democratización real y concreta.

Palabras clave: Política exterior; Enfoque Tradicionalista; Enfoque pluralista; Democratización; Actores no tradicionales

Introducción

Este escrito tiene por objetivo problematizar la política exterior como una política pública, la cual se piensa, diseña, implementa y evalúa en círculos cerrados, situación que no se tiende a interpelar debido al consenso que existe sobre la política exterior como un tema de alta política y responsabilidad de nuestros representantes, exclusiva del estado.

Parte de nuestra tarea en este trabajo será crear preguntas con respuestas provisionales, sobre las inquietudes que nos surgen respecto a la política exterior de Argentina y así disponer herramientas analíticas de las cuales podríamos valernos para perseguir la democratización de la política exterior de nuestro país.

El desarrollo del texto presenta en primera instancia, una explicación conceptual de la política exterior, identificando las diferencias que existen entre el enfoque tradicionalista y el enfoque pluralista a través de los cuales, esta política específica es abordada. En continuación, se dispone una definición de actores sociales o sujetos, como aquellos que se hacen presentes, desde sus diversas formas de participación, en las etapas del proceso decisorio de la política externa.

A partir del esbozo conceptual, se expone el dinamismo generado por actores no tradicionales, sus intereses, objetivos y formas de acciones determinadas en el proceso de formulación de la política externa analizando el caso de la movilización social contra la instalación de fábricas de celulosa y su impacto en la política exterior argentina.

Es así, que el análisis se encamina a poner en discusión sí, desde el enfoque pluralista que defiende la pluralidad de actores en el juego/tensión de la política exterior, implicaría una real y concreta democratización, teniendo en cuenta que existe una pluralidad de actores que detentan el poder en la toma de decisiones pero no necesariamente son los que se encuentran en las calles.

¹ Este artículo se encuentra enmarcado en las actividades de investigación desarrolladas sobre la Política Externa de América Latina, Etapa Cono Sur en el Núcleo de Investigación de Política Externa Latinoamericana.

² Licenciada en Ciencia Política de la Universidad Nacional de La Rioja. Maestrando en la Maestría de Integración Contemporánea de América Latina en la Universidad Federal de Integración Latinoamericana. Integrante de Núcleo de Investigación de Política Exterior Latinoamericana. Email: macamermott@live.com.ar

³ Estudiante de grado en Ciencia Política de la Universidad Nacional de La Rioja y Relaciones Internacionales e Integración de la Universidad Federal de Integración Latinoamericana. Integrante de Núcleo de Investigación de Política Exterior Latinoamericana. Email: maycoalejandroacias@live.com

Cuestionamientos iniciales sobre la política exterior

En primer instancia, podemos preguntarnos si ¿existe alguna necesidad de discutir la política exterior en las universidades, en los partidos políticos, movimientos sociales o en el bar con un café de por medio? Si no existe esa necesidad, ¿cuál es el trasfondo de eso? ¿qué problematizaciones del tipo, “el manejo de información del ministerio de relaciones exteriores, no es democrático”, “las decisiones que realizan, no se preguntan al pueblo”, “los grupos de presión son fuertes y determinan su definición” o del estilo, “quién elige a nuestros diplomáticos para representar a nuestro país”, serán parte de algún síntoma de que la política exterior no es democrática?

Esta base cuestionativa nos es útil para girar en torno a cómo se construye la política exterior y quién forma parte de los espacios deliberativos y sobre todo decisorios de la misma. Si bien nuestra sistematización política, es republicana, liberal y federal, tiene un eje político sustantivo, que es la representatividad en las fuerzas políticas. Sin embargo, sobre qué sujeto o entidad política fundamentan sus decisiones y relaciones sobre los demás estados o actores en el exterior. Si resultaría ser la categoría de *pueblo argentino* o *interés nacional*, ¿De qué manera se ha construido desde la base social *pueblo-argentino* el fin establecido de *interés-nacional*, por ejemplo, aquellas directrices para la constitución de la política exterior, y por tanto – a modo de ejemplo- las relaciones con los estados de Europa y Asia?

También podríamos preguntarnos de modo abierto ¿por qué el estado argentino firma convenios para la extranjerización de la tierra sin habernos consultado a través de una elección general/consulta popular? o ¿en qué parte de la plataforma electoral 2011-2015 del kirchnerismo, se expresa tácitamente esas decisiones alrededor del enunciado *el mundo: nuestro lugar*⁴?

La política exterior es un campo de disputa. Sin embargo, cabe cuestionarnos, quiénes tienen las capacidades para interferir y re-direccionar esas decisiones dentro de la considerada *caja negra* del estado. Siendo un campo de disputa, las relaciones de poder comprenden cuotas de poder y demuestran las tensiones y los ejercicios de los sujetos sociales y fuerzas políticas desde la institucionalidad en temas internacionales como el terrorismo, narcotráfico, crisis financiera, medidas macroeconómicas, fuerzas armadas, cambio climático, derechos humanos, guerras, política nuclear, manejos de información y demás.

En dicho campo, de qué modo se diagraman los antagonismos de las clases dominantes y de las clases dominadas, o en otras palabras, cómo las clases dominantes mundiales o continentales, se alían para definir una política externa sobre nuestro estado argentino y qué ofensiva se puede accionar sobre esta coalición desde los movimientos o fuerzas sociales, que se ven directamente involucrados como aquellos que rechazan el extractivismo mega-minero o la instalación de fábricas de celulosa, en el caso que protagonizan los habitantes de Gualeycuachu.

La tesis de que las posibilidades materiales de interferir desde la categoría de “ciudadano común” en la política económica internacional y por tanto, en la definición de las posiciones estratégicas en las negociaciones con los demás estados y centros financieros son casi nulas, es errada. El caso que rebate esta lógica tradicional es la llamada Batalla de Seattle

⁴ Plataforma Electoral del *Frente para la Victoria* presentado a la Comisión Nacional Electoral. El enunciado *el mundo: nuestro lugar* conceptualiza la inserción de Argentina en el mundo desde la integración latinoamericana y el multilateralismo. Disponible en el siguiente link:

<http://www.pjn.gov.ar/cne/secelec/document/plataformas/1217-1-Plataforma.pdf> Consultado el 02/05/2015

contra la OMC⁵⁵, sin embargo, existen actores con otras características que participan en la tensión de la constitución, como señala Zelicovich (2012) que además de enfrentar una mesa internacional de negociación, Argentina en las negociaciones de la Ronda de Doha, se enfrentó a una mesa de negociación nacional, donde la matriz ideológica, material e institucional sirvieron de base para esa doble negociación en el período 2001-2011.

Esta doble negociación ejemplifica una “interacción permanente entre el plano sistémico- internacional y el doméstico” (Zelicovich, 2012: 3) a la vez que; nos invita a repensar el espacio- temporal de cómo esas decisiones y los actores desde lo doméstico intervienen y desarrollan a través de sus prácticas, la política exterior de los estados.

Política exterior, su tensión desde la visión tradicionalista y pluralista

Cuando nos preguntamos sobre qué implica la política exterior, quiénes son los encargados de diseñarla y ejecutarla y, principalmente, cómo es el desarrollo del proceso de elaboración y aplicación de la política en cuestión. Tendemos a considerar algunas cuestiones que Calduch (1993) expone claramente, y que con frecuencia se suele identificar a la política exterior de un Estado con la política exterior desarrollada por su régimen político:

“(…) lo que presenta una asimilación de la realidad estatal con el principal órgano del poder ejecutivo, resultando demasiado simplista, frente al creciente protagonismo político de la base social de todo Estado que se encuentra plasmado en una diversidad de poderes e instituciones que participan activamente tanto en la política nacional como en las relaciones exteriores del Estado, reforzándolas o debilitándolas. Así pues, la política exterior debe comprender la política gubernamental en las relaciones con otros países, pero debe incluir también cuantos órganos estatales y/o sociales, distintos del Gobierno, desempeñan un protagonismo significativo en las relaciones que vinculan al Estado con otros miembros estatales de la sociedad internacional (Calduch, 1993: 1).”

Respecto a la política exterior, este consenso es otro ejemplo de la tendencia a enfocarse solamente en su acción exterior. Calduch (1993) expone que si bien la actividad estatal desarrollada en el contexto internacional constituye una parte central de la política exterior, junto a ella no se puede desconocer la importancia de la toma de decisiones previas a la acción exterior, ni tampoco de la evaluación o control de los resultados alcanzados con ella.

Entre otros aspectos tradicionales con los cuales se relaciona la política exterior, además de la actividad diplomática y/o armada, suele plantearse el análisis de la política exterior como un ámbito teórico desconectado de la política interna de los Estados. “(…) es fácil comprobar la falta de cualquier referencia rigurosa a la estructura y dinámica de la política interior, como parte necesaria de la descripción y explicación de la política exterior del Estado que se investiga (Calduch, 1993: 2).”

Calduch (1993) luego de exponer los aspectos que suelen reiterarse respecto a la

⁵⁵ El “movimiento de movimientos” es considerado así porque resulta ser como un terremoto político global. Gracias a su crítica al capitalismo, ha generado protestas en todas partes del mundo, en las reuniones de las instituciones económicas como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Las protestas desatadas entre el 30 de Noviembre y el 3 de Diciembre de 1999 evitó y bloqueó la cumbre de la Organización Mundial del Comercio que buscaba impulsar reformar para materializar el libre comercio mundial.

política exterior, la considera “como aquella parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional (Calduch, 1993: 3)”.

A lo postulado por Calduch (1993) agregamos la noción de Christopher Hill, citado en Maria del Pilar Bueno (2013), respecto de la política exterior como “la forma en la que una sociedad se define a sí misma frente al mundo exterior”. Entonces, la misma debe proyectar los valores que la sociedad en cuestión considera universales, reforzando la cultura nacional (Hill, 2003: 5-9). La aproximación a conceptos de ideas, creencias e intereses, responden a una visión que concibe a la política exterior como un proceso de cimentación social y por ende para comprenderla, es necesario reflexionar sobre sus protagonistas y el dinamismo dentro de la formulación de la política exterior.

Ariane Roder Figueira (2011) comenta que la perspectiva tradicionalista considera a los Estados como actores unitarios o monolíticos, donde las cuestiones referidas a la política externa se encuentran concentradas en las manos del poder ejecutivo de cada país, desconsiderando la interacción de los agentes domésticos como participantes del proceso de toma de decisiones.

El principal aspecto que genera esto es tomar a la política externa como apartada del resto de las políticas públicas, pensando que debe mantenerse alejada de los conflictos de intereses domésticos y representar al interés nacional. Por esto, lo referido a la política externa se suele presuponer que debería permanecer en manos del Jefe de Estado, o de su Ministro de Relaciones Exteriores, para mantener una línea más allá de los cambios políticos domésticos y los diversos grupos de interés, esta noción más cercana a la utilización de canales de representación tradicionales, que de participación de masas en la política externa.

Otra cuestión propia de la visión de los tradicionalistas es justificar la despolitización de la política externa, para evitar la politización en la opinión pública, prensa y actores no estatales que se los estiman como desprovistos de la racionalidad e informaciones técnicas necesarias para la toma de decisiones (Figueira, 2011).

Respecto al poder legislativo y sus parlamentarios, suelen considerar que se encuentran muy cercanos a los conflictos de intereses en la sociedad y que tienden a desvirtuar el interés nacional, además de indicar que no cuentan con la información precisa para la intervención en esta política.

En oposición a la visión tradicionalista, Figueira (2011) nos presenta el enfoque pluralista, visión que considera la multiplicidad de actores que integran e influncian las decisiones internacionales adoptadas por los estados, creando redes transnacionales, donde el estado ya deja de ser, el único actor en las relaciones internacionales.

Por estas razones se observa la necesidad de comenzar a analizar y explicar qué papel juegan estos nuevos – y no tan nuevos- actores en las relaciones internacionales y problematizar sobre la manera en que estos, influncian la definición o formulación de la agenda externa del estado y la construcción de las preferencias nacionales. El enfoque tradicionalista concibe la idea de racionalidad, de que los actores (los estados) basan sus decisiones en el análisis racional del costo-beneficio para determinar el interés nacional.

En resumen, las visiones que se utilizan para analizar la política exterior se asientan por un lado, en el enfoque tradicionalista que se caracteriza por: A) Estatocentrismo y construcción de los intereses nacionales; B) Despolitización de la política exterior; C) De base en una democracia representativa (más adelante formal o restringida); D) Racionalidad costo-beneficio, siendo esta visión un punto de contrapartida en la formulación de la política externa

analizada desde el enfoque pluralista que considera lo siguiente: A) Una construcción co-organizada de preferencias nacionales entre la sociedad civil y el estado; B) Politización de la política externa; C) De base en una democracia participativa y D) Pluralidad de visiones de los actores sociales.

Participación de actores no-tradicionales en la política exterior y experiencias institucionales en Argentina

En el camino hacia la problematización sobre la política exterior y la participación de actores no tradicionales, se nos presenta la dicotomía que María del Pilar Bueno (2013) expone entre los conceptos de participación e influencia entendiendo que participar de un proceso estaría dado aquí gracias a la posibilidad de ser parte del mismo, de ser consultado, o integrar lo que Roberto Russell (1990) llama la estructura del proceso de toma de decisiones.

Russell citado en María del Pilar Bueno (2013), distingue los conceptos de estructura y proceso, planteando que la primera está conformada por uno o varios actores gubernamentales domésticos que tienen la capacidad de comprometer los recursos de una sociedad. El segundo se halla vinculado a la dinámica de la decisión en la que pueden participar actores gubernamentales y no gubernamentales tanto internos como externos.

La toma de decisión en sí misma, es realizada por actores domésticos gubernamentales, pero otros actores pueden influir en el proceso. Es por eso que mientras la estructura implica diferenciación de tareas y especialización, el proceso involucra la evaluación de cursos de acción y análisis de influencias (María del Pilar Bueno, 2013).

Si partimos del enfoque pluralista, este planteo es en palabras generales, siguiendo a Isabel Rauber (2001) el resultado, una característica y una condición importante para articular a los actores políticos en el proceso de construcción del sujeto popular del cambio. Considerando la diversidad de actores que intervienen en la escena política, las definiciones de las tareas a enfrentar, los objetivos, métodos y vías a seguir que en cada momento reclaman una participación consciente de todos y cada uno de los actores políticos sin desconocer que los sectores populares no sólo están fragmentados socioeconómicamente sino también en su identidad política (Isabel Rauber, 2001: 13).

Podemos partir de considerar como actores sociales no-tradicionales, a todos aquellos grupos, sectores, organizaciones o movimientos que intervienen en la vida social en busca de conseguir determinados objetivos propios sin que ello suponga precisamente una continuidad de su actividad como actor social, ya sea respecto a sus propios intereses como a apoyar las intervenciones de otros actores sociales. Los actores son en realidad sociopolíticos, ya que parten de esa doble dimensionalidad.

Isabel Rauber (2001: 13) plantea que la distinción conceptual entre actores sociales y políticos no alude a la existencia de dos tipos de actores; responde, fundamentalmente, a una necesidad gnoseológica para el estudio del movimiento social y el comportamiento y proyección de los diversos actores que lo conforman y se generan, desarrollan o disuelven en él. Entonces, entendemos por actores sociopolíticos a todos aquellos actores capaces de organizarse con carácter permanente, definir objetivos de corto, mediano y largo plazo y proyectarse hacia la transformación de la sociedad, desarrollando procesos continuos de lucha y, simultáneamente, conciencia política popular. Pudiendo considerarse como tales a una amplia gama de organizaciones barriales, sindicales, ambientalistas, campesinas, indígenas, de mujeres y religiosas.

Sintetizando, los actores no tradicionales de la política exterior pueden distinguirse

entre actores estatales no tradicionales como los actores subnacionales, y actores no estatales como aquellos que constituyen grupos de presión con potencial influencia en la toma de decisiones referidas a la política exterior. Si realizamos un breve listado para identificar en la sociedad los actores no tradicionales no-gubernamentales, se podría resumir de la siguiente manera: A) Movimientos sociales; B) Partidos políticos; C) Sindicatos; D) Empresarios; E) ONG y Fundaciones; F) Iglesia o sectores religiosos; G) Universidades o intelectuales y H) Medios de comunicación.

En Argentina, tenemos experiencias institucionales de participación, sin el carácter decisorio sino consultivo como vía de participación de la sociedad clasista. Entre una de las más conocidas, se encuentra el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil⁶, espacio que tiene como objetivo generar un fluido intercambio de información entre funcionarios y representantes de la sociedad civil, en vista a fortalecer procesos de integración regional en el marco del Mercado Común del Sur y de América Latina en general. En este espacio se fomenta la participación de organizaciones comunitarias, empresas, sindicatos, organismos no gubernamentales, universidades, movimientos sociales, cooperativas y entidades intermedias con la intención de articular actividades y debates que permitan colaborar con el ejercicio de la política exterior de nuestro país.

Otro ejemplo, relacionado con la experiencia expuesta anteriormente, es el Acuerdo de Cooperación entre el PARLASUR y el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil de Argentina⁷, donde las partes manifiestan su interés y se comprometen a concertar relaciones de cooperación entre las distintas comisiones existentes en su seno, así como a posibilitar la celebración, de manera conjunta, de audiencias públicas; la fijación de programas de trabajo, proyectos y actividades de cooperación; la realización de cursos, seminarios, conferencias, foros, talleres; y toda otra tarea que haga a la consecución de las finalidades que les son propias y resulten de interés mutuo, buscando la apertura de mayores espacios para la participación de la sociedad civil y sus instituciones y organizaciones representativas.

Por otro lado, podemos considerar la Sección Nacional Argentina en el Foro Económico y Social Consultivo del MERCOSUR⁸ como otro de esos espacios. La Mesa está constituida por lo que el estatuto denomina Entidades Parte fundadoras que son sólo cinco: Cámara Argentina de Comercio, Confederación General de Trabajo (CGT), Sociedad Rural Argentina (SRA), Unión Industrial Argentina (UIA) y Acción del Consumidor –ADELCO-152. Sin embargo, en la práctica también la integra la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), incorporada posteriormente tras un acuerdo con la CGT.

Sin embargo, es necesario reflexionar sobre los actores que se encuentran fuera de las instituciones, además de ser incluidos en la mayoría de los casos a ser parte de estos espacios de participación a los cuales las burocracias invitan y cómo se configura una construcción co-organizada de preferencias nacionales entre la sociedad de clase y el estado, cómo se logra politizar la política externa -la aparición de algún elemento político que antes no estaba- y la base participativa no-institucional que dio lugar al movimiento social y a esta configuración, y por tanto, cómo cristalizó una experiencia social en experiencia institucional.

⁶ Sitio oficial disponible en línea: <http://ccsc.mrecic.gov.ar/> Consultado el 21/04/2015

⁷ Sitio oficial del Parlamento del Mercosur disponible en línea: http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/4191/2/parlasur/acuerdo_de_cooperacion_entre_el_parlasur_y_el_consejo_consultivo_de_la_sociedad_civil_de_argentina.html Consultado el 15/04/2015

⁸ Sitio oficial del Foro Consultivo Económico y Social del Mercosur disponible en línea: <http://fcesmercosur.com.ar/> Consultado el 14/04/2015

Desde la experiencia social a la experiencia institucional: movilización contra la instalación de fábricas de celulosa

La influencia ejercida por los movimientos sociales en el conflicto por la instalación de las fábricas de celulosa, es ejemplo, de la transformación de asimetrías de poder a favor de sus posturas. El conflicto de las pasteras sucedido entre Argentina y Uruguay que explica María del Pilar Bueno (2013), consistió en los proyectos de instalación de dos fábricas de procesamiento de pulpa de celulosa que se instalarían a la vera del Río Uruguay –recurso compartido por la Argentina y el Uruguay– en la localidad uruguaya de Fray Bentos. Una de ellas de capitales españoles, Ence, y otra de capitales finlandeses, Metsa Botnia. Mientras que la primera, anunció una inversión de 600 millones de dólares, la segunda lo hizo por un valor de 1200 millones de dólares.

Frente a estos proyectos, ciudadanos autoconvocados de Argentina y Uruguay se manifestaron en contra, uniéndose sin considerar las fronteras como divisorias. Fueron los ciudadanos uruguayos junto a la organización no-gubernamental Greenpeace y la organización ambiental Grupo Guayubira⁹, quienes se opusieron desde el principio planteando los proyectos como una problemática ambiental.

En 2003, los ciudadanos argentinos se unieron a los uruguayos y realizaron la Declaración de Gualeguaychu de Vecinos y Entidades Autoconvocados¹⁰ donde expresaban su “absoluta oposición a la instalación de una planta de celulosa de origen español y del denominado grupo empresario Ence, a emplazarse en Bopicuá a 8 kilómetros al norte de la vecina ciudad de Fray Bentos, República Oriental del Uruguay”, rechazaban los estudios de impacto ambiental elevado por los inversores extranjeros y decidían realizar una “convocatoria y movilización de todos los municipios y comunas argentinas y uruguayas, como asimismo a entidades intermedias gubernamentales y no gubernamentales, afectadas directa o mediatamente por el emprendimiento cuestionado”, con el objeto de difundir la problemática planteada y esclarecer sobre la gravedad que implica la existencia de emprendimientos de esa naturaleza.

Principalmente, manifestaban que el modelo de desarrollo que este tipo de emprendimientos propuesto, consolida la concentración del poder económico en pocas manos y simplifica gravemente el uso de la tierra, produce desempleo como exclusión social y atenta fuertemente contra la actividad turística de ambos países.

En 2005, pobladores argentinos de la ciudad de Gualeguaychú y organizaciones ambientalistas se movilizaron contra la instalación de las plantas sobre el Río Uruguay, incluyendo en sus acciones el corte de rutas y el puente internacional Libertador General San Martín, que comunica ambos países¹¹. Valeria Llamas (2008) nos comenta que una masiva

⁹ El Grupo Guayubira se opone a la instalación de fábricas de celulosa por considerar que estos mega-proyectos conllevan impactos socio-económicos y ambientales negativos para la población local. Estos emprendimientos consolidan además un modelo forestal basado en monocultivos de árboles a gran escala. Disponible en línea: http://www.guayubira.org.uy/plantas_de_celulosa/ Consultado el 20/04/2015.

¹⁰ Vecinos e instituciones argentinas y uruguayas, autoconvocados en la Ciudad de Gualeguaychú, provincia de Entre Ríos, República Argentina el día 24 de septiembre de 2003, formulan una declaración donde expresan sus debates, reflexiones e intenciones respecto a la cuestión de la instalación de las fábricas de celulosa. Disponible en línea: http://web.archive.org/web/20071206040256/http://www.cronistadigital.com.ar/articulo.asp?art_date=2003101&art_index=15117713&x_ref=crondigtextual Consultado el 15/04/2015.

¹¹ “Protestas contra la instalación de plantas de celulosa en el Río Uruguay” donde Organizaciones sindicales, ambientales y de defensa del agua realizaron una movilización en el Puente General San Martín en rechazo a las

movilización logró visibilizar a nivel nacional e internacional la oposición de los ciudadanos frente a estos proyectos y que a partir de ese momento se encuentra instituida la Asamblea Ciudadana Ambiental Gualeguaychú¹².

Como consecuencia del conflicto social planteado, el 5 de mayo de 2005 los presidentes de Argentina, Nestor Kirchner, y Uruguay, Tabaré Vazquez, acordaron crear una Comisión Binacional¹³ para analizar el impacto ambiental.

Las relaciones entre Uruguay y Argentina relacionadas con el Río Uruguay están reguladas en un tratado internacional de 1975 conocido como Estatuto del Río Uruguay que establece en primer lugar, un régimen de comunicaciones e inspecciones frente a cualquier obra que pueda afectar la calidad de las aguas (arts. 7 a 12). En segundo lugar, el compromiso de prevenir la contaminación de las aguas (art. 41), la responsabilidad por daños de un país frente al otro por la contaminación que causaren las actividades (art. 42) y la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia de la Haya para resolver cualquier conflicto (art. 60).

Ese mismo año de 2005, y paralelamente a las negociaciones entre los gobiernos, el Centro de Derechos Humanos y Ambiente (CEDHA), en representación de casi 40,000 personas, presentó una queja a la Ombudsman de la Corporación Financiera Internacional (CFI) del Banco Mundial. En noviembre la Ombudsman de la CFI (Banco Mundial) produjo su Informe de Evaluación Preliminar señalando importantes carencias en los procedimientos. El 23 de diciembre de 2005 la Asamblea Ambiental de Gualeguaychú inició una acción sistemática de bloqueo del paso de vehículos hacia Uruguay afectando seriamente la economía uruguaya.

A partir de la presentación de este caso, el cual se encuentra brevemente expuesto, pretendemos exhibir diversas consideraciones. En primer lugar, la acción ciudadana autoconvocada y sus intereses y objetivos entorno a los cuales giró su organización teniendo como principal eje evitar la instalación de ambos emprendimientos. En segunda instancia, la intención de exponer este caso es mostrar el gran alcance mediático que tuvo gracias a la movilización social, lo cual conllevó una serie de consecuencias sobre la opinión pública en general, esto afectó desde la política doméstica hacia la política externa, las decisiones y relaciones del estado argentino con el Uruguay.

Este caso, nos es útil al objetivo de identificar una serie de actores estatales (Argentina y Uruguay), actores subnacionales (la provincia de Entre Ríos y los municipios de Gualeguaychú fundamentalmente, con alguna referencia a la ciudad de Colón) y actores no estatales, como ser: las organizaciones no gubernamentales, las asambleas ciudadanas, las asociaciones empresarias, los medios de comunicación, las universidades y las multinacionales extranjeras, entre otras, en un escenario donde como explica Figueira (2011) en respecto al enfoque pluralista, la política exterior comienza a ser dibujada por diversos trazos y disputada por actores no tradicionales, quitándole la exclusividad al estado.

plantas de celulosa. Disponible en línea: <http://www.espectador.com/sociedad/41523/protestas-contr-la-instalacion-de-plantas-de-celulosa-en-el-rio-uruguay> Consultado el 13-04-2015

¹² En marzo de 2005 se crea la Asamblea Ambiental de Gualeguaychú con el objetivo de organizar una gran marcha para el 30 de abril de 2005. Disponible en línea: <http://noalaspapeleras.com.ar/web/2005/04/15/en-marzo-de-2005-se-crea-la-asamblea-ambiental-de-gualeguaychu-con-el-objetivo-de-organizar-una-gran-marcha-para-el-30-de-abril-de-2005-trabajamos-intensamente-durante-2-meses/> Consultado el 20/04/2015

¹³ Argentina y Uruguay conformaron una comisión técnica mixta que evaluará el efecto sobre el medio ambiente de las dos plantas papeleras que se instalarán sobre la margen del río Uruguay, informó la Cancillería de Buenos Aires. Disponible en línea: <http://www.espectador.com/economia/43733/quedo-instalada-la-comision-tecnica-mixta-para-las-plantas-de-celulosa> Consultado el 13/04/2015

Por último, los actores no tradicionales¹⁴ en la conformación de movimientos de la sociedad civil que han presionado a los gobiernos nacionales, provinciales y municipales, buscan desarticular emprendimientos que consideraban que los desfavorecían y los conducían en detrimento de garantías constitucionales, como el derecho a un medio ambiente sano. Así la toma de decisión respecto a la situación de las papeleras, continua siendo realizada por actores domésticos gubernamentales, pero otros actores pueden influir en el proceso. Como desarrolla María del Pilar Bueno (2013) el proceso comienza a involucrar la evaluación de cursos de acción y análisis de influencias, incluyendo a los movimientos sociales.

Estas apreciaciones surgen entorno a observar que los movimientos sociales han logrado a través de sus herramientas políticas (marchas, cortes, ocupaciones) poner en agenda la temática, logrando no sólo la difusión entre el resto de la sociedad, sino su incorporación a la negociación del conflicto por medio de su participación en el Grupo Técnico Bilateral de Alto Nivel, creado por los presidentes de Argentina y Uruguay en mayo de 2005. Así identificamos que su participación no se redujo a una invitación formal en uno de los órganos creados “para discutir y hacer participativa” la política externa, sino que a través de su influencia como grupo social, lograron que su voz y perspectivas tengan peso en la situación.

Democratización y régimen político ¿desde adentro? o ¿desde afuera?

La política exterior y su relación con la democratización comprende una complejidad propia de las contingencias políticas y de los problemas estructurales en planos de asimetrías que tiene que relacionarse un estado. Por ejemplo, Argentina, entre los estados de América Latina frente a los demás estados y centros de poder.

Re-pensar desde qué elementos determinan a un régimen político que sea o no democrático, es usar provisoriamente este término como oposición a lo no-democrático, siendo necesario entender a qué nos estamos refiriendo con la palabra democratización y los intereses de ese trasfondo democratizante en nuestro país a partir de la redemocratización de los años ochenta en adelante.

En este debate, antes de avanzar, tenemos que entrever un elemento de tensión, en particular desde la democracia o democratización de la política exterior, que es aquello que Garretón (2001) señala como de tensión entre una dimensión institucional y una dimensión valórica y ética que sobrepasa a las instituciones y que apunta a un ideal de sociedad (Garretón, 2001: 75).

Este punto es crucial para no articular esta problemática desconociendo y reduciendo el debate a una definición “minimalista” o “procedural” de democracia versus una dimensión “sustantiva” (Garretón, 2001: 75). Nuestro autor problematiza al régimen político del siguiente modo, que expondremos en extensión para su mejor comprensión:

“Tres problemas que toda colectividad debe resolver: el del gobierno, es decir, quién y cómo se gobierna; el de las relaciones entre la gente y el Estado, es decir, lo que se

¹⁴ Maria Pilar del Bueno (2008) en su trabajo enfocado en el caso Pascua Lama establece algunas relaciones con el caso de las Pasteras, en el intento de hallar características de similitud y diferencia, más allá de las evidentes, entendiendo por actores no tradicionales, a los actores subnacionales, es decir: a las provincias y municipios argentinos y a los actores no estatales, como por ejemplo: los grupos de vecinos Autoconvocados, las Asambleas ciudadanas, los gremios, las organizaciones no gubernamentales ambientalistas y no ambientalistas y los medios de comunicación, entre otros.

llama ciudadanía y la forma en que ésta se representa al Estado; y finalmente, el problema de la canalización de demandas sociales y formas de resolución de conflictos” (Garretón, 2001: 74).

Desde esta noción, podemos trabajar los modos de canalización de las demandas sociales e instituciones mediadoras entre la formulación de la política exterior y la toma de decisiones que giran en torno a esto. Casi monopolícamente son los partidos políticos aquellos instrumentos para canalizar y habilitar el flujo de poder entre ambas circunstancias. Sin embargo, “tienen distintas manifestaciones según el modo cómo se constituyeron y desarrollaron los regímenes democráticos de acuerdo con el tipo de democratización política y también con el desarrollo posterior de este régimen” (Garretón, 2001:77).

En la idea del uso de canales de representación, es decir, por vías institucionales, cabe cuestionarnos ¿qué acontece si las vías institucionales para los movimientos sociales son mecanismos de exclusión y estrangulan las exigencias sociales, haciendo restringida su participación en la formulación de la política externa?, ¿estaríamos conservando de modo directo o indirecto las tipificaciones doctrinales y por tanto, de lógicas tradicionales, temiendo el potencial de ingobernabilidad por la práctica de los movimientos sociales?

Conclusiones provisionarias

Continuando con la idea de identificar los elementos en la disputa en/por la política exterior, en cómo opera la lógica tradicional en este campo, despolitizando elementos críticos de este espacio, como la tensión al interior de las estructuras sociales y la contradicción por la formulación y dirección de la política exterior tradicional y por aquellos sujetos sociales excluidos de esos combates a través de la desinformación, como estrategias propias de una visión tradicional.

Otro elemento de tensión en la política exterior como sucede en otras políticas públicas, se da entre la idea de democracia representativa que defiende la lógica tradicional y por otro, la democracia participativa y la construcción co-organizada entre la sociedad civil y el estado en la generación de la política exterior. Esta idea la podemos llevar, a otros aspectos en temas de educación, salud, empleo, distribución de la riqueza, etc. y podemos encontrar este mismo patrón de poder en la formulación de la política exterior de cualquier país.

El dilema muestra una polaridad de posiciones acerca de qué es la política exterior y qué no es. Sin embargo, ¿por qué el paradigma tradicional sobre cómo se debe desarrollar o desenvolver una política exterior es dominante? ¿Se podría hablar de una crisis de participación o de representación en la formulación de la política externa? ¿Qué rol cumple la cultura política en esas crisis? ¿Qué caracteres, contenidos o alcances de la política exterior pueden encontrarse además de la tensión polarizada y las contradicciones en su elaboración y ejecución?

La política exterior, puede resultar parte de una cristalización de decisiones encadenadas y posicionalidades internacionales sobre el resto de los países dentro y fuera de los organismos internacionales, y esa encadenación corresponde a una correlación y dinámica de fuerzas al interior de los países, en la sociedad civil y el tipo de pacto social que establece con el estado.

Como así también, una acumulación de mecanismos institucionales de estructuración para la formulación y administración de los intereses nacionales e internacionales, siendo una

construcción histórica de las estructuras económicas, sociales y culturales impuestas en las relaciones de poder Norte-Sur o Europa-América Latina o Europa-África. Sin embargo, la multipolaridad o la crisis de la hegemonía estadounidense ¿propician un contexto histórico para que una decisión como la política externa de nuestro país –y otros-, contenga en su interior elementos constitutivos cercanos a instancias democráticas o de amplios espacios de deliberación y decisión por la sociedad argentina?

¿Es la centralidad en la toma de decisiones y lo no-consultivo, aspectos para considerar a la política exterior no-democrática? En caso que se contase con esos espacios bilaterales (estado- sociedad) y consultivos (temas) ¿cómo co-organizar una formulación participativa de las decisiones del estado, por ejemplo, en temas de seguridad o defensa nacional, desarrollo armamentístico?, ¿qué fuentes de información utilizar?, ¿difundir o no esas deliberaciones?

En otras palabras, ¿qué mecanismos podríamos crear para constituir una política exterior que resuelva esas asimetrías al interior de su formulación, cristalización y avance hacia el bien común, como fin de cualquier política pública?

Consideramos que no es suficiente con abrir el juego a ciertos actores que dentro del sistema cuentan con poder económico, religioso, o mediático, actuando como lobbys que determinan los caminos a seguir por los gobiernos en su accionar externo. Pues, aumentar el número de actores, termina siendo un pluralismo vacío, donde el poder sólo pasa a repartirse en más partes, pero sin atender a las necesidades reales de la sociedad. Entonces, ¿hasta qué punto la pluralidad de actores garantiza la democratización de la política exterior?

Si bien no dejamos sentado ningún concepto específico de democratización, consideramos que el objetivo no es sólo epistémico y metodológico, sino también político, y que debe ser construido por una compartición de actores, buscando re-significar la idea de democratización en la política externa, a partir de las estrategias locales que actores como los movimientos sociales exponen como alternativas a la de los estados nacionales.

El proceso de formulación de una práctica social sin contacto con espacios institucionales, es propia de una experiencia social que han gestado en los últimos años, los movimientos sociales en Argentina, en particular, en la disputa de la política externa desde la participación no- institucional.

El resultado parcial, es que esta práctica social se tradujo -no necesariamente en este único proceso- en una cristalización institucional, que nos es válida para el debate de cómo democratizar la política externa, en sólo una referencia y sostenemos, que encamina pero no es el camino hacia la democratización real y concreta de la política externa de Argentina.

Referencias

ARUJ, Hernán (2009) "Democratizando la política exterior. La agenda de la Comisión del MERCOSUR de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina entre 1999 y 2008". Ponencia en las Primeras Jornadas de Relaciones Internacionales de la FLACSO, octubre de 2009.

BUENO, María del Pilar (2008) "El constructivismo en la Política Exterior Argentina: el caso Pascua Lama en relación al caso Pasteras". IV Congreso de Relaciones Internacionales, La Plata.

BUENO, María del Pilar (2013). "La influencia de los actores no tradicionales en los

procesos decisionales de la política exterior argentina: los casos pasteras y pascua lama.”
Revista Conjuntura Austral | ISSN: 2178-8839 | Vol. 4, nº. 15 - 16 | Dez. 2012 - Mar 2013

CALDUCH, R. (1993) Dinámica de la Sociedad Internacional.- Edit. CEURA. Madrid.

FIGUEIRA, Ariane Roder (2011). Introdução à análise de política externa. São Paulo: Saraiva, pp. 3-15.

GARRETON, Antonio Garretón (2001) La indispensable y problemática relación entre partidos y democracia en América Latina. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: "La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate". Aguilar, Altea, Alfaguara, Buenos Aires.
LEY Nº 20.957 Dicta el régimen para el Servicio Exterior de la Nación.

MOSCOSO, Guido L. Sociedad civil y política exterior: ¿hacia un nuevo paradigma? Algunas consideraciones en torno a la cuestión “Papeleras”. Revista de Relaciones Internacionales Nro. 6

RAUBER, Isabel (2001) Actores sociales, luchas reivindicativas y política popular. Pasado y Presente XXI. Quinta Edición (digital)

SOUKIASSIAN, Carlos. Proceso de toma de decisiones y política exterior argentina hacia Gran Bretaña.

TINI, María Natalia. Las variables domésticas en la política exterior”: Argentina y Paraguay.

Páginas web

Sitio oficial disponible en línea: <http://ccsc.mrecic.gov.ar/> Consultado el 21/04/2015

Sitio oficial del Parlamento del Mercosur disponible en línea:
[http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/4191/2/parlasur/acuerdo_de_cooperacion](http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/4191/2/parlasur/acuerdo_de_cooperacion_entre_el_parlasur_y_el_consejo_consultivo_de_la_sociedad_civil_de_argentina.html)
[entre el parlasur y el consejo consultivo de la sociedad civil de argentina.html](http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/4191/2/parlasur/acuerdo_de_cooperacion_entre_el_parlasur_y_el_consejo_consultivo_de_la_sociedad_civil_de_argentina.html)
Consultado el 15/04/2015

Sitio oficial del Foro Consultivo Económico y Social del Mercosur disponible en línea:
<http://fcesmercosur.com.ar/> Consultado el 14/04/2015

El Grupo Guayubira Disponible en línea:
http://www.guayubira.org.uy/plantas_de_celulosa/ Consultado el 20/04/2015.

APLICAÇÃO DOS MODELOS DE PROCESSO DECISÓRIO DE GRAHAM ALLISON AO CASO DA ANEXAÇÃO DO ACRE (1903)

André Luiz Oliveira Guimarães Pitaluga¹

Resumo: A decisão negociada de aquisição do Acre mediante ao pagamento de indenização às partes interessadas na questão será analisada a partir dos modelos de Allison. O do Ator Racional, analisará a política externa do início do período republicano, avaliando as alternativas de ação do governo brasileiro, pesando consequências e ganhos que cada ação poderia resultar ao Estado Brasileiro. No modelo do processo organizacional, será avaliado o comportamento do Ministério de Relações Exteriores do Brasil em relação as questões limítrofes, avaliando sua preferência por processos de arbitragem, assim como entender o conceito de *uti possidetis*, como ideia conceito fundamental para a política de fronteiras do Itamaraty. Para o da política governamental serão avaliadas o peso das posições de Rui Barbosa e do Barão do Rio Branco durante os anos de crise.

Palavras chave: Processo Decisório, Graham Allison, Política Externa Brasileira, Barão do Rio Branco.

Introdução

Este artigo aplicará os modelos de análise do processo decisório de Allison à decisão brasileira de comprar o Acre. Definida no Tratado de Petrópolis, de 1903, essa decisão encerraria a disputa com a Bolívia pelo território acreano, mediante o pagamento de uma indenização e permutas de terra. Havia, porém, um conjunto de fatores envolvidos que fazia o caso extrapolar o estamento de uma questão jurídica internacional, ganhando dimensão política e estratégica para a posição do Brasil no contexto sul-americano (RICUPERO, 2000).

Na primeira parte, será aplicado o modelo do ator racional para analisar o processo decisório no caso acreano. Como, para esse modelo, o Estado é o único gestor das decisões em política externa, a questão será colocada como um cálculo racional de perdas e ganhos para o Brasil no panorama internacional. Serão avaliados, então, os rumos da política externa brasileira no início do período republicano no Brasil. Uma característica que se manteve da política externa imperial foi o alinhamento, com a mudança no seu eixo, que passa da Europa para os Estados Unidos (VIZENTINI, 1999).

Ainda com relação ao modelo do ator racional, serão apontadas as alternativas que o Brasil tinha para o desfecho da questão acreana. Tais opções eram aceitar a soberania boliviana sobre o Acre e as fronteiras que pretendia, o enfrentamento militar clássico com a Bolívia pelo território acreano, a abertura de um processo litigioso, decidido por um arbítrio internacional, e a solução negociada, tal como se configurou de fato. Na segunda, será aplicado o modelo do processo organizacional. Como principal órgão de gestão da política externa brasileira, o comportamento do Itamaraty será o que pautará a análise. Nesse sentido, após um histórico sobre o Ministério das Relações Exteriores do Brasil, será avaliado o conceito do *uti possidetis* como um princípio fundamental da diplomacia brasileira. Na tentativa de identificar um padrão de ação do Itamaraty em disputas limítrofes, serão utilizados dois casos, um litígio com a França por territórios no Amapá e uma contenda com a Argentina pelo território de Palmas. Ambas as disputas foram resolvidas em processos arbitrais, depois de esgotados os esforços diplomáticos (ARAÚJO JORGE, 2013).

Na última parte, o modelo aplicado será o da política governamental. Nesse modelo,

¹ Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Goiás. serapis_90@hotmail.com

o foco de análise está nos indivíduos com peso de decisão e que participam diretamente do processo decisório. Será analisado nessa parte o comportamento dos principais membros do corpo diplomático que participaram do processo que culminou na compra do território acreano.

Os atores avaliados serão: Rui Barbosa, diplomata de carreira que participou diretamente das negociações para o Tratado de Petrópolis e que preferia um processo de arbítrio como a solução para o caso; e o Barão do Rio Branco, que foi o chanceler que conduziu a resolução da disputa, negociando a saída do Bolivian Syndicate do caso, por meio de uma indenização, e construindo um acordo com a Bolívia que daria desenhos finais às fronteiras brasileiras.

1: O modelo do ator racional

O modelo do ator racional consiste em analisar o processo decisório a partir da visão de que o Estado é o gestor único da decisão. Nesse modelo, o Estado age como um organismo indivisível e independente, que trata a decisão como um jogo de ganhos e perdas e escolhe racionalmente a opção mais vantajosa (ALLISON, 1971).

Fundamentado na teoria realista das Relações Internacionais, o modelo do ator racional, então, tem o estatocentrismo como característica principal, buscando o comportamento estatal nas ações do Executivo. Os resultados observados são determinados pelos objetivos perseguidos e pela capacidade operacional de cada Estado no cenário internacional (ALLISON, 1971).

1.1: A política externa republicana como pano de fundo da questão acreana

Na questão acreana, que, nos seus momentos decisivos, se prolongou pelas presidências de Campos Sales (1898-1902) e Rodrigues Alves (1902-1906), o presidente da República agiu como um ratificador das posições do seu corpo de política externa (SANTOS, 1991). De forma geral, as orientações seguidas pelos ministros de Relações Exteriores e sua atuação internacional representavam a própria imagem do Brasil no exterior (CHEIBUB, 1993).

Uma característica que não mudaria em relação ao período imperial foi a unilateralidade do eixo da política externa brasileira. A busca por se tornar um aliado privilegiado de uma potência internacional marcaria os dois momentos (VIZENTINI, 1999). A multilateralidade na condução dos assuntos externos só começaria de fato com o fim da República Velha, quando o Brasil passaria a variar os eixos e buscar múltiplas alianças (VIZENTINI, 1999).

O que mudou foi o eixo de alinhamento, passando da Europa, sobretudo da Inglaterra, para os Estados Unidos (MONIZ BANDEIRA, 1997). Desde a proclamação da república, se verificou uma boa vontade mútua entre Brasil e Estados Unidos, ainda que permeada por alguma desconfiança da parte estadunidense no início.

Em 1891, quando a proclamação da república havia sido recentemente reconhecida pela comunidade internacional, já se construía um convênio aduaneiro com os Estados Unidos. A boa vontade encontrava reciprocidade nos Estados Unidos, que passaram a atuar em favor do Brasil em diversas questões, como em 1894, quando uma revolta armada contra o presidente brasileiro da época teve a ajuda estadunidense na sua repressão (CERVO, BUENO, 2002). Em questões limítrofes, também se observava o entendimento entre o Brasil

e os Estados Unidos. Na mesma época, o então presidente estadunidense, Grover Cleveland, arbitrou a favor do Brasil uma disputa de terras com a Argentina (ARAÚJO JORGE, 2013).

No contexto regional, o Brasil ainda se mantinha isolado e não manifestava interesse em promover aproximação política com países da América Latina (VIZENTINI, 1999). Até para o comércio, o Brasil dava preferência a parceiros externos à América do Sul. No período em que se desenrola o caso acreano, os Estados Unidos já eram o principal sócio comercial brasileiro no continente americano em números absolutos, absorvendo tanto a produção agrícola quanto a de borracha (CERVO, BUENO, 2002).

Se as relações com os Estados Unidos já se apresentavam no início da era republicana como um eixo norteador da política externa brasileira, a questão acreana poderia ter um impacto significativo para essa proximidade. As revoltas frequentes contra o domínio boliviano sobre o Acre fizeram com que a Bolívia se sentisse incapaz de manter o controle sobre o território e o arrendasse por 30 anos ao Bolivian Syndicate (TOCANTINS, 1979).

A atuação em si do conglomerado internacional não representaria tantos aborrecimentos ao Brasil caso as cláusulas de proteção existentes no contrato não abrissem a possibilidade de uma presença militar dos Estados Unidos na região amazônica, já que havia capital estadunidense no consórcio. Como os Estados Unidos tinham interesse na Amazônia desde o período imperial, a brecha aberta pela concessão do Acre ao Bolivian Syndicate causou preocupação ao Brasil e poderia ser uma fonte de problemas nas relações entre os dois países (CERVO, BUENO, 2002).

Ao mesmo tempo, a nova situação acirrou a contrariedade dos seringueiros brasileiros que trabalhavam no território acreano, o que os levou a uma nova revolta. A decisão boliviana de lançar uma empreitada militar contra os colonos brasileiros foi a justificativa que faltava para que o Brasil atuasse de forma mais enérgica no caso, também deslocando tropas para a região de fronteira e reivindicando direitos sobre o Acre com base na posse útil.

1.2: Alternativas de decisão para a resolução do caso acreano

O Brasil se via envolvido em uma disputa limítrofe que lhe causava preocupações não só para a defesa do seu território quanto para a promoção do país como potência regional e as relações de proximidade com os Estados Unidos. As implicações da questão superavam, então, o âmbito meramente jurídico. Nesse cenário, as decisões possíveis eram:

a) Reconhecer a soberania boliviana sobre o Acre e não intervir na disputa pelo território; Quando se pensa sobre a alternativa de se omitir no caso, reconhecendo a posse boliviana sobre o Acre e desistindo da disputa pelo território, é necessário ressaltar que a passividade foi a postura do Brasil no início da fase decisiva para a solução da questão, como em 1899, quando, ao tentar estabelecer o controle aduaneiro sobre a região, a Bolívia foi alvo do levante liderado por Galvez pelo qual a independência do Acre acabaria sendo proclamada (TOCANTINS, 1979).

Galvez também reivindicava que o Brasil anexasse o território e o protegesse de uma reação boliviana. O governo brasileiro da época, com Olinto de Magalhães no cargo de ministro das Relações Exteriores, não atendeu às reivindicações e apoiou a pretensão da Bolívia de retomar a posse sobre o Acre. O Brasil, então, acabaria sendo o mediador das negociações entre os revoltosos e a Bolívia (CERVO, BUENO, 2002).

A omissão do Brasil, porém, não aplacou os ânimos, gerando um clima de revolta entre os brasileiros que viviam no Acre e sendo mal recebida pela opinião pública de forma

geral, que gostaria de ver o país apoiando seus nacionais. Essa postura brasileira também abriu espaço para que a Bolívia acelerasse as negociações com as empresas que formariam o Bolivian Syndicate, introduzindo um ator externo no caso.

Outro fato introduzido no cenário foi a marcha de tropas liderada pelo presidente Pando Solares para sufocar a revolta de Plácido de Castro, criando a possibilidade de um massacre da população de brasileiros que vivia no Acre. O relatório escrito por Euclides da Cunha em 1904, por ordem do então governo brasileiro, ressaltava o abandono dessa população, que, segundo ele, vivia em estado de penúria e necessitava de proteção, como pode ser verificado no trecho:

Ali mourejam improficuamente longos anos; enfermam, devorados das moléstias; e extinguem-se no absoluto abandono. Quatrocentos homens às vezes, que ninguém vê, dispersos por aquelas quebradas, e mal aparecendo de longe em longe no castelo de palha do acalanhado barão que os escraviza. O “conquistador” não os vigia. Sabe que lhe não fogem. Em roda, num raio de seis léguas, que é todo o seu domínio, a perpetuamente vigilante. Guarda-lhe a escravatura numerosa. Os mesmos campos altanados, que ele captou esgrimindo uma perfídia magistral contra a bravura ingênua do bárbaro, não o deixam mais, temendo os próprios irmãos bravios, que nunca lhes perdoam a submissão transitória. (CUNHA, 1909, p. 29).

Para completar o quadro, havia a presença do Bolivian Syndicate na região. As condições do arrendamento do Acre causavam preocupação ao Brasil, já que abriam a possibilidade de que o consórcio, com capital estadunidense, solicitasse a intervenção militar dos Estados Unidos em caso de risco aos seus investimentos, assim como haveria uma perda de receita com a atividade de extração e comércio da borracha. Por esse conjunto de fatores, a omissão na questão acreana foi uma alternativa que se tornou inviável (CAMPOS, 2004).

b. Iniciar um conflito militar com a Bolívia;

A próxima alternativa a ser considerada é o uso da força militar contra as tropas de Pando Solares, para garantir o controle sobre o Acre e expulsar todos os demais atores que reclamavam sua posse. Essa ação poderia resultar em uma escalada bélica não só com a Bolívia, já que o Peru também tinha pretensões sobre a região e a concessão do território ao Bolivian Syndicate havia aberto a possibilidade do recurso a potências internacionais, como os Estados Unidos.

Ao mesmo tempo, a diplomacia coercitiva já estava sendo usada como instrumento de pressão contra a investida de Pando Solares para reprimir os revoltosos do Acre e havia servido para desencorajá-lo e forçar o início de negociações. Se o envio de tropas à região de fronteira havia sido exitoso em um primeiro momento, a transição para o confronto efetivo teria pouco ou nada a acrescentar e, ao contrário, seria dispendiosa e de resultado incerto.

A participação do Bolivian Syndicate na questão só aumentava a incerteza sobre os resultados de um conflito militar, diante da possibilidade da inclusão dos Estados Unidos como elemento garantidor dos interesses do consórcio. Apesar das relações amistosas entre os dois países e de o Brasil ter conseguido em um primeiro momento afastar essa possibilidade, era impossível se certificar de que não haveria reação caso interesses de cidadãos estadunidenses acabassem sendo lesados (CERVO, BUENO, 2002).

Além de todos esses complicadores, havia as condições questionáveis do aparato militar brasileiro no período. Em correspondência oficial de 15 de dezembro de 1908, Rio Branco faz um panorama da situação das Forças Armadas brasileiras na época:

Quanto ao nosso estado de defesa? O mais lastimável possível.

Há dias verificou-se que a nossa fraquíssima esquadra está quase sem munições para o combate. (...) Por terra não estamos em menos deploráveis condições. Linhas telegráficas em construção, estradas de rodagens, caminhos de ferro, miseráveis picadas, tudo é estratégico. As brigadas, na nova organização do Exército, também são chamadas agora estratégicas. E com tudo isso, nada temos. Em artilharia, porque insisti muito em 1904 quando o Peru encomendou seis baterias de seis canhões de tiro rápido, fizemos igual encomenda. Temos, portanto, apenas 36 canhões modernos de campanha e encomendamos agora 48, ou 12 baterias de 4. Ficaremos com 84 canhões. Os argentinos já têm, foi dito na discussão 500, e o projeto é que o Senado argentino mande encomendar mais 40 baterias de 6, isso é, mais 240 canhões. (RIO BRANCO, 15 de dezembro de 1908).

Por essa descrição, se pode verificar que o Brasil não tinha força militar suficiente para iniciar uma guerra com segurança de vitória nem contra seus vizinhos. A eventual inclusão dos Estados Unidos no conflito, então, seria trágica para o Brasil. Com tudo o que foi apontado, a passagem do emprego da força militar como instrumento de pressão para o confronto efetivo com as tropas de Pando Solares também não se apresentava como uma alternativa viável.

c. Solicitar um arbítrio internacional;

O recurso a processos arbitrais para disputas limítrofes em que o Brasil se envolveu foi uma medida tomada em diversos momentos, nos quais todas as tentativas de solução diplomática haviam falhado. Essa foi a opção adotada, por exemplo, no litígio com a França sobre terras no Amapá e na disputa com a Argentina pelo território de Palmas. Nos dois casos, a decisão arbitral foi favorável ao Brasil, respectivamente por uma corte do Conselho Helvético e pelo presidente estadunidense Grover Cleveland.

As tentativas de um acordo diplomático em ambas as disputas haviam falhado. O caso do Amapá envolvia uma questão simples de interpretação de tratados com a França (ARAÚJO JORGE, 2013). No caso de Palmas, um pré-acordo amigável foi rejeitado pelo Brasil, levando a decisão a um tribunal arbitral. Essa questão tinha o complicador de que a dubiedade do tratado se acompanhava da reivindicação do direito sobre a terra com base no princípio da posse útil, como ocorreu no caso acreano. Por outro lado, havia menos partes envolvidas. Na disputa pelo Acre, além de Brasil e Bolívia, havia o Peru, que também reivindicava porções do território, e a presença de um conglomerado internacional com interesses na região.

Por fim, como explicitado no *modus vivendi* que foi definido para anteceder a negociação do Tratado de Petrópolis, o Brasil reconhecia que o Acre pertencia à Bolívia pelo que havia sido

estabelecido no Tratado de Ayacucho. Com isso, ainda que o Barão do Rio Branco tenha feito uma nova interpretação do acordo de 1867, as possibilidades de que o Brasil saísse derrotado em um processo de arbítrio internacional seriam consideráveis.

d. Comprar o território acreano

A última alternativa considerada aqui foi a que acabou sendo adotada com a assinatura do Tratado de Petrópolis. A decisão brasileira de comprar o Acre da Bolívia foi marcada por um processo de negociação em que todas as partes envolvidas obtiveram suas compensações. Nesse cenário, o balanço de perdas e ganhos foi positivo para o Brasil (AMORIM, FELDMAN, 2012).

Com uma postura de não evitar a disputa limítrofe e demonstrar que poderia levá-la a

um conflito militar indesejável para a Bolívia, o Brasil causou preocupação à sua contraparte, ainda que não dispusesse de um aparato militar que lhe garantisse vantagem substancial caso a guerra se concretizasse, e pôde sustentar na negociação com a Bolívia uma posição que lhe permitisse estabelecer termos exequíveis de acordo para realizar a compra do Acre.

Outro antecedente que contribuiu a que o Brasil estivesse em condições favoráveis para negociar a compra do Acre foi o desfecho que havia dado à situação do Bolivian Syndicate. A retirada do conglomerado da questão começou a se desenhar com o bloqueio da navegação nos rios da região. Com essa medida, o Brasil impactou a viabilidade econômica do empreendimento (CERVO, BUENO, 2002). O passo seguinte foi evocar a Doutrina Monroe como instrumento de defesa continental, já que havia capital inglês no Bolivian Syndicate, e obter apoio estadunidense para suas pretensões. Por fim, o pagamento de uma indenização ao consórcio o tirou do caso. Com esse conjunto de ações, o Brasil conseguiu desobstruir o processo negociador e não colocar em risco as relações pretendidas com os Estados Unidos (MONIZ BANDEIRA, 1997).

Tendo o caminho livre para construir um acordo com a Bolívia, o Brasil pôde dar linhas finais ao seu território, por meio do pagamento de uma quantia e de pequenas permutas de terra. A compra do Acre foi uma solução que representou a garantia da integridade dos brasileiros que viviam na região e o acréscimo de território com importância econômica e geoestratégica.

2: O modelo do processo organizacional

O modelo do processo organizacional, proposto por Allison, se caracteriza por observar a gestão da decisão a partir do comportamento das instituições gestoras de política externa. Nesse sentido a análise da decisão enfoca o comportamento institucional, para identificar padrões protocolares e de ação no intuito de verificar o impacto que em alguma medida estes podem ter nas decisões finais (ALLISON, 1971).

No caso brasileiro, o Ministério das Relações Exteriores, conhecido como Itamaraty, foi se tornando o principal órgão de gestão da política externa no período entre o fim do Império e o início da República. Ganhando espaço sobre o Legislativo desde meados do século anterior, o Itamaraty chegou ao século XX com autonomia na formulação da política externa brasileira e capacidade de gerar decisões efetivas na área (SANTOS, 1991).

Esta parte começará abordando o conceito do *uti possidetis* como o principal instrumento utilizado pela diplomacia brasileira para a resolução de questões limítrofes no período. Por fim, dois casos serão avaliados, para identificar padrões de atuação do Itamaraty em disputas limítrofes. O primeiro caso será um litígio com a França sobre as fronteiras do Amapá, e o segundo, uma disputa com a Argentina pela região de Palmas.

2.1: O princípio do *uti possidetis* na definição do território brasileiro

O recurso ao conceito do *uti possidetis* como instrumento para justificar a reivindicação de soberania sobre certo território, que se tornou uma tradição da diplomacia brasileira nas suas disputas limítrofes, remonta à negociação por Portugal dos primeiros acordos territoriais, que, a partir dos embates surgidos, foram reajustando os limites do Tratado de Tordesilhas.

Como ação prática, a migração de portugueses a territórios que estavam ao oeste do determinado pelo Tratado de Tordesilhas foi a marca da ocupação portuguesa na América do

Sul. Os tratados de limites de Madri e de Santo Idelfonso, ambos firmados no século XVIII entre Espanha e Portugal, se tornaram necessários por causa das reivindicações portuguesas de posse útil sobre territórios, que acabariam sendo bem-sucedidas ao fim das negociações.

No período imperial, a diplomacia brasileira também adotou o conceito de posse útil nas negociações do Tratado de Ayacucho com a Bolívia para justificar o ganho territorial pretendido. Durante o século XIX, diversas questões limítrofes estiveram na pauta da política externa do Brasil independente. Ao mesmo tempo, os movimentos migratórios de brasileiros seguiam e não respeitavam os limites estabelecidos em tratados anteriores.

O recurso ao *uti possidetis* leva as disputas limítrofes ao âmbito político, abrindo brechas para as reivindicações territoriais que foram sendo feitas pela diplomacia brasileira até as últimas definições das fronteiras nacionais, reduzindo a gama de soluções e resultando quase sempre em um novo tratado de demarcação de limites.

Na tradição da diplomacia brasileira de recorrer ao *uti possidetis* para lidar com disputas limítrofes, se pode destacar o papel de Duarte da Ponte Ribeiro, que foi o principal responsável pela defesa do abandono dos limites estipulados nos tratados coloniais. Na década de 1830, ele já defendia, para a definição das fronteiras com a Bolívia, uma demarcação territorial diferente da estipulada nos tratados coloniais, sempre adotando o *uti possidetis* como doutrina para sustentar as reivindicações brasileiras.

Foi assim que o Brasil pôde fortalecer seus reclames territoriais, ao evitar a necessidade de apresentar títulos ou estar fundamentado em divisões estabelecidas em tratados anteriores (CERVO, BUENO, 2002). Em 1859, o Visconde do Rio Branco classificou o conceito do *uti possidetis* como o fator fundamental para a negociação de tratados limítrofes e a definição de fronteiras do Brasil com qualquer país sul-americano (CASTRO, 2009).

Se a diplomacia brasileira fundamentava suas reivindicações territoriais na posse útil, o princípio era amplamente contestado pelos demais países sul-americanos, que o viam como uma ameaça constante de perdas de território, já que a migração de brasileiros para áreas em disputa era recorrente. Tais países evocavam, em oposição ao *uti possidetis*, o conceito de *uti possidetis juris*, que se apoiava na propriedade de títulos e na validade de tratados como critérios para a definição da soberania sobre um território (CERVO, BUENO, 2002).

A tendência brasileira de evocar a posse útil nos seus litígios territoriais se manteve no período republicano, com a rejeição ao princípio do *uti possidetis juris*, para evitar complicações documentais (CAMPOS, 1991). O padrão adotado pelo Brasil para lidar com questões limítrofes combinava a defesa do conceito do *uti possidetis* com negociações bilaterais. Quando um acordo não era possível, se solicitava o arbítrio internacional. Foi o que ocorreu nos casos detalhados a seguir, em que o Barão do Rio Branco teve participação decisiva, assim como no acreano.

2.2: A questão da Guiana francesa

Trata-se de uma disputa do Brasil com a França por territórios na Amazônia. Originada do Tratado de Utrecht, que havia sido firmado em 1713 entre potências europeias, a demarcação territorial na região das Guianas teve como eixos a interpretação desse documento e a verificação da sua aplicabilidade no contexto da disputa pelos territórios. O desfecho da questão foi um processo arbitral, em que o Brasil teve suas reivindicações atendidas.

Até o século XIX, a França havia conseguido utilizar o rio Araguari como linha natural. Essa situação causava uma perda substancial de território e motivava rusgas constantes com o Reino do Pará e, depois, o Brasil. Ao longo daquele século, as fronteiras se deslocaram ora ao norte, em favor do Brasil, ora ao sul, em seu prejuízo, mostrando que uma resolução negociada do caso seria inviável (ARAÚJO JORGE, 2012).

Mesmo com alguns progressos, como um acordo de 1817 sobre parte das fronteiras, o caso chegou ainda em litígio a Rio Branco, indicado para assumi-lo. A partir da sua capacidade de entendimento do Tratado de Utrecht, ele definiu as questões que precisavam ser levadas em conta para superar os problemas de interpretação que alimentavam as divergências entre Brasil e França. Nestas passagens, se pode observar como Rio Branco constrói a defesa da tese brasileira sobre o tratado em questão:

Apesar da argumentação fundamentada em documentos de Rio Branco, a França resistia em reconhecer o direito do Brasil sobre os territórios demarcados pelo Tratado de Utrecht. Sem a possibilidade de chegar a uma solução pela via da negociação, ele decidiu solicitar um processo de arbítrio, em que um chefe de Estado daria o veredito sobre a questão. Rio Branco confiava em que tal medida permitiria um exame criterioso do caso e, com os fatos e os documentos reunidos, levaria à aceitação da tese brasileira. O que o Brasil pedia ao árbitro era que a fronteira marítima fosse reconhecida como a do rio Oiapoque, sendo ele aceito como o “Japoc” do Tratado de Utrecht, e que os limites terrestres se estendessem do Oiapoque até à fronteira holandesa, como previsto no acordo de 1817.

Superada certa resistência da França, foi acordado que a questão seria resolvida por um arbítrio da Confederação da Helvética, ou seja, do Conselho Federal Suíço, que, pela primeira vez, funcionaria como uma corte arbitral. Em 1º de dezembro de 1900, o tribunal decidiu que o rio Oiapoque, e não o rio Araguari, seria reconhecido como o “Japoc” que o Tratado de Utrecht havia definido como a fronteira natural entre o Brasil e a Guiana francesa.

Com a aceitação de Brasil e França, a decisão encerrou a disputa territorial. Se, por um lado, esse caso não envolveu o princípio do *uti possidetis*, por outro, teve a solicitação do arbítrio para sua resolução, como, na questão acreana, seria a alternativa defendida por quem se opunha à compra do Acre como solução para o caso.

2.3: A questão cisplatina

Essa disputa ainda era resquício dos tratados assinados ao fim da Guerra da Tríplice Aliança, pelos quais houve uma partilha de territórios na fronteira entre Brasil e Argentina, e foi a primeira questão importante de política externa com a qual a recém-proclamada República do Brasil teve de lidar. Da parte brasileira, se entendia que a fronteira deveria ser delimitada pelos rios Peperi-Guacú e Santo Antônio, enquanto a Argentina situava as linhas divisórias nos rios Chapecó e Chopim.

Além das interpretações divergentes, havia um contingente de brasileiros no território de Palmas. Estima-se que, em 1889, cerca de seis mil brasileiros e apenas 30 estrangeiros viviam na região (ARAÚJO JORGE, 2012). Nesse caso, então, esteve presente o conceito do *uti possidetis* como fundamento da atuação brasileira.

Embora soluções amigáveis tenham sido tentadas para a resolução da disputa, como a criação de uma zona de exploração mista entre os dois países em 1885, sendo que cada um teria suas prerrogativas de exploração na região, essas tentativas logo se degeneraram, emergindo novos focos de litígio entre Brasil e Argentina.

Em 1889, então, foi decidida a formação de um processo arbitral que definiria a

linha de fronteira no trecho em litígio. Por um acordo de 7 de setembro daquele ano, Brasil e Argentina aceitaram que a disputa sobre a região fosse resolvida por uma corte arbitral e que os dois países se submeteriam à decisão do presidente dos Estados Unidos caso não chegassem a uma solução para o contencioso no prazo de 90 dias.

Com a República proclamada, o Brasil propôs um plano de partilha em que a população brasileira na região de Palmas seria resguardada e a Argentina não perderia território. Como a proposta foi aceita, o chanceler Quintino Bocaiuva e seu colega argentino assinaram o plano em 1890. O Legislativo brasileiro, porém, rejeitou o plano, o que levou o caso novamente ao litígio e, por consequência, ao arbítrio internacional.

Setores vinculados ao Império consideravam que o Brasil devia ter levado a questão às últimas consequências e não aceitado negociar. Para esses grupos, o país não havia exercido seu poder como potência regional e, assim, dava sinais de debilidade aos vizinhos que seriam lesivos aos interesses nacionais (ARAÚJO JORGE, 2012).

Em 1893, Rio Branco foi escolhido como o diplomata que se encarregaria da defesa do Brasil no arbítrio. Nesse caso, as interpretações sobre os rios afluentes do território em questão eram dúbias e sempre haviam estado em litígio

Rio Branco evocou e justificou o princípio do *uti possidetis* na defesa das pretensões brasileiras. Mesmo com o acordo de partilha que havia sido oferecido à Argentina, a posse argentina sobre o território não estaria de acordo com as linhas gerais adotadas pelo Brasil para a condução de disputas limítrofes. O laudo final, dado pelo presidente Grover Cleveland em 1895, atendeu às reivindicações brasileiras e encerrou a disputa por Palmas.

Com esse resultado, que atendeu integralmente aos interesses brasileiros, o país passou a ser visto com desconfiança pelos vizinhos, principalmente a Argentina, por ter inserido um ator exógeno ao cenário regional. A preocupação dos demais países sul-americanos com o avanço de uma hegemonia continental estadunidense seria usada com frequência como argumento contra a política regional do Barão do Rio Branco (CORREIA, 2002).

A resolução bem-sucedida do caso por meio de um processo de arbítrio foi utilizada por muitos para criticar a decisão de comprar o Acre. Segundo Ricupero (2012), o resultado exitoso na disputa pelo território de Palmas foi um argumento empregado por opositores para definir a resolução da questão acreana como lesiva ao interesse nacional.

O desfecho do caso também abriu espaço para a aproximação que Rio Branco idealizava com os Estados Unidos. Ele acabaria se tornando embaixador em Washington e poderia avaliar a viabilidade da adoção futura de um paradigma de política externa em que o Brasil reconheceria a hegemonia continental estadunidense em troca do respaldo para a emergência brasileira como a principal potência sul-americana.

3: O modelo da política governamental

O último modelo que servirá de base para a análise do processo decisório que culminou na compra do Acre será o da política governamental. Nesse modelo, são avaliadas as posições dos indivíduos com capacidade de decisão no processo em questão e o impacto dessas posições para o resultado final (ALLISON, 1971).

Serão enfocados, então, os interesses, as aspirações, a posição hierárquica e a capacidade de transformar ímpetus em ações práticas de alguns dos principais atores envolvidos na questão acreana. Dessa forma, se pode afirmar que as ações de política externa são entendidas no terceiro modelo de Allison como um prolongamento da política interna de

um país.

O primeiro ator considerado será Rui Barbosa. Diplomata dos mais respeitados entre os colegas e fora da carreira, ele integrou a delegação brasileira que negociou a firma do Tratado de Petrópolis em 1902. Sua posição no caso era a de que a solicitação de um processo de arbítrio, como já havia ocorrido de forma exitosa para o território de Palmas, seria a melhor opção.

Por fim, se avaliará o papel do Barão do Rio Branco. Considerado o arquiteto do acordo de 1903, ele executou um plano de solução negociada em que a anexação do Acre foi possível por meio da compra do território. Sua intenção era resolver a disputa de forma a resguardar os interesses geopolíticos do Brasil na região e evitar abalos nas relações com os Estados Unidos, que, para Rio Branco, seriam o novo eixo de alinhamento da política externa brasileira.

3.1: Rui Barbosa

No caso acreano, Barbosa atuou em diversos momentos. Como congressista, pressionou o Ministério das Relações Exteriores a ser firme na proteção dos brasileiros residentes na região. E para as negociações do Tratado de Petrópolis, ele foi indicado a compor a delegação brasileira, juntamente com Assis Brasil e Rio Branco.

Desde o acirramento das tensões no Acre, Barbosa se mostrou contrário à posição de não intervenção adotada pelo chanceler Olinto de Magalhães. A crítica ao reconhecimento brasileiro da soberania boliviana sobre a região pode ser observada nesta passagem:

Caso curioso e virgem era esse, de uma soberania, que para se estabelecer num território contestado por outra nacionalidade depende exclusivamente da soberania do país que lhe disputa. Foi através do solo unicamente brasileiro, navegando rios absolutamente brasileiros, transportada em um barco brasileiro, e à sombra de um Estado brasileiro, que essa gente da Bolívia conseguiu aportar no Acre, e ali desfraldar a sua bandeira. Mas ali desembarcada, para lograr assento numa zona reivindicada à Bolívia pelo sentimento nacional no Brasil, não tinha o poder boliviano outros recursos que o auxílio da população do lugar, inteiramente brasileira, o apoio das autoridades brasileiras do Amazonas, o socorro do Governo brasileiro. (BARBOSA, 1910, Tomo IV, p. 95).

Barbosa também direcionou suas críticas ao pagamento de indenização ao Bolivian Syndicate para que se retirasse da questão, definida por Rio Branco. Apesar disso, o novo chanceler, a menos de seis meses no cargo, convidou Barbosa e Assis Brasil para auxiliá-lo a negociar com a Bolívia a resolução do caso. Barbosa aceitou o convite em 14 de julho de 1903.

Seus discursos defendiam que o Brasil tinha um direito legítimo e não passível de contestação sobre o território acreano com base no princípio do *uti possidetis* e atacava o Bolivian Syndicate. Nesse sentido, considerava que qualquer concessão à Bolívia seria desnecessária e lesiva aos interesses nacionais.

Barbosa não aceitava qualquer concessão ou permuta de terra com a Bolívia e acreditava que, se o governo boliviano recusasse as propostas brasileiras, uma ameaça do Brasil de deixar que a questão se resolvesse entre a Bolívia e os revoltosos do Acre seria suficiente para fazer valer a posição brasileira na negociação, já que ele considerava que o governo boliviano não teria força para sufocar o levante acreano por conta própria

(ANDRADE, LIMEIRO, 2003).

Essa posição criou aborrecimentos a Barbosa e Rio Branco ao longo das negociações. Se não fosse possível um acordo nos termos que propunha, Barbosa defendia que se solicitasse um processo de arbítrio internacional, posição que ele apresentou ao conselho ministerial em 21 de setembro de 1903. Outro fato que o desagradava era que o Brasil se comprometesse a construir uma ferrovia que poderia ser utilizada pela Bolívia sem que precisasse ajudar na construção. Para Barbosa, isso seria muito custoso ao Brasil, que deveria recusar esse ônus. Ele também defendia que, em último caso, seria melhor pagar mais à Bolívia do que fazer permutas de terra (ANDRADE, LIMEIRO, 2003).

A esta altura, as posições de Barbosa e Rio Branco já se mostravam inconciliáveis. Sem êxito nas suas tentativas de convencer o chanceler brasileiro de que a Bolívia se excedia nas suas exigências e de que seria melhor resolver a questão por um processo de arbítrio, Barbosa se viu em segundo plano na negociação. Ressentindo com essa situação, ele apresentou sua renúncia em outubro de 1903 à função de negociador do Tratado de Petrópolis. Apesar de lamentar a decisão, Rio Branco aceitou a renúncia no mesmo mês.

Depois de exonerado do cargo, Barbosa reafirmou suas posições em carta a Rio Branco e viu o acordo com a Bolívia ser assinado nos termos negociados pelo chanceler brasileiro em 17 de novembro de 1903. Em discurso de 1904, Barbosa resume suas impressões sobre o tratado:

O receio de um desastre, de uma sentença desfavorável ao Brasil devido ao desazo de nossos governantes, desviou o eminente negociador do Tratado de Petrópolis do rumo seguro, que devia tomar, e fê-lo enveredar a um acordo direto, no qual a Bolívia nos arrancou todas as concessões fingindo preferir o arbitramento, que também não poderia convir. Pois ainda que o laudo do juiz lhe favorecesse, a questão não ficaria resolvida, porque a chama revolucionária se atearia com mais intensidade, a falta de recursos não lhe permitiria sufocar os patriotas acreanos, que à custa do próprio sangue, haviam de manter com bravura aquela região, povoada e engrandecida pelo esforço e trabalho, depois de inúmeros e extraordinários sacrifícios. (BARBOSA, 1904, TOMO I, p. 320).

Com o acordo firmado, Barbosa ainda pôde exercer sua contrariedade durante o processo de ratificação do documento no Legislativo brasileiro. Apesar disso, o Tratado de Petrópolis foi ratificado em 12 de fevereiro de 1904, encerrando a disputa com a Bolívia pelo Acre mediante os termos negociados por Rio Branco na cidade serrana.

3.2: Barão do Rio Branco

Arquiteto da negociação que resultou no Tratado de Petrópolis, Rio Branco construiu um acordo que foi capaz de abarcar diferentes aspirações ao mesmo tempo. O processo como um todo serviu para encerrar a situação de conflito entre a Bolívia e os colonos brasileiros no Acre, resguardar os interesses do Brasil no caso e se entender com o Bolivian Syndicate, o retirando da questão e evitando qualquer mal-estar que pudesse ser criado com os Estados Unidos.

Com a crise instaurada no Acre desde a revolta liderada por Galvez, a Bolívia havia decidido negociar o arrendamento do território a um grupo anglo-americano. Rio Branco assumiu o Ministério das Relações Exteriores em novembro de 1902, com um panorama em que uma nova revolta de brasileiros havia eclodido no Acre, liderada por Plácido de Castro, o Bolivian Syndicate já havia recebido a concessão do território e tinha a possibilidade de se

valer de cláusulas contratuais para solicitar que os Estados Unidos protegessem seus investimentos e a Bolívia estava com tropas em marcha para garantir a posse sobre o Acre pela força se assim fosse necessário.

Nesse contexto de tensões, Rio Branco vislumbrava no ataque à viabilidade econômica do Bolivian Syndicate o primeiro passo para lidar com a questão. Como medida inaugural da sua atuação no caso, ele providenciou o bloqueio da navegação nos rios que davam acesso à região acreana, conforme pode ser visto no trecho de Ricupero (2012).

O novo ministro, inicialmente, confirmou a proibição da navegação pelos rios amazônicos, apesar dos protestos oficiais dos Estados Unidos, da Inglaterra, da França, da Alemanha e da Suíça. A interdição da única via de acesso ao Acre impossibilitava ao consórcio exercer qualquer ato de posse ou de exploração econômica do território. Ao mesmo tempo em que anulava praticamente a concessão, o chanceler aplacava os governos reclamantes por meio de cautelosas gestões, a fim de assegurar a disposição de não causar prejuízos aos aventureiros. (RICUPERO, 2012, p. 129).

Estabelecido o bloqueio, o próximo passo seria conseguir afastar o Bolivian Syndicate de um eventual respaldo estadunidense. Para isso, Rio Branco recorreu de novo à Doutrina Monroe, alegando que um empreendimento com capital inglês na região estratégica da Amazônia gerava riscos à segurança continental, como forma de conquistar o apoio dos Estados Unidos e evitar o aparecimento de qualquer mal estar nas relações (BUENO, 2012).

A saída do Bolivian Syndicate do caso viria com a negociação de uma indenização para que o consórcio desistisse de explorar o Acre. Para intermediar o acordo, Rio Branco recorreu a um agente, o Barão de Rothschild, que tinha relações com membros do conglomerado e poderia ajudar o Brasil a conseguir estipular a indenização em valores razoáveis.

Limitado por todos os lados, o Bolivian Syndicate tinha poucas opções. A quantia pedida pelo consórcio chegava a US\$ 1 milhão, valor recusado pela delegação brasileira, que havia recebido o limite de 125 mil libras esterlinas, cerca de US\$ 650 mil na época. O fechamento do acordo poderia ter vantagens para todos os lados, já que os Rothschild emprestariam os recursos para o pagamento, o Brasil que tiraria um ator da disputa pelo Acre, e o consórcio receberia uma quantia por um negócio que não tinha perspectivas de lucro. Por tudo isso, a negociação foi concluída, com uma indenização no valor de 110 mil libras esterlinas, um pouco mais da metade do pretendido inicialmente pelo Bolivian Syndicate (MONIZ BANDEIRA, 1997).

Com o consórcio fora da questão, o próximo passo seria definir os termos da negociação com a Bolívia. A primeira etapa se deu em La Paz, em março de 1903, quando foi estabelecido um *modus vivendi* entre os dois países até a assinatura de um tratado definitivo. Para iniciar as negociações formais, Rio Branco ainda precisava deter as pretensões militares da Bolívia, que estava com tropas lideradas por seu então presidente em marcha para o Acre, e definir as bases jurídicas dos limites que seriam negociados e os integrantes da equipe brasileira.

A composição da equipe acabou tendo o próprio Rio Branco como chefe da delegação, Assis Brasil e Rui Barbosa. O segundo era embaixador em Washington, tinha posições alinhadas com as de Rio Branco e já havia ajudado a afastar a possibilidade de respaldo estadunidense ao Bolivian Syndicate (RICUPERO, 2012). O chanceler brasileiro, inclusive, havia pedido a Assis Brasil que sondasse os Estados Unidos sobre arbitrar o caso se as

negociações falhassem, como se pode ver no trecho de uma conferência em abril de 1903 com o então secretário de Estado:

(...) o sr. Rio Branco, um dos estadistas brasileiros mais bem informados da política americana, era grande admirador do sr. Hay; que, a conceito do sr. Rio Branco, este país estava chamado a exercer mais influência moral entre as repúblicas americanas, usando do seu grande prestígio e da confiança que lhes irá mais e mais solidamente inspirando, para aconselhá-las nas suas dificuldades, principalmente nas de caráter internacional, sem de modo algum afetar a soberania de cada; que eu bem reconhecia, e aplaudia mesmo, a política seguida por este governo de se abster de qualquer intervenção, mediação ou bons ofícios, em caso de tais dificuldades, desde que não houvesse para isso pedido de todas as partes interessadas; que esse pedido poderia, entretanto, dar-se agora por ocasião da discussão entre o Brasil e a Bolívia por motivo do território do Acre; que, pelo menos, a minha opinião pessoal era que seria preferível, no caso de falhar a solução direta que se ia agora debater no Rio, recorrer-se aos bons ofícios de um governo amigo, e ao americano antes de qualquer outro, que a um arbitramento regular; que era possível que o meu governo fosse da mesma opinião e procurasse obter o acordo da Bolívia para o pedido conjunto. (ASSIS BRASIL, 15 de abril de 1903, p. 385-386).

Se havia entendimento com Assis Brasil, as divergências com Rui Barbosa apareceram desde o início das negociações. Enquanto Rio Branco imaginava um acordo amigável, no qual os ganhos brasileiros superariam os dispêndios resultantes da negociação, Barbosa tinha uma visão pessimista da situação e considerava que as concessões que Rio Branco estaria disposto a fazer à Bolívia seriam excessivas (CARDIM, 2002).

Os dois também discordavam sobre a melhor solução para o caso. Barbosa confiava em que as reivindicações brasileiras, fundamentadas no conceito do *uti possidetis*, seriam aceitas por uma corte arbitral, enquanto Rio Branco, ainda que tivesse se precavido sondando possíveis árbitros, não via perspectivas de sucesso em um processo de arbítrio, como fica explicitado em correspondência a Barbosa em setembro de 1903:

Se comprássemos dois grandes encouraçados, gastaríamos improdutivamente tanto quanto vamos gastar com esta aquisição de um vastíssimo e rico território, já povoado por milhares de brasileiros que assim libertaremos do domínio estrangeiro. Pelo arbitramento no terreno do Tratado de 1867, começaríamos abandonando e sacrificando os brasileiros que de boa-fé se estabeleceram ao sul do paralelo de 10°20', por onde corre a principal parte do rio Acre, e é minha convicção que mesmo os que vivem entre esse paralelo e a linha oblíqua Javari-Beni ficariam sacrificados. Não creio que um árbitro nos pudesse dar ganho de causa depois de 36 anos de inteligência contrária à que só começou a ser dada pelo governo do Brasil em princípios deste ano. (RIO BRANCO, 20 de outubro de 1903).

Outra divergência se referia à proposta de Barbosa de ameaçar deixar a Bolívia exposta à sua própria fraqueza no combate aos revoltosos do Acre, o que Rio Branco nem cogitava, já que isso poderia colocar em risco a integridade dos brasileiros que viviam no Acre. As propostas de Barbosa foram refutadas por Rio Branco na sua exposição de motivos de dezembro de 1903, em que alega que um processo de arbítrio retardaria uma solução definitiva para o caso e manteria os imigrantes brasileiros vulneráveis, como pode ser visto no trecho:

O recurso ao arbitramento teria o inconveniente de retardar de quatro ou cinco anos,

senão mais, a desejada solução e de, mesmo no caso de nos ser favorável o laudo do juiz, não trazer decisão alguma radical e definitiva, porquanto ele não suprimiria ou resolveria as dificuldades com que os dois países lutavam desde 1899. Iríamos ao arbitramento, abandonando e sacrificando os milhares de brasileiros que de boa-fé se estabeleceram ao sul do paralelo de 10°20'S. O árbitro só nos poderia atribuir o território que havíamos declarado em litígio ao norte desse paralelo e é ao sul que está a maior parte do Acre, sendo também aí muito mais numerosos os estabelecimentos de brasileiros. Durante o processo arbitral, continuaríamos nossos compatriotas em conspirações e revoltas contra a autoridade. Persistiria, portanto, entre nós a agitação política em torno da questão do Acre, e na Bolívia, talvez, a tentação de algum novo arrendamento para, com recursos do estrangeiro, subjugar uma população que lhe era decididamente infensa. (RIO BRANCO, Exposição de motivos, 23 de dezembro de 1903).

Conforme as negociações avançavam, a posição de Rio Branco ganhava espaço sobre as críticas de Barbosa. Ressentido com essa situação, o então senador pediu em outubro de 1903 sua exoneração da função de negociador e teve o pedido aceito por Rio Branco. A partir desse momento, o chanceler brasileiro teve mais liberdade para negociar os termos do acordo com a Bolívia, podendo estabelecer sua solução negociada para a questão.

A posição de Rio Branco, então, acabou prevalecendo entre as decisões possíveis para o caso acreano. Em 17 de novembro de 1903, o Tratado de Petrópolis foi assinado, encerrando a disputa entre Brasil e Bolívia pelo Acre. A ratificação do documento pelo Legislativo brasileiro, lhe conferindo validade jurídica, ocorreu em fevereiro de 1904.

3.3: Considerações finais

O objetivo do texto fora o de aplicar os três modelos de Allison à decisão brasileira de anexar o Acre a partir de pequenas permutas de terra e compensação financeira às partes interessadas. É importante ressaltar que, no trabalho realizado, o objetivo foi analisar o processo decisório no Brasil que levou à assinatura do Tratado de Petrópolis em 1903, não se aprofundando no lado boliviano da questão nem no acordo final com o Peru, firmado em 1909.

Na aplicação do primeiro modelo, se verificou que, com o Estado brasileiro encarado como entidade una e indivisível na tomada de decisão sobre a questão acreana, a solução de chegar a um acordo negociado foi a melhor opção na conjuntura existente. A presença de um ator externo como o Bolivian Syndicate, com a possibilidade de ter o respaldo militar dos Estados Unidos, excluía da gama de alternativas disponíveis ao Brasil as de se omitir no caso e de iniciar um conflito militar com a Bolívia, enquanto a opção de solicitar o arbítrio internacional não daria alguma segurança de sucesso.

Na aplicação do modelo do processo organizacional, o comportamento do Itamaraty em disputas limítrofes foi o objeto de estudo. O que se observou como recorrente foram a utilização do princípio do *uti possidetis* e a solicitação de processos de arbítrio internacional, padrões que foram adotados só em parte na questão acreana, já que o conceito de posse útil esteve presente, mas o recurso ao arbítrio, não, ainda que tenha sido evocado.

Ao aplicar o modelo da política governamental, se pôde constatar que a posição de Rio Branco foi a que prevaleceu na questão acreana, com a definição de uma solução negociada. A posição de Rui Barbosa acabou superada pelos acontecimentos. No caso do primeiro, sua atitude hesitante durante a eclosão da crise, com o levante de Galvez, abriu espaço para que um consórcio internacional recebesse a concessão de exploração do Acre, o

que só complicou a questão. No caso do segundo, a defesa de uma intransigência do Brasil nas negociações com a Bolívia, sem espaço para concessões, não encontrou apoio em Rio Branco, o que levou Barbosa a deixar a função de negociador. Por meio da solução negociada, Rio Branco conseguiu, ao mesmo tempo, agregar o território acreano ao Brasil, resguardar a segurança dos brasileiros que viviam na região e não comprometer as boas relações com os Estados Unidos, o eixo da sua política externa.

Referências bibliográficas:

AMORIM, Celso. FELDMAN, Luiz. O Brasil em um ciclo maior: Atualidade do Barão do Rio Branco. In: Barão do Rio Branco: 100 anos de memória / Manoel Gomes Pereira (Org.) - Brasília: FUNAG, 2012.

ANDRADE, José H. Fishel. LIMOEIRO, Danilo. Rui Barbosa e a política externa brasileira: considerações sobre a Questão Acreana e o Tratado de Petrópolis (1903). In: Revista brasileira de política internacional Vol.46 nº.1 Brasília Jan./Jun. 2003

ALLISON, Graham T. *The essence of decision: Explaining of the Cuban Missile Crisis*. Boston, Little, Brown and Company, 1971.

_____. ZELIKOW, P. *The essence of decision: Explaining of the Cuban Missile Crisis*. New York, Longman, 1999.

ARAÚJO JORGE, G. de. Introdução às obras do Rio Branco. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012.

BANDEIRA, Moniz. Relações Brasil-EUA no contexto da Globalização I-Presença dos EUA no Brasil. São Paulo. Editora Senac, 1997.

_____. Barão de Rothschild e a questão do Acre. In: Revista Brasileira de Política Internacional. Vol. 43, nº 2. 2000.

BARBOSA, Rui. Obras Completas de Rui Barbosa. Tomo I - 1904, Rio de Janeiro, Ministério da Educação e Cultura/Fundação Casa de Rui Barbosa, 1975

_____. Obras Completas de Rui Barbosa. Tomo IV - 1910, Rio de Janeiro, Ministério da Educação e Cultura/Fundação Casa de Rui Barbosa, 1975

BITTENCOURT, Armando de Senna. O emprego do poder militar como estratégia do Rio Branco: In: Barão do Rio Branco: 100 anos de memória / Manoel Gomes Pereira (Org.) - Brasília: FUNAG, 2012.

BUENO, Clodoaldo. O Barão do Rio Branco e o Projeto para América do Sul. In: Rio Branco, a América do Sul e a modernização do Brasil. Org. Carlos Henrique Cardim. Fundação Alexandre de Gusmão. Rio de Janeiro, 2002.

_____. Rio Branco e a política internacional de sua época. In: Barão do Rio

Branco: 100 anos de memória / Manoel Gomes Pereira (Org.) - Brasília: FUNAG, 2012.

CAMPOS, Simone Martinoli Madeira. O Estado brasileiro e o processo de produção do espaço no Acre. Tese de Doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2004.

CARDIM, Carlos Henrique. O Barão do Rio Branco e Rui Barbosa. In: Rio Branco, a América do Sul e a modernização do Brasil. Org. Carlos Henrique Cardim. Fundação Alexandre de Gusmão. Rio de Janeiro, 2002.

CASTRO, Flavio Mendes de Oliveira. 1808-2008 – Dois séculos de História do Itamaraty. Volume I 1808- 1979. Brasília. Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

CERVO, Amado Luiz. BUENO, Clodoaldo. História da Política Exterior do Brasil. São Paulo: Editora Ática, Primeira Edição, 1992. Segunda Edição, Brasília: EDUNB – IBRI.

CHEIBUB, Zairo. Diplomacia e Construção Institucional: O Itamaraty em Perspectiva Histórica. Dados, Vol. I, 28, no 1, 1985.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. O Barão do Rio Branco chefe de missão: Liverpool, Washington, Berna e Berlim. In: Barão do Rio Branco: 100 anos de memória / Manoel Gomes Pereira (Org.) - Brasília: FUNAG, 2012.

CUNHA, Euclides da. À margem da história. Editora Universidade de Brasília, 1904
DIPLOMACIA BRASILEIRA – Documentos Históricos (1493-2008). Org: Eugênio Vargas Garcia. Rio de Janeiro: Contraponto. 2008.

FIGUEIRA, Ariane C. Roder. Processo Decisório em Política Externa no Brasil. Tese de Doutorado, Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2009.

GOES FILHO, Synesio Sampaio. O estilo negociador do Barão do Rio Branco como um paradigma da Política Exterior do Brasil. In: Rio Branco, a América do Sul e a modernização do Brasil. Org. Carlos Henrique Cardim. Fundação Alexandre de Gusmão. Rio de Janeiro, 2002.

GUIMARÃES, Lucia Maria Paschoal. Colaboradores de Rio Branco: fiéis escudeiros do Barão do Rio Branco. In: Barão do Rio Branco: 100 anos de memória / Manoel Gomes Pereira (Org.) - Brasília: FUNAG, 2012.

MAGNOLI, Demétrio. O corpo da pátria: imaginação geográfica e política externa no Brasil (1808-1912). São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista. 1997.

MARIZ, Vasco. A mocidade do Barão do Rio Branco e sua tormentosa nomeação para a carreira diplomática. In: : Barão do Rio Branco: 100 anos de memória / Manoel Gomes Pereira (Org.) - Brasília: FUNAG, 2012.

RICÚPERO, Rubens. Rio Branco: Definidor de Valores Nacionais. In: Rio Branco, a América do Sul e a modernização do Brasil. Org. Carlos Henrique Cardim. Fundação Alexandre de Gusmão. Rio de Janeiro, 2002.

_____. *Acre e o momento decisivo de Rio Branco*. In: Barão do Rio Branco: 100 anos de memória / Manoel Gomes Pereira (Org.) - Brasília: FUNAG, 2012.

_____. *Rio Branco: o Brasil no mundo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000. _____. *A Política Externa da Primeira República (1889-1930)*. In: Pensamento Diplomático Brasileiro: Livro II. Brasília: FUNAG, 2015.

RIO BRANCO, José Maria da Silva Paranhos, Discursos. Brasília. Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.

_____. *Questões de Limites: Exposição de motivos*. Brasília. Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.

_____. *Questões de Limites: República Argentina*, Brasília. Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.

_____. *Questões de Limites: Guiana Francesa*, Brasília. Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.

_____. [Carta dirigida ao ministro da Marinha, Saldanha da Gama, tratando da defesa ineficiente das fronteiras brasileiras e da compra de navios de guerra para impedir provocações por parte da Argentina]. Rio de Janeiro: [s.n.], 15/12/1908.5f, 33 x 22cm. Disponível em: <http://objdigital.bn.br/objdigital2/acervo_digital/div_manuscritos/mss1351612/mss1351612.pdf>. Acesso em: 13 fevereiro. 2015.

SANTOS, Norma Breda dos. A Política Exterior da Velha República (1889-1930). In: Revista Informe Legislativo Vol.: 28 nº 1. Brasília, Jul/Set 1991.

VILLAFANE, Luís Claudio. Brasil entre a América e a Europa. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. O Brasil e o Mundo: a política externa e suas fases. In: Ensaios FEE, Porto Alegre; Vol. 20, nº 1. 1999.

TOCANTINS, Leandro. Formação Histórica do Acre. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 3ª edição, 1979.

A PAUTA DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A AMÉRICA LATINA NO FORO DE SÃO PAULO DURANTE OS GOVERNOS LULA (2003-2010), E SUA INFLUÊNCIA SOBRE OS PROCESSOS DECISÓRIOS EM POLÍTICA EXTERNA NO BRASIL

Sara Basilio de Toledo¹

Resumo: O projeto de trabalho ora apresentado objetiva, analisar e descrever as propostas de Política Externa Brasileira para a América Latina defendidas pelo PT no Foro de São Paulo durante os anos do governo Lula (2003-2010) a fim de averiguar se houve ou não influência de tais propostas sobre as agenda da política Externa Brasileira durante os governos de Lula da Silva. Faz-se necessário, para tanto, um estudo cuidadoso acerca dos processos decisórios em Política Externa, que por conseguinte envolve a análise do MRE/Itamaraty. Busca-se apreender as linhas gerais das propostas de política externa do PT nos encontros anuais do Foro, que reúne partidos declarados como de esquerda na América Latina.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira; PT; Foro de São Paulo (FSP)

1. Introdução

A problemática em torno da partidarização da política externa ganhou expressão significativa com o governo Lula e tem sido alvo de diversas acusações e embates em diversas esferas: seja na academia, na mídia, na opinião pública e, sobretudo, na chancelaria brasileira, por meio de diplomatas e ex-diplomatas, os quais, por meio de críticas, manifestaram os dissensos internos no seio do Itamaraty, avivados pela suposta influência do PT sobre as decisões da política externa brasileira. (FARIA, 2012). Estes embates configuram-se de extrema relevância, uma vez que demonstram a relevância das disputas políticas domésticas sobre os processos decisórios em torno da política externa e apontam para um fenômeno que cada vez mais tem ganhado consensualidade entre os analistas: a politização da política externa e o reconhecimento desta como política pública, que, como tal, envolve discussões em torno de sua formulação. (PINHEIRO e MILANI, 2012; LIMA, 2010; LIMA e MILANI, 2014).

É, pois, na esteira destas discussões que a questão acerca da influência dos partidos políticos sobre a formulação da política externa configura-se como elemento fundamental de análise. Neste sentido, o papel do FSP é significativo, do ponto de vista das polêmicas geradas em torno da partidarização da política externa, ao mesmo tempo em que qual seria o papel decisório do Itamaraty?

2. A política externa brasileira na esteira do processo de polarização política

Em 2003 assumia a presidência do Brasil o ex-operário Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), representando pela primeira vez o Partido dos Trabalhadores (PT) na presidência da República. Em oito anos de governo, as diferenças sociais e econômicas no Brasil tornaram-se evidentes, com parcela significativa da população brasileira que emergia para a chamada classe "c". Na prática, a dinâmica deste processo em uma perspectiva política,

¹ Doutoranda em R.I pelo PPGRI San Tiago Dantas

se resumiu em um movimento acentuado de polarização via PT e PSDB - e suas respectivas e pontuais coligações partidárias. Do ponto de vista da política externa, o projeto de política internacional do PT a respeito da inserção internacional do Brasil se diferenciava do governo anterior, sobretudo, pela ênfase dada a América do Sul como "prioridade das prioridades", nas palavras do ex-chancellor Celso Amorim. Para a maioria dos críticos - seja oposição ou governo - a intenção de alocar a América do Sul em visava alcançar objetivo de o Brasil conquistar uma cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU, pelo suporte de que, do ponto de vista normativo e formal, em tais condições o Brasil alçaria maior protagonismo internacional.

Décadas antes, surgia o Foro de São Paulo (FSP), criado em 1990, a partir da articulação entre os líderes do PT e do Partido Comunista Cubano. O objetivo do Foro era o de reunir agremiações políticas esquerdistas da América Latina e do Caribe, pensando em formas de integração e de inserção internacional regionais distantes dos ideais deflagrados pela ascensão das ideias neoliberais da época, cristalizados no Consenso de Whashington.

A ideia de rechaçar a iniciativa neoliberal se alicerça nos diversos problemas socioeconômicos, e da crise do chamado "regionalismo aberto" (HIRST, 2012). Diversos autores argumentam que os três elementos constitutivos do neoliberalismo, a saber, a privatização, a liberalização e a estabilização, ainda que não completamente aplicados de maneira idêntica nos países latino-americanos, geraram um conjunto de problemas sociais e o agravamento das desigualdades de maneira inédita. Em contraposição, o início do século XXI esboçou no espaço sul-americano um cenário bastante particular e contrastante com o final do século anterior, contrários, portanto, à ótica neoliberal, e com perspectivas socioeconômicas e políticas, "preocupados com a revalorização do protagonismo do estado em relação ao mercado, com o objetivo de recuperar capacidades de gestão nos âmbitos interno – especialmente na promoção da equidade social – e externo, em busca de afirmação regional no âmbito sul-americano e maior autonomia nas relações com os Estados Unidos" (TOLEDO, 2014, *apud* AYERBE, 2008. p. 9).

Se comparado com o período anterior, a partir de 2003, o FSP passou por um momento de maior visibilidade, estimulado pelo crescente processo de polarização política identificado no período, facilmente constatado através das diversas coberturas midiáticas e de progressiva polarização social e política, estendendo-se até o ambiente acadêmico (FARIA, 2012). Assim, o processo de polarização alcançou projeção inédita nas eleições de 2014, o qual ultrapassou as barreiras das urnas e se traduziu em movimentos pró e contra o governo Dilma e, conseqüentemente, contra o PT. (ALMEIDA, 2015). Se analisado do ponto de vista da política externa, os projetos do PT e do PSDB, do meio dos anos noventa até 2014, se distinguiram progressivamente, com opções distintas de inserção internacional do país.

Neste contexto, o FSP passou a ser compreendido pela oposição - em uma versão mais extremista - , como um espaço de aglutinação de forças contrárias a regimes plenamente democráticos, que por afinidades ideológicas propensas ao "socialismo/comunismo", aliariam os projetos de política externa nacionais com um projeto mais amplo de "socialismo regional". Assim, a acusação de que a política externa brasileira se tornaria refém dos interesses partidários passa a se configurar como a tônica do debate polarizado em torno da política externa, em todo o processo de gradual polarização política supracitado. Este movimento ficou conhecido como a "partidarização da política externa", termo utilizado oficialmente por parte da oposição, argumentando que a ideologia político-partidária orientaria essencialmente os projetos de política externa do governo, traindo os interesses nacionais em nome de objetivos ideológicos.

Atualmente, o FSP é formado por mais de cem partidos políticos, pertencentes a mais de 20 países. No caso do Brasil, sete partidos participam: Partido Democrático Trabalhista (PDT); Partido Comunista do Brasil (PCdoB); Partido Comunista Brasileiro (PCB); Partido Pátria Livre e Partido . Contudo, é inegável que a chegada ao poder do PT em 2003 acabou vinculando a existência e o funcionamento do FSP a essa agremiação. Em sua primeira declaração, datada de 04 de julho de 1990, o Foro se posicionava como unidade de congregação de forças "de esquerda, socialistas, democratas, populares e anti-imperialista". É evidente que a ideia de agregar diversos partidos políticos com peculiaridades históricas enraizadas na particularidade política, social e econômica de cada país, quando compreendidas como exatamente iguais e homogeneizantes, pode ser um problema do ponto de vista teórico e conseqüentemente prático, tanto do ponto de vista da leitura feita pela oposição, quanto pelo governo ou simpáticos ao Foro. Até que ponto os embates em torno da PEB do governo Lula - incluindo assim o FSP também -, seriam causa ou consequência dos interesses partidários circunstanciais não constitui objeto deste artigo, no entanto, salienta-se desde já, a necessidade de estudos mais aprofundados sobre a questão.

Neste contexto de polarização política que também se projetou para o âmbito dos projetos de política externa de cada partido (PT e PSDB), o papel do Itamaraty, do ponto de vista institucional capaz de influenciar ou atuar diretamente nos processos decisórios em política externa, tornou-se questionável e bastante polemizado, sobretudo pelo relacionamento entre Lula e seu Ministro das Relações Exteriores, o Secretário Geral do MRE e o Assessor de Assuntos Internacionais da Presidência da República, respectivamente ocupado pelo triângulo, Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães.

3. PEB Lula e a partidarização da PEB

A política externa e o modelo de inserção internacional preconizados pelo governo de Lula da Silva potencializaram o debate em torno do paradigma universalista e autonomista (LIMA, 1994), o qual, a partir de um modelo ideal, sistematiza genericamente as posições da política externa brasileira ao longo da história, a qual, ora optou por formatos de inserção internacional mais autônomos, em que, sobretudo, buscou-se pelo não-alinhamento "automático" com os Estados Unidos: posição denominada de autonomista; e, em outros momentos, apresentou significativo alinhamento com o vizinho norte-americano. Além disso, durante o governo Lula, polarizaram-se opiniões dicotômicas, estreitamente alimentadas pelas disputas domésticas, em que de um lado se encontravam os "formadores de opinião", minoritários e partidários do governo Lula, e os críticos da política de Lula, majoritários e formados "por um amplo leque de formadores de opinião, incluindo 6 jornalistas, acadêmicos, políticos, empresários e ex-diplomatas, na maioria dos casos, simpatizantes da orientação diplomática adotada pelo presidente anterior, Fernando Henrique Cardoso" (FUSER, 2011, p. 63). Na visão de Fuser, tal clivagem apresentaria uma correspondência aproximada com a divisão existente no interior do Itamaraty, entre liberais e neodesenvolvimentistas, sendo que os primeiros se aproximariam do que Lima denomina de universalistas, dada a "aliança preferencial" com os Estados Unidos (FUSER apud PINHEIRO, 2004, p.61) e os segundos enfatizariam a busca pela autonomia, enquadrando-se, portanto, no paradigma autonomista. Este último seria defendido pelo presidente Lula e pelo alto escalão da diplomacia, formada por Paulo Sérgio Pinheiro, Marco Aurélio Garcia e Celso Amorim, rechaçando-se claramente suposta relação de submissão aos Estados Unidos e, orientada por uma diplomacia desenvolvimentista, acreditando "que uma política externa

com credibilidade internacional e uma política externa independente não são excludentes” (MENEZES, 2010, p. 86). Ideia clarificada pela afirmação de Guimarães, de que “as relações do Brasil com os Estados Unidos podem se revestir de enorme delicadeza, mas o princípio básico deve ser o de que o governo brasileiro não tem nenhuma razão para se submeter à hegemonia americana (GUIMARÃES, 2005, p. 267).

Somando-se à busca por uma “política externa independente, firme e serena”, o governo brasileiro reafirmou, por meio de suas ações, pressupostos do multilateralismo, evidenciados pelo G-20 comercial, apostando na lógica da coalizão; na aproximação aos países do Sul por meio da formação do BRICS e do IBAS; no revigoramento da política para a África; na negação da ALCA, tal como formatada pelos Estados Unidos; na afirmação da busca pela democracia e de relações mais equânimes no cenário internacional; no reconhecimento da China como economia de 7 mercado; na parceria estratégica com a França no campo da defesa; na busca por um assento permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, além da prioridade com a América do Sul. (MENEZES, 2010, p. 90). A busca pelo fortalecimento das regras internacionais e por instituições internacionais que fortaleçam o multilateralismo marcaram a agenda internacional do governo de Fernando Henrique Cardoso, haja vista que o projeto da busca pela autonomia deveria circunscrever-se nos limites da participação (VIGEVANI e CEPALUNI, 2011 p. 93) o que é visto de maneira crítica por Cervo (2008), na medida em que o País se tornaria refém das propostas neoliberais estabelecidas pelo “Consenso de Washington”, submetendo o desenvolvimento interno à lógica globalizante, considerando que a obediência às normas internacionais seria a melhor maneira de o País inserir-se no âmbito internacional, daí a denominação feita por esse mesmo autor, de “Estado Normal”. Considerando que a busca pela autonomia configura-se como uma constante na história recente da política externa brasileira, Vigevani e Cepaluni (2011) atribuem ao governo Lula uma estratégia da busca da “autonomia pela diversificação”, indicando assim, uma mudança progressiva da característica da política externa da era Cardoso, como já apontada acima, pela “autonomia pela participação”. Ainda assim, tal política não foi abandonada pelo governo Lula, mas, sim, incrementada, por meio da busca de um maior protagonismo na esfera internacional e, nesse sentido, os autores resumem a estratégia da busca pela autonomia característica da política externa do governo Lula pela:

(1) autonomia pela distância: política de não alinhamento automático aos regimes internacionais predominantes (...) (2) autonomia pela participação: adesão a regimes internacionais, especialmente aos mais liberais, mas sem perda da administração da política externa. O objetivo seria influenciar a formulação de princípios e regras que governam o sistema internacional; (3) autonomia pela diversificação: adesão aos princípios e normas internacionais, incluindo alianças regionais, mediante acordos comerciais com parceiros não tradicionais (...)” (VIGEVANI e CEPALUNI, 2011, p.136).

Da perspectiva comercial, o adensamento das relações multilaterais e a aliança com países “emergentes”, os quais se enquadrariam no status de “potência média” (GIACCAGLIA e LECHINI, 2011. p. 240), vincularia o Brasil a uma condição que transitaria de global trade à global player, sendo que este último estaria muito mais vinculado ao paradigma autonomista (VIGEVANI e RAMANZINI, 2009, p. 219). Utilizando o conceito de universalismo de Lafer (2004), Vigevani e Ramanzini (2009, p. 220) salientam que o universalismo seria “a pluralidade de interesses do Estado e da sociedade, as afinidades

históricas e políticas e simbolizaria a preocupação em diversificar ao máximo as relações externas do país”.

Na busca por um maior protagonismo internacional, a chancelaria brasileira posicionou-se diversas vezes a favor de uma reforma no Conselho de Segurança da ONU, visto como elitista (LIMA e HIRST, 2006, p.56) e retrógrado, dada a percepção de um mundo em transição, salientada pelas palavras de Lula:

A ONU tem a cara de uma geopolítica de 1948. A política mudou muito. Em 2010, a cara do mundo é outra. Como é que se explica uma ONU sem a Índia, sem o Japão, sem Alemanha, sem África do Sul, sem Brasil, sem Nigéria? É preciso, então, recompor a formatação das Nações Unidas para que ela seja mais representativa e que o Conselho de Segurança seja forte. Portanto, para o presidente Lula a nova geopolítica demandaria uma recomposição do sistema internacional e caberia ao Brasil um papel ativo na busca pelas mudanças almejadas. Na esteira de um maior protagonismo internacional na esfera da segurança, parece inserir-se a ação brasileira no Haiti (DINIZ, 2005), embora negada pela chancelaria como uma estratégia para obtenção de apoio para o pleito do Brasil no CS. Nas palavras do enviado especial do Ministério das Relações Exteriores ao Haiti, Seitenfus (2007), o “Brasil agiu corretamente ao enviar tropas ao Haiti (...), lá estamos para servir às causas mais nobres da humanidade. Desta intervenção não pode sair nenhum proveito material para o Estado brasileiro” (SEITENFUS, 2007, p.14). Interessante notar que os desdobramentos da ação da Minustah no país caribenho na atualidade têm se manifestado por uma oposição interna progressivamente maior⁴ à força de paz brasileira, fato que põe em xeque o discurso oficial brasileiro. Justamente por isso, a decisão brasileira de liderar a Minustah “abalaria a imagem principista, jurdica, da diplomacia brasileira e, portanto, vem exigindo um esforço retórico de justificação que não parece estar sendo totalmente convincente” (DINIZ, 2005, p. 107).

4. O Foro de São Paulo (FSP) e o Itamaraty

O FSP surgiu em 1990 e como já dito, ganhou projeções inéditas a partir do governo Lula (2003-2010). Em sua primeira reunião, em 1990, figuras como o ex- presidente brasileiro Lula e figuras como Plínio de Arruda Sampaio se fizeram presentes.



8



**1a Reunião do Foro de São Paulo, em 1990,
com a participação de Plínio de Arruda
Sampaio.**

Fonte: Site Oficial FSP

O último encontro do Foro até a presente data ocorreu entre os dias 29 de julho e 31 de agosto de 2015 no México e dentre algumas resoluções tomadas, a título de exemplo, é interessante assinalar: o apoio ao governo Dilma Rousseff; a defesa de uma saída para o mar da Bolívia; o repúdio aos fundos abutres e a soberania argentina sobre a Ilha Malvina e o apoio incontestado à Revolução Cubana.

Especificamente, as diretrizes internacionais do PT também originam-se nas declarações oriundas do Foro de São Paulo. Em sua primeira reunião, em 1990, a declaração saída do encontro já dizia: “definimos [...] as bases de um novo conceito de unidade e integração continental. Nossa proposta passa [...] pelo impulso à solidariedade internacionalista dos nossos povos”, o que se repetiu, em 1996, no encontro de Porto Alegre, quando se afirma que “[...] estamos desenhando programas amplos [...] que realizem uma transformação política e econômica [...] que avance em direção a uma nova sociedade mais justa e igualitária”, e, também, em 2002, na reunião de Antígua, ao afirmar que “é preciso [...] contribuir efetivamente [...] para mudar os rumos dos processos de integração liderados [...] por uma visão mercantilista [...]”. Nesse sentido, o FSP advoga pela unidade latino-americana e caribenha com o propósito de lutar contra o imperialismo norte-americano, simbolizado no embargo a Cuba e nas políticas econômicas de cunho neoliberal, e de constituir nova ordem internacional capaz de satisfazer e de respeitar os objetivos nacionais dos países daquela região (RUIVO, ALMEIDA e TOLEDO, 2015 *apud* POMAR; REGALADO, 2013, p. 15 p. 97 p. 149).

A análise do posicionamento do PT nas reuniões do FSP durante os governos Lula demonstrou que embora com uma agenda mais abrangente em questões de política externa,

as linhas gerais da política externa deste período convergiu com as nuances mais gerais apresentadas pelo PT nas reuniões do Foro, sobretudo, com a política voltada à América do Sul e a busca por alianças com países menos favorecidos no sistema internacional.

Em termos de espaços institucionais para a política externa, o PT conta com uma Secretaria de Relações Internacionais (SRI) que: “contribui para que o conjunto do Partido dos Trabalhadores, em particular sua direção nacional, elabore e aplique uma política internacional compatível com as resoluções dos encontros e congressos partidários (...) acompanha a situação internacional, desenvolve e mantém vínculos com partidos amigos e organizações partidárias internacionais, dá suporte a atividades internacionais de outras secretarias do partido e ao funcionamento dos núcleos do PT no exterior. A Secretaria é também encarregada da Secretaria-Executiva do Foro de São Paulo.” (Retirado do site oficial do PT, acesso: 16 ago. 2015).

Ainda assim, neste contexto, emerge a questão acerca dos processos decisórios em política externa no Brasil e o papel do Itamaraty. Percebe-se que, embora o processo gradual de diminuição do insulamento desta instituição após a redemocratização seja quase consensual entre os analistas (FARIA, 2012; PINHEIRO e MILANI, 2012), as figuras do presidente da república, juntamente com o Secretário do MRE e do ministro das Relações Exteriores - e, no caso de Lula, o assessor especial de assuntos internacionais, Marco Aurélio Garcia - são protagonistas nos processos decisórios. Para Mesquita (2013), o Itamaraty não foi imune ao processo de polarização política, de modo que exonerações e nomeações também indicariam a partidização em torno do *staff* do alto escalão do Itamaraty, com ressalvas feitas ao cargo de Subsecretários- Gerais, seja no governo de FHC ou de LULA

Quanto ao MRE, o próprio arquétipo burocrático-institucional formatado pelos papéis do Itamaraty e a relação deste com o Presidente da República, estabelecido pela Constituição de 1988, delega ao presidente maior peso nas decisões de política externa, uma vez que cabe a este a escolha pelos atores que compõem o alto escalão do Itamaraty. Adicionalmente, a falta de exatidão no texto constitucional, o qual tangencia os papéis entre Legislativo e Executivo, no tocante à política externa, acaba por conferir um papel proeminente do Executivo, cristalizado no Presidente da República, sobre o Legislativo, por meio, sobretudo, dos “Acordos Executivos”² (FIGUEIRA, 2009). Ariane Figueira conclui que embora a atividade do Legislativo, em matéria de política externa, tenha aumentado nos últimos anos, ainda haveria um papel desproporcional entre um poder e outro, agravando a questão do *accountability*.

Ao analisar as visões do Itamaraty acerca da forma da inserção internacional do Brasil, Mirian Saraiva (2010) identifica duas correntes distintas, as quais denominam-se como *institucionalistas pragmáticos* e *autonomistas*. Os primeiros comporiam o alto escalão da diplomacia da gestão de FHC (1995-2002) e teriam como pressuposto a necessidade de aderência aos regimes internacionais e maior inserção para viabilizar a obtenção de recursos externos ao desenvolvimento do Brasil. Por sua vez, os autonomistas, preponderantes da gestão Lula (2003-2010), buscariam alçar o Brasil a uma condição internacional de potência e, para tanto, seria necessária a maior autonomia e independência diante do sistema internacional. A apreensão de Saraiva aponta para grupos com visões distintas no interior do

² Os “Acordos Executivos” são “acordos em forma simplificada, os quais categorizam o estabelecimento de compromissos que dizem respeito a assuntos rotineiros da atividade diplomática e que possuem vigência imediata, ou seja, não precisam da aprovação do Congresso Nacional”. A participação do Legislativo sobre o controle do Executivo acaba por configurar-se como deficitária (FIGUEIRA, 2009, p. 67).

Itamaraty e, conseqüentemente, remete a análise para a questão das disputas por influência e poder na formulação da política externa.

Para Mesquita (2013), elementos indicadores da influência partidária sobre o Itamaraty seriam as convergências de linhas gerais dos projetos de política externa formulados pelo PT, como, por exemplo, as restrições ao livre mercado e a compreensão de uma situação mundial de transição desencadeada pela crise da hegemonia dos Estados Unidos e dos pressupostos neoliberais. Sob tal contexto, o Brasil deveria agir de acordo com estratégias que viabilizassem a elevação de uma potência periférica à uma potência mundial, a partir da plataforma de liderança regional e entre os países do Sul em desenvolvimento. Deste modo, o centro nevrálgico da estratégia dessa ascensão seria a postura solidária sul-americana, visando a mudar a correlação de forças internacional.

É de suma importância salientar que muito do ideário das relações internacionais do PT é exemplificado pelo Foro de São Paulo.

4. Conclusão

O presente trabalho buscou identificar, apresentar e relacionar as linhas gerais da Política Externa Brasileira dos governos Lula da Silva (2003-2010), considerando suas particularidades, com as propostas contidas nas resoluções do Foro de São Paulo. É evidente que alguns traços da Política Externa dos governos petistas, ao menos no discurso, se assemelham significativamente com as resoluções anuais do Foro de São Paulo. Dentre eles, podemos citar a importância aos processos de integração regional como *conditio sine qua nom* para favorecer a diminuição da desigualdade socioeconômica entre os países e a defesa em uníssono de políticas públicas que refutem o modelo neoliberal. Ao

A excêntrica variedade da composição dos partidos políticos integrantes do Foro, somados a distinções gritantes entre os países partícipes, acabou por conferir um caráter muito mais idealizado do que efetivo das resoluções. Ainda que haja uma convergência em torno de temas gerais que podemos caracterizar como progressistas, a realidade de cada país, com suas lutas políticas domésticas singulares acabaram por conferir um traço muito mais discursivo do que efetivo às decisões. É importante assinalar que o processo de convergências em torno de uma alternativa ao neoliberalismo acabou por ser determinante na formação de um novo desenho geopolítico latino-americano, ainda que com suas distintas nuances.

A efetividade do Foro tem sido bastante questionada no Brasil acompanhando o crescente processo de polarização política que envolve o cenário político doméstico. Diante de um cenário interno cada vez mais polarizado e da fragilidade das esquerdas latinoamericana na atualidade, o destino e efetividade do Foro de São Paulo aparece cada vez mais criticado pela oposição política e em grande medida, pela mídia. Sem dúvida, as próximas eleições e uma suposta substituição do PT no poder do Estado brasileiro, será determinante para a ampliação dos debates em torno das políticas externas latino-americanas e suas respectivas coalizões, no cenário regional

Referências bibliográficas.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **A política internacional do Partido dos Trabalhadores: da fundação à diplomacia do governo Lula.** Revista de Sociologia e Política. p. 87-102. Curitiba, 2003.

_____. “Uma política externa engajada: a política externa de Lula da Silva”. *Rev. Bras. Polít. Int.* 47 (1): 162-184, 2004.

BARBOSA, Rubens. **A política externa do Brasil para a América do Sul e o ingresso da Venezuela no Mercosul.** *Revista Interesse Nacional.* n.01, abr./jun. 2008.

CASON, Jeffrey W. and POWER, Timothy. **Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era.** *International political Science Review*, vol. 30, no. 2

CERVO, Amado. Political Regime and Brazil's Foreign Policy., p. 341-362. In: SARAIVA, J. F. S. (org.). **Foreign Policy and Political Regime.** Brasília: IBRI, 2003.

_____. **Inserção Internacional: a formação dos paradigmas brasileiros.** São Paulo: Saraiva, 2008.

LIMA, Maria R.S. e MILANI, Carlos. **Privatização ou democratização da Política Externa Brasileira?.** Agência Carta Maior. 01/04/2014.

_____. **Instituições democráticas e Política Exterior.** Contexto Internacional. V. 22, no. 2- 2000.

MESQUITA, Lucas R. **Itamaraty, partidos políticos e a Política Externa Brasileira.** Tese de dissertação de mestrado apresentada só Departamento de Ciência Política da UNICAMP. 2013

PINHEIRO, Letícia. E Milani, Carlos R.S. **Política Externa Brasileira: as práticas da política e as políticas das práticas.** Rio de Janeiro. 2012. Editora FGV

PIMENTA de Faria, Carlos Aurélio. **O Itamaraty e a Política Externa Brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários.** Contexto Internacional. Vol. 34, no 1, janeiro/junho 2012

SARAIVA, Mirian G. **A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalismo pragmático x autonomistas.** *Revista Mural Internacional.* UERJ. 2010, Volume 1 no.

TOLEDO, Sara B. **A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E O SENTIDO DA LIDERANÇA REGIONAL ATRIBUÍDO PELO GOVERNO LULA.** Ensaios IEEI- UNESP.

VIGEVANI, Tullo e CEPALUNI, Gabriel. **A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula.** 2011. Ed. Unesp.

ECONOMIA E POLÍTICA EXTERNA: UM BALANÇO DO GOVERNO LULA (2002 – 2010)

Natasha Pergher Silva¹
Pedro Txai Leal Brancher²

Resumo: O trabalho analisa a relação existente entre as dimensões da política externa e política econômica durante o governo Lula (2002/2010). A hipótese de trabalho é a de que os objetivos de política externa e a estratégia econômica, bem como os instrumentos necessários para alcançá-los, possuem uma relação de retroalimentação complexa. Como hipótese auxiliar, apresenta-se a ideia de que as estratégias de inserção internacional do Brasil, no período de 2002 a 2010, tem um pano de fundo influenciado pela estratégia econômica de crescimento com distribuição de renda. Para tanto, serão apresentados (i) os elementos que balizaram a política econômica a partir de 2002, e o debate acerca das estratégias macroeconômicas para atingir tais resultados; (ii) os instrumentos de política externa voltados para o fortalecimento desse programa econômico; (iii) a conexão entre essas dimensões a fim de mostrar que a inserção internacional do Brasil durante o governo Lula fundamentou-se no projeto econômico posto em marcha. Por fim, considera-se que durante o governo Lula, as estratégias da política externa e da política econômica estiveram profundamente imbricadas, gerando reflexos mútuos e positivos para a transformação da estrutura social e econômica do país, paralelamente ao respeito e a projeção alcançada no nível internacional.

Palavras chave: Política Externa; Política Econômica; Governo Lula

1. Introdução

Em entrevista concedida a Emir Sader e Pablo Gentili, o ex-presidente, Luis Inácio Lula da Silva, afirmou que um dos grandes legados de seu governo fora o fato de que o Brasil “passou a ser mais respeitado no mundo” (SILVA, 2013). Na mesma entrevista, Lula contou que um dos objetivos de seu programa de governo, no que tangia à política externa, era “mudar a geopolítica comercial e a política do mundo” (SILVA, 2013). A despeito do nível de ambição das propostas, é evidente que os oito anos do governo Lula representaram um ponto de inflexão na política externa, como o próprio ex-presidente reconheceu.

Paralelamente à mudança da imagem do Brasil no exterior, transformações na estrutura econômica e social foram postas em marcha no plano doméstico. Tais mudanças foram possíveis devido à alteração na postura do governo quanto ao seu papel na indução dessas transformações, e não na mera regulação econômica, conforme pregavam o Consenso de Washington e a ideologia neoliberal predominante na última década do século XX.

Assim, o presente trabalho analisa a relação existente entre essas duas dimensões: as transformações na economia brasileira e as mudanças no espaço ocupado pelo Brasil no sistema internacional. A hipótese que orienta este estudo é a de que os objetivos de política externa e a estratégia econômica do governo, bem como e os instrumentos necessários para alcançá-los, possuem uma retroalimentação complexa. Como hipótese auxiliar, apresenta-se a ideia de que as estratégias de inserção internacional do Brasil, no período de 2002 a 2010, tem um pano de fundo influenciado pela estratégia econômica, pautada no crescimento com distribuição de renda.

¹ Mestranda em Economia do Desenvolvimento pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGE-ED/UFRGS) e bolsista CAPES/CNPq.

² Mestranda em Economia do Desenvolvimento pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGE-ED/UFRGS) e bolsista CAPES/CNPq.

O trabalho está estruturado em três seções, além desta introdução: na primeira serão apresentados os elementos que balizaram a estratégia de crescimento com distribuição de renda a partir de 2002, bem como o debate acerca das estratégias macroeconômicas para atingir tais resultados. Na seção seguinte, serão analisados os instrumentos de política externa voltados para o fortalecimento desse programa econômico. E, por fim, nas considerações finais, será estabelecida uma conexão entre essas duas dimensões a fim de mostrar que a inserção internacional do Brasil, durante o governo Lula, fundamentou-se, em grande medida, nesse projeto econômico posto em marcha.

2. Crescimento com distribuição: a articulação entre o interno e o externo

A eleição de Luis Inácio Lula da Silva, estabelece o ponto de partida para uma série de transformações na esfera econômica, social, política e institucional do Brasil. Como elemento basilar dessas transformações, identifica-se a retomada do papel do Estado na condução de políticas que servissem como suporte para o crescimento econômico com inclusão social, através da indução, do planejamento e da articulação da economia nacional em reação às leis de livre mercado predominantes nos anos 1990. Conforme destacado no Programa de Governo de Lula, a “alternativa econômica para enfrentar e vencer o desafio histórico da exclusão social exige a presença ativa e a ação reguladora do Estado sobre o mercado, evitando o comportamento predatório de monopólios e oligopólios” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p. 3).

Nesse sentido, esta primeira parte do trabalho busca apresentar as características do governo Luis Inácio Lula da Silva no que tange às políticas econômicas colocadas em marcha no período de 2002 a 2010, orientadas, sobretudo, pela proposta de promover o crescimento com distribuição de renda. De modo geral, pode-se dizer que tal objetivo foi alcançado, primeiro, pelas políticas de transferências de renda, de valorização salarial e da retomada do papel indutor do governo e, segundo, pelo estímulo às exportações possibilitado pela demanda mundial por commodities.

2.1. O retorno do Estado e a centralidade da distribuição de renda

O início do governo Lula foi marcado por uma forte instabilidade macroeconômica. Não somente a vitória do Partido dos Trabalhadores elevou o Risco Brasil – provocando fugas de capitais da economia – como também, a condição herdada do governo Fernando Henrique Cardoso impôs uma enorme fragilidade financeira ao Estado brasileiro. Quando Lula assumiu o governo, a dívida líquida do setor público alcançava 60% do PIB, a quantidade de reservas internacionais era de aproximadamente US\$40 bilhões e a inflação havia atingido 12,5% no final de 2002 (BARBOSA, 2013).

A desconfiança dos credores internacionais pela vitória do ex-líder sindical – mesmo após os compromissos firmados na “Carta ao povo brasileiro” (junho/2002), na “Carta de Intenções do Governo Brasileiro” (setembro/2002) e no documento “Política Econômica e Reformas Estruturais (abril/2003)³ – geraram incertezas e dificuldades no primeiro ano de

³ Nos dois primeiros documentos, a equipe de Lula apresentava medidas que seriam postas em marca no caso da eleição do ex-líder sindical, com a preocupação de estabelecer os pontos basilares dessas políticas no que tange ao capital internacional e às relações com o FMI. Foi firmado o compromisso com a manutenção do tripé macroeconômico do governo anterior, bem como a negociação da dívida com o FMI

governo petista. Devido a essa desconfiança, e em observância aos acordos explicitados nesses documentos, a equipe econômica do governo manteve o tripé macroeconômico elaborado no governo Cardoso, baseado nas metas de inflação, no câmbio flutuante e no superávit primário.

No entanto, a despeito da continuidade macroeconômica observada em relação ao governo FHC, uma nova dinâmica fundamentada na distribuição de renda como indutora do desenvolvimento nacional foi iniciada. Ou seja, embora o tripé macroeconômico tenha sido mantido, essa nova proposta de desenvolvimento contribuiu para a resignificação do conteúdo ético do Estado brasileiro, uma vez que este passou a reagir à liberalização dos mercados e assumiu uma postura ativa na minimização dos efeitos nefastos para o conjunto da sociedade que a desregulamentação provocara. No programa de governo de Lula, tal propósito fica claro:

A dimensão social será o principal eixo do novo modelo de desenvolvimento, assegurado o seu caráter democrático e nacional. (...) Por isso mesmo, a dimensão social tem de ser o eixo do desenvolvimento e não mero apêndice ou um suposto resultado natural do crescimento econômico. A recuperação da capacidade de definir e operar políticas econômicas ativas, a ampliação do mercado interno de massas, o aumento da competitividade brasileira e o impulso às exportações constituem aspectos indissociáveis do novo estilo de desenvolvimento, voltado para o fortalecimento da economia nacional (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p. 25).

Da centralidade dada à questão social, nasce um conjunto de medidas voltadas à distribuição de renda e à implementação de políticas sociais e econômicas abrangentes, capazes de estabelecer uma nova relação entre Estado e sociedade. Dentre essas políticas, destacaram-se o Programa Bolsa Família (PBF)⁴ e a política de valorização do salário mínimo⁵. Importante salientar que tais medidas, além de gerar benefícios para a população alvo, tem um pano de fundo macroeconômico que se orienta na variável da demanda enquanto fator elementar para o aquecimento e dinamização da atividade produtiva.(NERI, 2008; POCHMANN, 2012).

Além da questão social, houve um esforço no sentido de reorganizar os arranjos políticos-institucionais do Estado em direção ao aumento da capacidade de planejamento, execução e regulamentação deste e, com isso, trazer para o centro da agenda a função do Estado como promotor do desenvolvimento⁶. A partir disso, criaram-se esforços para a

(em oposição à moratória defendida nas eleições passadas pelo PT).

⁴ O Programa Bolsa Família foi instituído pela Lei 10.836/2004 e direciona-se a famílias cuja renda per capita é inferior a R\$77,00 mensais e se estrutura a partir de três eixos prioritários: a transferência de renda, as condicionalidades e as ações e programas complementares. A elaboração do Programa Bolsa Família – inovador no escopo, na abrangência e na operacionalização – deve ser entendida, no entanto, como a atualização e a recuperação de programas que já pertenciam à agenda de governos anteriores.

⁵ A valorização do salário mínimo tem como marco inicial a elevação do mínimo de R\$ 260,00 para R\$ 300,00 e a correção em 10% do Imposto de Renda a partir 2005 em dezembro de 2004. Em 2007, foi aprovada a Política Permanente de Valorização do Salário Mínimo, até 2023, baseada nos seguintes critérios: o repasse da inflação do período, o aumento real pela variação do PIB, a antecipação da data- base de sua correção a cada ano, até ser fixada em janeiro. Ao todo, de abril de 2002 a janeiro de 2011, o aumento real acumulado do salário mínimo alcançou 54,25% (MTE, 2011).

⁶ Maiores informações sobre o esforço de reestruturação governamental, e sobre as iniciativas de fortalecimento do aparato institucional, podem ser encontradas na publicação do IPEA, organizada por José Celso Cardoso, intitulada “A reinvenção do planejamento governamental no Brasil”.

reestruturação de carreiras e do funcionalismo público⁷, bem como grandes projetos de investimento, financiados pelo BNDES, orientados tanto para o setor de infraestrutura de transportes, quanto para os setores de habitação, saneamento e energia⁸.

Os detalhes de cada uma dessas políticas, apesar de relevantes, não compõem o objeto deste estudo. O que importa destacar é o fato de que o Estado brasileiro, após quase vinte anos de roupagem regulatória assume uma postura ativa na promoção de uma estratégia para a economia e para a sociedade, centrada na distribuição de renda como gatilho para um ciclo virtuoso de crescimento e na modernização institucional como ferramenta para atingir os fins a que este se propôs. Os resultados dessas transformações foram, por um lado, a geração de um número expressivo de empregos, a valorização do salário mínimo real, o encolhimento do trabalho informal e o aumento da sociedade de consumo de massa (BARBOSA, 2013), e por outro lado, a tentativa (ainda inacabada) de ampliação da capacidade estatal, através de iniciativas de transformação institucional necessárias para a elaboração, implementação e monitoramento das políticas públicas postas em marcha no período.

2.2.A economia nacional e o ciclo virtuoso das exportações

Além da distribuição de renda e do aquecimento da demanda nos mercados nacionais, um dos objetivos que nortearam o governo de Luis Inácio Lula da Silva foi a transformação da geopolítica comercial mundial. O que se projetava para os anos que se seguiriam era a ampliação das exportações de modo a aumentar a participação do país no comércio mundial, bem como possibilitar a geração de superávits primários. No entanto, a abertura comercial dos anos 1990 havia ocasionado graves distúrbios não somente nas contas externas do país (mais evidentes na segunda metade do governo Cardoso), como também na própria organização produtiva interna, sendo necessária uma readequação das normas que regiam os fluxos de capitais no Brasil, a fim de estabelecer contrapartidas para o Estado e a sociedade brasileira.

Nesse sentido, observa-se no programa de governo de Lula o compromisso na rearticulação entre mercado interno e mercado internacional com vistas a melhorar a posição brasileira nos índices de comércio mundial, favorecendo a economia nacional e a modernização do parque industrial e das cadeias produtivas.

A abertura comercial, por sua forma e velocidade, produziu em muitos casos uma regressão do setor produtivo, enfraqueceu as cadeias produtivas e comprometeu nossa competitividade e capacidade exportadora. Disso resultou uma ampliação do coeficiente importado, sem a contrapartida do aumento das exportações, implicando perda de participação no mercado internacional, atrofia do mercado interno e redução dos encadeamentos intersetoriais (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p. 26)

⁷ Dentre as iniciativas para uma política nacional de recursos humanos pode-se citar a publicação do documento Gestão Pública para um País de Todos e a instituição da Mesa Nacional de Negociações Permanentes (MNNP), no ano de 2003. Tanto o documento, quanto a MNNP reintroduziram na agenda do governo a necessidade da transformação na gestão pública, a qual impacta diretamente no desempenho estatal (BRASIL, 2003).

⁸ Nesse cenário, em 2007 é lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), voltado para os setores estratégicos da atividade produtiva.

Nesse programa, salientou-se, ainda, o esforço a ser empreendido na saída da condição de país exportador de commodities para uma situação em que as exportações nacionais contivessem maior valor agregado e mais alto conteúdo tecnológico. Criou-se, para tanto, a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Internacional (PITCE), rompendo com uma ausência de vinte anos do Estado brasileiro na promoção da indústria nacional. No entanto, a conjuntura econômica internacional – materializada no Efeito China –, o fraco arranjo institucional do Estado em matéria de Política Industrial (SUZIGAN & FURTADO, 2006) e o descompasso observado entre política industrial e a política macroeconômica incorporada do período FHC (LAPLANE & SARTI, 2006), criaram alguns empecilhos para a real efetivação da PITCE.

Por um lado, o aumento dos preços internacionais de commodities, a partir de 2006, – designado como âncora verde – levou a uma valorização dos termos de troca brasileiros, contribuindo para uma apreciação do real e, conseqüentemente, para o aumento do poder de compra dos brasileiros no mercado internacional. Por outro, as exportações de produtos primários para a China aumentaram consideravelmente⁹, o que permitiu a amenização das vulnerabilidades financeiras do Estado e a realização mais concreta do projeto de crescimento com distribuição, através do investimento estatal e da demanda doméstica (BARBOSA, 2003). Dessa forma, embora o “Efeito China” tenha prejudicado a efetividade da política industrial e da estratégia de aumento do valor agregado dos exportáveis brasileiros, suas conseqüências para a recuperação financeira do Estado não são descartáveis.

No período de 2003 a 2010, as reservas internacionais do Brasil passaram de aproximadamente US\$40 bilhões para cerca de US\$375 bilhões. Nesse mesmo período, a Dívida líquida do setor público caiu de 60% PIB para 42% PIB, aproximadamente. Associada a esses movimentos, observou-se a adoção de uma política monetária expansionista, com a redução da taxa SELIC (nominal: 24% - 10%; real: 13% - 4%), a criação do Fundo Soberano do Brasil – responsável pela realização de investimentos no Brasil e no exterior, bem como pela criação de poupança pública voltada a políticas anticíclicas de combate às crises (BARBOSA, 2013). Destaca-se ainda a ampliação do Investimento direto Estrangeiro no Brasil¹⁰, e os efeitos desse ciclo na inflação brasileira que, no final de 2002 atingia um patamar de 12,2% e em 2010 havia atingido a cifra de 6%.

Nesse sentido, há muitos dados que traduzem essas melhorias financeiras possibilitadas pelo “Efeito China”. No entanto, questiona-se à sustentabilidade de um crescimento baseado nas exportações de commodities. Ou seja, até que ponto é viável para uma economia do tamanho da brasileira ficar a mercê da volatilidade do comércio internacional, sem apresentar uma estratégia clara de crescimento que se pautar no adensamento das cadeias produtivas internas e no fortalecimento do projeto de inclusão social com distribuição de renda.

⁹ Em 2003, o saldo comercial Brasil-China era de US\$2,385,562,162 e, em 2010, alcançou US\$5,190,487,437. No entanto, apesar do aumento do saldo não ser tão expressivo como era de se esperar (porém importante para a geração de reservas), a análise dos números absolutos demonstra a intensificação do comércio entre os dois países no período: Exportações Brasil-China (2003 – 2010): passou de US\$4,533,363,162 para US\$30,785,906,442; Importações Brasil-China (2003 – 2010): passou de US\$ 2,147,801,000 para US\$ 25,595,419,005.

¹⁰ Os IDEs passam de US\$19.237,9 milhões (em 2003) para US\$71.835,7 milhões (em 2008) (IPEA, 2010). As informações apresentados pelo IPEA não incorporam dados atualizados até o ano de 2010.

2.3. *Macroeconomia em debate: social-desenvolvimentismo X novo-desenvolvimentismo*

Ferrari e Fonseca (2013) apresentam um estudo a respeito do debate entre duas grandes escolas sobre as estratégias de desenvolvimento do Brasil: por um lado, há os que defendem que o modelo macroeconômico do governo deve estar assentado em uma política denominada *wage-led*, ou seja, cujo gatilho para o crescimento econômico e para os investimentos deve ser os bens salários. Tal modelo se conecta com os projetos apresentados na primeira subseção e é denominado pelos autores como modelo social- desenvolvimentista, tendo como principais defensores os intelectuais da UNICAMP (CARNEIRO, 2012; BASTOS, 2012). Sobre essa primeira ótica, afirma Mattoso (2013):

Nesse período, consolidou-se uma nova política em que pouco a pouco se deixava de pensar a indústria e o crescimento econômico sob a lógica das exportações e crescentemente se passava a dar espaço à expansão do mercado interno, revalorizava-se o papel do Estado e da melhoria de sua gestão e iniciava-se o processo de expansão e popularização do crédito e da implementação e consolidação de políticas sociais. Cada vez mais se reconhecia que as políticas sociais favoreceriam não somente o aumento da inclusão e a redução da pobreza e da desigualdade, mas também a economia (por meio da ampliação do mercado interno e do consumo de produtos nacionais) e o crescimento do PIB (MATTOSO, 2013, p. 117).

Por outro lado, há um grupo que acredita que a variável gatilho para a promoção do crescimento econômico é a exportação nacional, sendo essa estratégia denominada *export-led*¹¹. Defendem, portanto, uma política cambial rigorosa, no sentido de estabelecer um câmbio-ótimo – baixo o suficiente para estimular as exportações industriais e desestimular a entrada de capitais especulativos, e alto o suficiente para não gerar efeitos inflacionários na economia doméstica. Tal perspectiva denomina-se novo-desenvolvimentista e é liderada por Bresser-Pereira, dentre outros (BRESSER- PEREIRA, 2006; 2011).

Na maioria dos casos, um país em desenvolvimento crescerá mais se apresentar superávits em conta-corrente e, assim, financiar os países ricos. O modelo da doença holandesa explica essa surpreendente verdade. Para um país neutralizar a doença holandesa ou a maldição dos recursos naturais ele precisa deslocar sua taxa de câmbio do equilíbrio corrente (que zera sua conta-corrente) para o equilíbrio industrial (a taxa de câmbio que torna competitivas empresas que usam tecnologia no estado da arte mundial) (BRESSER-PEREIRA, sd, p. 2)

Para o debate proposto nesse artigo, porém, não está em questão qual desses modelos é, do ponto de vista normativo, o melhor para o Brasil. Argumentamos aqui, em concordância com o texto de Ferrari e Fonseca (2013), é que essas duas perspectivas coexistiram no governo Lula, mesmo que de maneira não-intencional¹². Para Barbosa (2013), por exemplo,

¹¹ Sobre a estratégia denominada *export-led* tal qual apresentada por Bresser-Pereira, Fonseca afirma: “Na verdade o que no Brasil se chama de *export-led*, na minha opinião é o *profit-led*. Porque vejam bem, a economia voltada para a exportação significa disciplina fiscal, política monetária rígida, centralidade na estabilização. É inserir o Brasil como exportador no comércio internacional. É inserir a economia brasileira como subsidiária nesse comércio. Pra mim isso tem nome: isso é neoliberalismo. Essa é a contradição que me parece da proposta centrada no desenvolvimentismo *export-led*.” (FONSECA, 2014)

¹² O que se quer dizer com não-intencional é que o significativo aumento das exportações de commodities não foi um projeto do governo Lula. Pelo contrário, a intenção explicitada no programa de governo era o

o crescimento observado pelo Brasil foi possível tanto devido aos resultados da balança comercial com o resto do mundo (*export-led*), quanto pelo aumento do consumo doméstico (*wage-led*). No entanto, o que importa, de fato tanto para o modelo *export-led*, como para o modelo *wage-led*, é o resultado de sua adoção sobre o nível de investimentos. É o que Ferrari e Fonseca (2013) argumentam:

(...) a hipótese subjacente às observações abaixo é que, seja o padrão *wage-led*, *export-led* ou *profit-led*, ele só pode ser reproduzido e constituir uma trajetória de sucesso se o aumento, respectivamente, nos salários, na exportação ou nos lucros for capaz de induzir um nível mais elevado de investimento” (FERRARI & FONSECA, 2013, p. 5, tradução nossa).

Sobre essa perspectiva, pode-se dizer que a estratégia de crescimento com distribuição de renda associada ao governo Lula – de novo, mesmo que não intencional em algumas esferas – alcançou o objetivo de ampliar os investimentos na economia brasileira. Esse aumento foi de, aproximadamente 70%, sendo que 51% estiveram relacionados ao consumo das famílias e 42% decorreram do aumento do PIB (BARBOSA, 2013).

A seguir, analisamos como os objetivos estratégicos perseguidos pela política externa do Governo Lula convergiram com as iniciativas de política econômica do governo.

3. A Política Externa do Governo Lula dentro dos marcos da estratégia de crescimento econômico

A hipótese que subjaz este trabalho é a de que a política externa e a estratégia econômica de um país não se condicionam através de uma associação direta, mas sim por meio de uma retroalimentação complexa¹³. Assim, fatores sistêmicos representados pela distribuição das capacidades militares (poder concreto), capacidades econômicas (poder potencial) (MEARSHEIMER, 2001) e a hierarquia de prestígio (GILPIN, 1981) são constrangimentos relevantes para estratégias de inserção política e econômica internacional dos Estados.

Assim, a formulação de uma estratégia de inserção internacional deve ser precedida pela compreensão de duas dimensões fundamentais: (i) a atual estrutura do sistema internacional e (ii) a percepção das capacidades materiais e imateriais que o Estado possui para perseguir seus objetivos no âmbito externo. Em relação à primeira dimensão, três fatores destacam-se: 1) o processo de multipolarização das capacidades, apesar da permanência de uma grande assimetria de poder em favor dos Estados Unidos; 2) a coexistência de instituições de governança globais fundamentadas no sistema ONU e um número crescente de organizações regionais com fins políticos e econômicos; 3) a transição da matriz energética global e o processo de transição tecnológica rumo à digitalização (AVILA et al, 2009; MARTINS, 2008; OLIVEIRA, 2012; FLEMES, 2010).

A segunda dimensão se relaciona com os recursos dos Estados para perseguição de

aumento do valor agregado das exportações.

¹³ *Retroalimentação*, pois não seria possível estabelecer uma relação direta como “X gera Y”. Estratégias de desenvolvimento econômico condicionariam e seriam condicionadas por estratégias de política externa. *Complexa*, pois o número de variáveis incluído tanto na formulação de um projeto de desenvolvimento econômico, quanto em um projeto de inserção nacional é enorme. Desse modo, esse trabalho possui o modesto objetivo de identificar a relação entre as duas dimensões através de suas diretrizes principais e seus pontos de convergência.

seus *objetivos nacionais* no sistema internacional. No caso brasileiro, a definição desses objetivos está imbricada no debate acerca do modelo de desenvolvimento econômico a ser implementado e do papel do Estado nesse processo. De acordo com Amado Cervo (2000), no âmbito da política externa essa disputa é representada pelo dilema entre o desenvolvimento autônomo, calcado em uma economia nacional robusta e autossustentada, e o desenvolvimento associado ao capital e empreendimento estrangeiros¹⁴. Desse modo, questões como o grau de alinhamento com os Estados Unidos, a diversificação das parcerias bilaterais, o envolvimento em iniciativas multilaterais e a relação com os países da América do Sul são condicionadas não só pelo seu conteúdo estratégico securitário, mas também pelo debate doméstico sobre o modelo de desenvolvimento econômico. Dessa forma, é sobre esta segunda dimensão que nos debruçaremos na análise que se segue.

A eleição de Lula em 2002 marca um ponto de inflexão no projeto de inserção internacional do Brasil. Ainda que iniciativas de caráter autonomista como a criação da Associação de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA) e do Plano de Ação para a Integração da Infraestrutura Regional na América do Sul (IIRSA) tenham sido gestadas nos governos Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, é somente no governo Lula que ocorre a formulação de um projeto de nação capaz de convergir ações de política externa às políticas públicas no âmbito doméstico. De acordo com Giorgio Romano Schutte (2012):

Houve uma percepção clara por parte do governo e de vários setores da sociedade de que o projeto de retomada do desenvolvimento sustentado, com equidade e inclusão social, deveria ter contrapartida na política externa. Em primeiro lugar, porque as assimetrias existentes no mundo não favorecem o avanço do Brasil e das demais nações em desenvolvimento com as quais o país começou a articular-se de forma ativa. Em segundo lugar, cresceu a percepção de que o Brasil, nas palavras do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, jogava no campo internacional abaixo de seu potencial (SCHUTTE, 2012, p. 6).

A seguir, analisaremos a política externa durante o governo Lula nos âmbitos global e regional¹⁵. O primeiro teria sido marcado pela maior autonomia em relação aos Estados Unidos, uma participação mais assertiva nas instituições multilaterais (em especial, aquelas voltadas para o comércio) e a diversificação das parcerias políticas e comerciais através da construção de fóruns alternativos como IBAS, BRICS e o G20. Já o segundo foi caracterizado pela reafirmação da integração Sul-Americana como base de sustentação para a consolidação dos objetivos securitários e de desenvolvimento do Brasil. Ademais, houve a consolidação do conceito de “entorno estratégico” caracterizando a expansão da área de interesses do país, incluindo o atlântico sul em função da aproximação com os países da costa africana e da descoberta do Pré-Sal.

¹⁴ O autor utiliza os conceitos de Estado Desenvolvimentista, Estado Neoliberal e Estado Logístico, para caracterizar os paradigmas que marcaram o pensamento de política externa desde a década de 1930 até a década atual. Apesar de compreendermos a finalidade analítica dos conceitos de Cervo, não os utilizaremos nesse trabalho, pois os termos “desenvolvimentismo” e “neoliberal” assumem uma diferente conotação no debate econômico realizado na seção anterior. Ademais, ambos os termos são dotados de uma carga política na esfera doméstica brasileira que dificultam sua análise acadêmica.

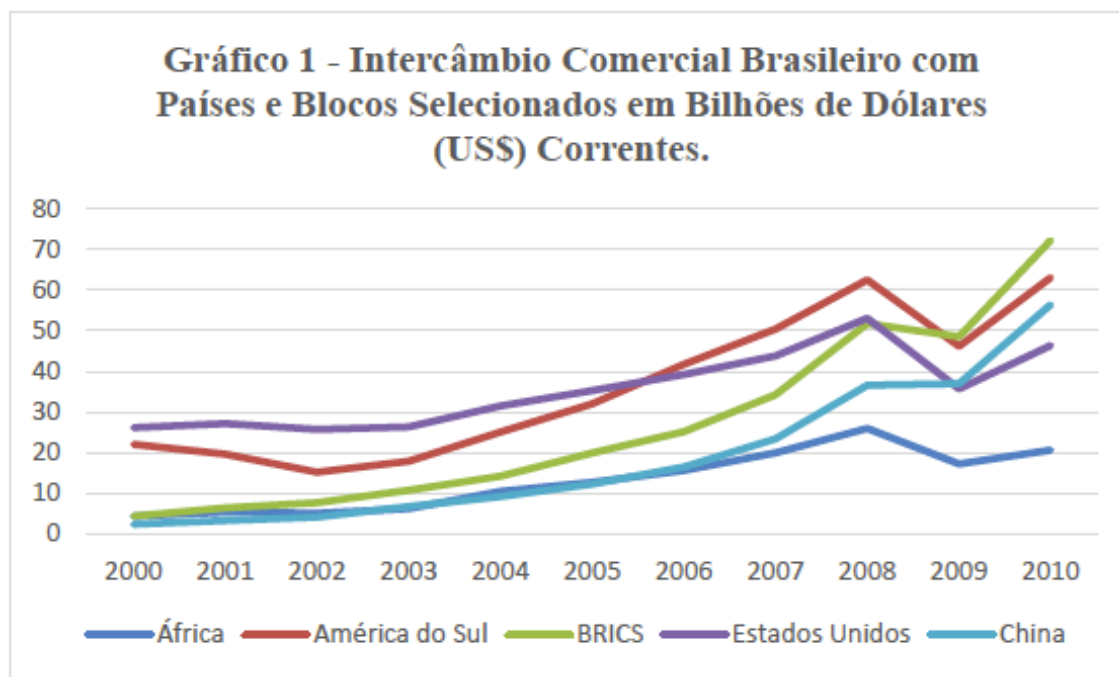
¹⁵ Vale ressaltar que essa divisão possui apenas fins analíticos, e que ambos os âmbitos global, regional e doméstico não podem ser dissociados no momento da formulação de uma estratégia de política externa.

3.1 O Âmbito Global: autonomia, multilateralismo e diversificação.

No âmbito global, o governo Lula adotou uma posição que visava à superação da condição de periferia do Brasil através de uma política externa fundamentada nas capacidades econômicas e na capacidade de liderança (prestígio) do país.

A estratégia de política externa foi amplamente sustentada por uma política comercial que buscava a ampliação e a diversificação das parcerias. Na mesma entrevista citada na introdução deste trabalho, o ex-presidente Lula afirmou que um dos pilares da Política Externa que estava sendo elaborada era maior agressividade comercial: “Nós não temos que ficar esperando as pessoas vir comprar. Nós temos que sair para vender [...]. Eu vou querer um Ministro das Relações Exteriores que seja um mascate” (LULA DA SILVA, 2013).

Como demonstra o gráfico 1, no início da década de 2000, os Estados Unidos eram de longe os principais parceiros comerciais do Brasil. Já em 2008 os BRICS assumiram essa posição (destaca-se a importância da China nesse grupo), sendo seguidos pela América do Sul. Vale ressaltar que, apesar de ainda pequeno se comparado com os demais países analisados, o crescimento do intercâmbio comercial com a África¹⁶ é uma importante tendência que reflete um dos objetivos declarados da política externa do governo Lula.



Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. Elaboração Própria.

A diversificação comercial vai ao encontro do compromisso brasileiro pela democratização das estruturas de governança globais e reforça a vocação multilateral da política externa brasileira. Esses dois elementos podem ser analisados a partir de duas características da política externa do Governo Lula: (i) o enfoque nas relações de cooperação sul-sul e (ii) o estabelecimento de iniciativas de geometria variável. Essas duas diretrizes precisam ser compreendidas no contexto de ressurgimento dos regionalismos pós-Guerra Fria e a subsequente crise do modelo de globalização neoliberal nos países em

¹⁶ Não são contabilizados os países do Oriente Médio.

desenvolvimento (VISENTINI, 2009). Nesse sentido, potencializada pela atração internacional que o modelo de desenvolvimento econômico-social brasileiro adquiriu¹⁷, Lula buscou através da convergência de interesses nacionais a cooperação com países em desenvolvimento objetivando a redução das assimetrias da ordem internacional (VISENTINI, 2005; VIGEVANI & CEPALUNI, 2007).

O estabelecimento do G-20 como forma de alterar a dinâmica de negociações da OMC é um exemplo prático dessa estratégia. Sob a liderança de Lula, 20 países em desenvolvimento foram articulados para se posicionarem em conjunto contra as assimetrias das negociações da organização. Apesar da falta de resultados concretos na rodada de 2003 em Cancun, o G-20 passou a constituir um fórum de arranjo multilateral dos países envolvidos em torno da reorganização da ordem de comércio global (VISENTINI, 2009). A consolidação do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) e dos BRICS como grupos políticos de cooperação vai ao encontro da diversificação de parcerias no âmbito Sul-Sul com a finalidade de reformar a atual governança global.

3.2 O Âmbito Regional: Integração Regional, entorno estratégico e estratégia econômica.

A consolidação de um aparato institucional que fundamentasse a integração da América do Sul foi um dos objetivos declarados da política externa do governo Lula. No âmbito econômico, a integração regional permitiria ganhos de escala através da ampliação dos mercados, o que permitiria a viabilidade econômica de indústrias de alta tecnologia – principalmente no setor de defesa. Já na esfera política, as instituições regionais, além de serem espaços que facilitam a cooperação e a resolução pacífica de contenciosos, permitem um maior impacto dos países periféricos na política mundial. Resumindo, a aproximação com a região estava fundamentada na percepção de que o Brasil não poderia alcançar um lugar de destaque na ordem mundial sem contar com integração (econômica, política e securitária) da América do Sul. Marco Aurélio Garcia (2013) enfatiza essa percepção ao analisar o fim definitivo das negociações sobre a ALCA:

A recusa pelo governo Lula da proposta de formação da Alca era também consequência do aprofundamento de uma visão de desenvolvimento nacional. Não se tratava de pensar o futuro da economia e da sociedade brasileira de forma autárquica ou subordinada, mas em estreita relação com os países sul-americanos, que constituem sua circunstância geoeconômica e geopolítica (GARCIA, 2013: 56).

Em termos institucionais, duas iniciativas se destacaram no período do Governo Lula: o fortalecimento do Mercosul e a constituição da União das Nações Sul- Americanas (Unasul). O primeiro está relacionado com a necessidade de se impulsionar um crescimento econômico regional conjunto que reconheça as grandes assimetrias entre os países sul-americanos. Ademais, a integração econômica com os países do Mercosul representava um alento para o setor exportador industrial nacional, haja vista

¹⁷ Nas palavras do atual Ministro da Defesa Celso Amorim: “A preocupação com a justiça social e com os direitos humanos também está na origem da proposta do Presidente Lula de uma ação internacional voltada para o combate à fome e à pobreza. Enraizados em valores éticos e humanistas, esses esforços visam chamar atenção para os limites de enfoques que privilegiam a dimensão militar da segurança internacional, sem levar em conta os vínculos entre desenvolvimento econômico e social, por um lado, e paz e segurança internacional, por outro” (AMORIM, 2004:44).

que a pauta de exportação para a região constitui-se de produtos com maior valor agregado, diferentemente da pauta de exportação com a China e os demais países do Leste Asiático.

Destaca-se, ainda, dentro dessa iniciativa, a criação em 2004 do Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) que objetiva “financiar programas para promover a convergência estrutural, desenvolver a competitividade e promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas; apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração” (MERCOSUL, 2014). Nessa direção é fundamental salientar o avanço da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) como forma de modernizar a infraestrutura de transporte, energia e telecomunicações da região, e a atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) como mecanismo financiador dos projetos específicos em infraestrutura (ICTSD, 2008)¹⁸. A importância do Mercosul foi sintetizada em comunicado da Presidência da República ao Congresso Nacional:

A política de regionalização, que terá na reconstrução do Mercosul elemento decisivo, será plenamente compatível com nosso projeto de desenvolvimento nacional. A partir da busca de complementaridade na região, a política externa deverá mostrar que os interesses nacionais do Brasil, assim como de seus vizinhos, podem convergir no âmbito regional (CASA CIVIL, 2003:253).

A Unasul, por outro lado, pode ser compreendida como um mecanismo institucional de convergência dos interesses político-estratégico dos países sul-americanos, além de um foro regional para a resolução pacífica de controvérsias. A organização foi estabelecida em Brasília com a conclusão do Tratado Constitutivo da União em 2008. Já em 15 de dezembro do mesmo ano foi criado no âmbito da Unasul o Conselho de Defesa Sul-Americano por iniciativa do Presidente Lula.

Um segundo eixo da estratégia da política externa do governo Lula pode ser identificado a partir do conceito de *entorno estratégico* apresentado a primeira vez na Estratégia Nacional de Desenvolvimento (END, 2008). O entorno estratégico brasileiro incluiria a América do Sul, a África Subsaariana, a Antártida e a Bacia do Atlântico Sul, regiões as quais o país desejaria irradiar sua influência e sua liderança diplomática (FIORI, 2012). Essas áreas seriam fundamentais por razões econômicas, mas também pela importância estratégica que a região do Atlântico Sul assume para a defesa do território nacional¹⁹, percepção reforçada pela descoberta das reservas do Pré-Sal.

Sobre a cooperação com os países da África Subsaariana, pode-se dizer que a PE implantada buscou se projetar no continente africano a partir de três frentes: mecanismos diplomáticos, cooperação econômica e cooperação securitária. Entre 2003 e 2010 Lula visitou mais vezes a África do que todos os presidentes anteriores somados e desde sua eleição até hoje foram abertas 19 novas embaixadas no continente (FIORI, 2012; BBC, 2011). Essa virada diplomática permitiu uma aproximação econômica que se traduziu tanto em um aumento do comércio exterior (ver gráfico 1), quanto um aumento do fluxo de investimentos brasileiros para a África (destaque também para a atuação do BNDES). Ademais, durante o governo Lula o Brasil renegociou cerca de US\$ 1 bilhão em dívidas de países africanos (IPEA, 2011). Analúcia Pereira sintetiza o potencial africano para a

¹⁸ Segundo artigo do ICTSD: “o FOCEM, a IIRSA e o BNDES inserem-se em um contexto no qual a atenção das lideranças políticas da América do Sul voltou-se para o desenvolvimento de ferramentas capazes de superar as lacunas entre os países da região” (ICTSD, 2014).

¹⁹ 95% do comércio exterior brasileiro transitam pela região (FILHO, 2013).

economia brasileira:

O Brasil tornou-se um exportador de capital e tecnologia, além de um tradicional (e agora competitivo) exportador de produtos primários, serviços e manufaturas. A África, nesse sentido, é uma das regiões mais adequadas aos investimentos brasileiros, pois é uma das poucas fronteiras naturais ainda abertas para a expansão dos negócios em setores como o petróleo, gás e mineração. Por outro lado é palco de uma disputa global por acesso a matérias primas cada vez mais escassas e demandadas pelas potências tradicionais (PEREIRA, 2013:34).

No âmbito da cooperação securitária a atuação brasileira encontra mais dificuldades em função da penetração de potências extrarregionais e da insuficiência das capacidades materiais do Brasil se projetar como fiador da segurança no continente. É importante destacar que, além da tradicional presença militar de Estados Unidos e de países europeus, a penetração econômica chinesa é outro fator de preocupação²⁰. Ainda assim são relevantes os esforços brasileiros através da revitalização das Zonas de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) e da crescente presença de militares brasileiros em missões de paz da ONU.

4. Considerações finais:

O presente artigo buscou apresentar uma contribuição para a análise da Política Externa do governo Lula a partir da análise da estratégia econômica colocada em marcha pelo governo. Porém, conforme destacamos tanto na introdução quanto no decorrer do trabalho, a relação entre essas duas esferas de análise é mais complexa do que uma suposta relação causal entre ambas. Pode-se dizer que, ao mesmo tempo em que a estratégia econômica lançou bases para a Política Externa brasileira no período, esta última foi essencial para a determinação e para as transformações observadas na estratégia econômica do governo.

Nesse sentido, destacam-se dois pontos importantes que conectam a economia à estratégia de inserção internacional adotada no período, sendo o primeiro de caráter mais concreto, e o segundo de caráter mais simbólico. O primeiro relaciona-se à inserção comercial do Brasil, à diversificação e estabelecimento de parcerias, à participação em fóruns multilaterais, à criação de grandes grupos voltados à agenda comercial, ao estabelecimento de seu entorno estratégico com vistas a fortalecer os Estados em desenvolvimento e ampliar o fluxo de comércio com esses países, etc. Esse primeiro ponto, poderia ser interpretado como complementar à perspectiva novo- desenvolvimentista, apresentada na primeira seção do trabalho, haja vista que o gatilho para o crescimento econômico é a promoção das exportações.

O segundo ponto trata do papel ativo do estado brasileiro na promoção da igualdade e da distribuição de renda. Tais iniciativas, também se originam a partir de uma estratégia econômica alinhada com a perspectiva social-desenvolvimentista, voltada para o consumo de bens saláris, ampliando a demanda doméstica. Essa perspectiva contribuiu para o aumento do prestígio da inserção brasileira na arena internacional. Ou seja, através dela o Estado brasileiro buscou projetar-se como modelo de país em desenvolvimento capaz de buscar a justiça social e a eliminação da pobreza. De certa forma, um estado capaz de promover crescimento com distribuição de renda (vale notar, um dos Estados mais desiguais

²⁰ Para um relatório completo sobre a inserção econômica da China na África ver (RAND, 2014)

do mundo), merece ser reconhecido. A partir disso, destacamos alguns trechos de discursos do ex-presidente a fim de legitimar a conclusão que conecta a distribuição de renda ao prestígio conquistado no cenário internacional:

Hoje, na síntese final e completa da soma dos resultados econômicos, social e político, o Brasil, sem sombra de dúvida, se coloca em uma posição privilegiada no mundo. Aqui não se cresce sacrificando a democracia, aqui não se fortalece a economia enfraquecendo o social, aqui não se cria ilusões de distribuir o que não se tem, nem de gastar o que não se pode pagar. Aqui, o econômico, o político e o social estão plenamente enlaçados em um moderno projeto de nação (SILVA, 2007b).

Este é o Brasil que nós estamos tentando mostrar ao mundo, um Brasil que se encontrou consigo mesmo, um Brasil que está aprendendo fortemente que a consolidação do processo democrático do nosso País não está no discurso que temos capacidade de fazer, mas na capacidade de distribuição de renda que possamos fazer, para que o povo possa sentir, de forma muito categórica, que vale a pena acreditar na democracia, que a democracia é a possibilidade que elas têm de ver como um dirigente sindical, metalúrgico, pode chegar à Presidência da República (SILVA, 2007c).

A partir desses discursos, acreditamos que a explicação sobre a tal “retroalimentação complexa” entre estratégia econômica e Política Externa, objetivo do presente trabalho, tenha ficado mais clara. É evidente que nenhum Estado por mais heterogêneo que seja nos seus organismos internos criará estratégias econômicas e de política externa completamente desconectadas. No entanto, procuramos apresentar que, no caso do Brasil, durante o governo Lula, essas esferas estiveram profundamente imbricadas, gerando reflexos mútuos e positivos para a transformação da estrutura social e econômica do país, paralelamente ao respeito e a projeção alcançada no nível internacional.

Referências Bibliográficas:

AMORIM, C. A Integração Sul-Americana. In: CARDIM, Carlos. **DEP: Diplomacia, Estratégia e Política**. Brasília, 2009.

AMORIM, C. **Os BRICs e a Reorganização do Mundo**. 08. Jun. 2008. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exterores/86355815846-artigo-do-ministro-das-relacoes-exterores>

AVILA, Fabricio; CEPIK, Marco; MARTINS, Jose Miguel. Armas Estratégicas e Distribuição de Capacidades no Sistema Internacional: o caso das armas de energia direta e a emergência de uma ordem multipolar. **Contexto Internacional**, vol.31, n.01, p. 01-31, 2009.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Contas Externas: com informações até março de 2014**. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www4.bcb.gov.br/pec/gci/port/focus/faq%208-contas%20externas.pdf> BARBOSA, Nelson. **Dez anos de política econômica**. In. SADER, Emir. **Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**. São Paulo, Boitempo; Rio de Janeiro, FLACSO Brasil, 2013.

BICHARA, Julimar; CUNHA, André; FONSECA, Pedro. **O Brasil na era Lula: retorno ao desenvolvimentismo?** Texto para discussão, Rede de Desenvolvimento, IE/Unicamp. Unicamp, São Paulo, 2012.

BRESSER-PEREIRA, L. O Novo Desenvolvimentismo e a Ortodoxia Convencional. **São Paulo em Perspectiva**, v.20, n.3, São Paulo, 2006. Disponível em: http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v20n03/v20n03_01.pdf

BRESSER-PEREIRA, L. O Brasil e o Novo Desenvolvimentismo. **Interesse Nacional**, 2011. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/Papers/2011/10.26a.Brasil_Novo-desenvolvimentismo_InteresseNacional.pdf

CARDOSO JÚNIOR, José Celso (Org.) **A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil: Diálogos para o Desenvolvimento**. Brasília: IPEA, v.4, 2011.

CERVO, A. A Construção do modelo industrialista brasileiro. In: CARDIM, Carlos.

DEP: Diplomacia, Estratégia e Política. Brasília, 2009.

FILHO, P. **Reflexões sobre o Brasil e os Desafios do Atlântico Sul no Início do Século XXI**. Secretaria de Estudos Estratégicos. Brasília, 2013

FIORI, José Luis. **O Brasil e seu “entorno estratégico” na primeira década do século XXI**. In. SADER, Emir. *Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil*. São Paulo, Boitempo; Rio de Janeiro, FLACSO Brasil, 2013.

FONSECA, Pedro; FERRARI Fº, Fernando. **Which developmentalism?** A Keynesian-institutionalist proposal. World Economics Association Conferences, May-July, 2014.

FONSECA, Pedro César Dutra. **O Neodesenvolvimentismo em Questão**. Conferência proferida no XIX Encontro Nacional de Economia Política (ENEP), organizado pela Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP), 04 de junho de 2014.

GARCIA, Marco Aurélio. **Dez Anos de Política Externa**. In. SADER, Emir. *Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil*. São Paulo, Boitempo; Rio de Janeiro, FLACSO Brasil, 2013.

GILPIN, Robert. **War and Change in World Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

ICTSD. O BNDES como ator da integração na região sul-americana. **Pontes**, v. 4, n. 5, nov. de 2008.

IPEA. **Ponte Sobre o Atlântico: O Brasil e a África Subsaariana – Parcerias Sul- Sul para o Crescimento**. Brasília, 2011. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/120113_livropontesobreatlanticopor2.pdf

IPEA. **O Brasil em 4 Décadas**. Brasília, 2010. Disponível em:
http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1663/1/TD_1500.pdf

MARTINS, José Miguel Quedi. **Digitalização e Guerra Local**: como Fatores do Equilíbrio Internacional. Tese (Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós Graduação em Ciência Política, Porto Alegre, UFRGS - 2008.

MEARSHEIMER, John. **The Tragedy of Great Power Politics**. New York, Norton, 2001

MERCOSUL. **Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM)**. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/fundo-de-convergencia-estrutural-do-mercotel-focem>

MTE (Ministério do Trabalho e Emprego). **Política de Valorização do Salário Mínimo: Considerações sobre o valor a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2011**. Nota Técnica nº 93. Janeiro, 2011.

NERI, Marcelo Cortes (org.). **A nova classe média**. Rio de Janeiro, FGV/IBRE, CPS, 2008.

OLIVEIRA, L. K. **Energia como Recurso de Poder na Política Internacional**: Geopolítica, Estratégia e o Papel do Centro de Decisão Energética. Tese (Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós Graduação em Ciência Política, Porto Alegre, UFRGS – 2012.

PEREIRA, A. D. O Atlântico Sul, a África Austral e o Brasil: Cooperação e Desenvolvimento. **Austral: Revista Brasileira de Relações Internacionais**, Porto Alegre, v.2, n.4, 2013.

POCHMANN, Marcio. **Nova classe média?** São Paulo, Boitempo Editorial, 2012. SILVA, Luis Inácio Lula da. **O necessário, o possível e o impossível**. Entrevista concedida a Emir Sader e Pablo Gentili. In. SADER, Emir. **Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**. São Paulo, Boitempo; Rio de Janeiro, FLACSO Brasil, 2013.

SILVA, L. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante cerimônia de assinatura de atos após reunião plenária da 4ª Cúpula Brasil-União Europeia**. Brasília, 2010.

SILVA, L. **Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de formatura dos novos diplomatas**. Brasília, 2007a.

SILVA, L. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento**. Brasília, 2007b.

SILVA, L. **Palavras do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em sessão plenária do Fórum de Davos sobre novas estratégias para a erradicação da fome**. Davos, 2007c.

VIGEVANI, T; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto internacional**. 29(2): 273-335, 2007 VISENTINI, P. F. **O G3 e o G20: O Brasil e as Iniciativas de Geometria Variável**. NERINT, Porto Alegre, 2009.

VIZENTINI, P. F. De FHC a Lula: Uma Década de Política Externa (1995 – 2005). **Civitas**, v.5, n.2, Porto Alegre, 2005

COLOMBIA DE URIBE A SANTOS: REPOSICIONAMIENTOS DE LA SEGURIDAD EN LA POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA

Sebastián Granda¹

Resumen: Las políticas de seguridad en Colombia poseen un carácter interméstico debido a las dinámicas del conflicto armado, los problemas relacionados con el narcotráfico y la intervención estadounidense. Así, es posible afirmar que la política exterior colombiana (PEC) ha dependido de los asuntos de seguridad y defensa. Este artículo realiza un análisis de la PEC específicamente en su dimensión de seguridad, procurando los condicionantes de ese cambio a partir del examen a algunas de sus agendas bilaterales para inferir si existe de hecho ese reposicionamiento. Se toman como casos de estudio las relaciones de Colombia con Brasil, Ecuador, Estados Unidos y Venezuela. Se trabaja usando un concepto ampliado sobre la *securitización* en base al modelo de análisis de Gustavsson (1999) y el *process tracing*.

Palabras clave: Política Exterior Colombiana, Análisis de Cambios de Política Exterior, Seguridad en Suramérica.

Recuerda Heraldo Muñoz (1987) que desde los años 1980, los estudios internacionales aparecen como un fenómeno novedoso en las ciencias sociales en América Latina, y que una de las áreas más descuidadas de los mismos es el estudio de las políticas exteriores, siendo que la mayor parte de la producción en este campo se reduce a ensayos sobre el derecho internacional, la historia de las relaciones diplomáticas y descripciones generales de las relaciones entre los países de América Latina con Estados Unidos y Europa.

Esa tendencia no parece haber cambiado tanto, y en países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México, en los cuales el área de las Relaciones Internacionales parece haber avanzado más, aún son pocos los análisis serios y rigurosos sobre las políticas exteriores, siendo más ensayos historiográficos sobre conceptos útiles y coyunturas políticas, sin el uso de metodologías formales que permitan operacionalizar con variables tangibles y métodos de las ciencias sociales a los fenómenos que se pretenden analizar –por lo menos no de forma expresa. Haciendo una revisión de los análisis de política exterior producidos en los países latino-americanos, no se encuentran hallazgos de replicación sobre las teorías o los métodos utilizados en Estados Unidos. Esta fue una dificultad inicial para la propuesta de análisis sobre los cambios en la política exterior colombiana producidos con la llegada de Juan Manuel Santos a la presidencia de ese país en 2010. Por lo tanto, existió la necesidad para el autor de concentrarse en el ejercicio de organizar un modelo de análisis que permitiera combinar algunos elementos teóricos y metodológicos desarrollados en el *norte* con particularidades de los países latinoamericanos y el conocimiento empírico con el que han sido abordados los análisis de política exterior en los últimos.

Se hace, primero, un recuento sobre el sub-campo del Análisis de Política Externa en el mundo y en la región. Luego se establecen las coyunturas que vienen transformando la región y se contextualiza el caso de Colombia. En tercer lugar, se definen los principales conceptos y variables para presentar el modelo de análisis. Y por último, mostraremos como fue aplicado ese modelo en el caso de la transición de los gobiernos Uribe y Santos en

¹ <sebastian.granda@medellin.co>

Master en Relaciones Internacionales – Universidade de Brasília (UnB) (2015)

Estudiante de Doctorado en Relaciones Internacionales – Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).

Este artículo resume el trabajo de disertación homónimo presentado en febrero de 2015 como requisito para obtener el título de Master en Relaciones Internacionales otorgado por la Universidade de Brasília

Colômbia.

El caso colombiano debe, además, contar con elementos del estudio de la seguridad internacional, debido a las dinámicas tanto internas como externas de su conflicto, lo cual hace que la política exterior en muchos momentos se vea condicionada a las mismas políticas de seguridad. Entretanto, uno de los elementos que más llaman la atención es el cambio de discursos que emprende el Presidente Juan Manuel Santos desde su posesión en 2010. El objetivo principal de este artículo es enfocarse a desmenuzar la política externa colombiana de 2002 a 2012, procurando ver los elementos de continuidad y de cambio que puede haber en la transición de gobierno entre los Presidentes Uribe y Santos.

1. *Análisis de Política Exterior en el Mundo y en América Latina:*

El análisis de política exterior aparece como sub-campo de la Ciencia Política y de las Relaciones Internacionales, principalmente durante las décadas de 1950 y 1960, intentando comprender la estructura de la toma de decisiones y las elecciones de los actores al interior de los aparatos estatales, abriendo de esa forma la “caja negra” del Estado y de la política doméstica al ver los reflejos de ella en la política global.

Valerie Hudson y Christopher Vore (1995) trazan una genealogía del sub-campo del APE. La definición que los autores dan del APE consiste en un conjunto de teorías basadas en actores específicos (*actor-specific theories*), procurando fuentes de cambio y diversidad como formas de teorización concreta, diferente de otras teorizaciones abstractas de las formas *actor-general* en el conjunto de las RI. Por lo tanto, el APE se caracteriza por envolverse con las especificidades de las situaciones que pretende analizar, es intensiva en datos y con frecuencia requiere de *expertise* sobre el país o región estudiada. Fundamentalmente, el APE consiste, en un emprendimiento teórico basado en investigaciones empíricas.

Para el caso latinoamericano, recuerda Heraldo Muñoz (1987) que hasta mediados de los años 1980 los temas más recurrentes en los análisis de política exterior de los países latinoamericanos eran la búsqueda de la autonomía, la promoción del desarrollo nacional y regional –como en los estudios de la dependencia-, y las relaciones con los Estados Unidos. Finalmente, Muñoz también resalta algunas de las perspectivas teóricas más comunes en el APE regional, como el análisis de procesos decisivos, especialmente en la perspectiva de la política burocrática; la postura Realista de las relaciones internacionales, centrada en los *power politics* y los factores de poder real, así como los conceptos de autonomía y emergencia en el sistema internacional; y el análisis del tipo de régimen, sobre todo para comprender cómo los regímenes autoritarios de la región cambiaron la forma de hacer política exterior. Al mismo tiempo, la perspectiva de las imágenes y percepciones también posee importancia para el APE regional, por ejemplo en el caso Cuba-Estados Unidos. Por último, Heraldo Muñoz menciona el estudio del sistema internacional como condicionante del comportamiento externo, como en el caso de las producciones de Pope Atkins (1977) y Helio Jaguaribe (1979) entre otros².

Bernal-Meza (2005) precisamente, así como también Serbin (2009), dan cuenta de la genealogía y evolución del pensamiento en política exterior en América Latina, llamando

² Uma obra recomendada para conhecer mais a fundo a produção latino-americana voltada para a Análise de Política Externa, e o pensamento latino-americano em Relações Internacionais num sentido mais amplo é: BERNAL-MEZA, Raúl (2005). **América Latina en el Mundo: el pensamiento latinoamericano y la teoría de relaciones internacionales**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 2005.

especial atención a los aportes de diversos autores e corrientes. De esa forma, mencionan a Alberto van Klaveren, quien reflexiona acerca de los determinantes internos y externos y la formulación de la política externa, la forma como se configuran las *políticas de poder* y el *equilibrio del poder* en los países de la región y la dependencia con potencias extranjeras. Lllaman la atención, además, las diversas formas de autonomía teorizadas, como por ejemplo el aporte de Juan Carlos Puig y Roberto Russell; e igualmente, la importancia de proyectos como el PROSPEL (*Programa de Seguimiento de las Políticas Exteriores Latinoamericanas*) y el RIAL (*Programa de Estudios Conjuntos sobre Relaciones Internacionales de América Latina*) en el sentido de compilar y proveer informaciones para la posible comparación –aunque n haya sido concluido tal- de las políticas exteriores de los diferentes países en América Latina, o por lo menos de los más destacados y activos en el campo internacional. Otros autores también son mencionados como estudiosos de las políticas externas latinoamericanas: Heraldo Muñoz, Luiz Amado Cervo, Luciano Tomasini, Mônica Hirst y Luiz Alberto Moniz Bandeira.

De esa forma vemos como en la *periferia* del Sistema Internacional existen también teorizaciones que convergen y comparten algunos de los postulados más generales del *mainstream* de la disciplina. Ambos aceptan la necesidad de estudiar las relaciones entre lo interno y lo externo, viendo ambos como vectores explicativos del comportamiento estatal; examinan cuidadosamente como se da la formulación de las políticas y asumen que son las personas (agentes) quienes dan forma y vida a las acciones externas. En ambos casos también encontramos una fuerte carga normativa, en el sentido de formular recomendaciones para los gobiernos y sus oficiales a partir de los análisis realizados.

2. *Cambios en los Sistemas Políticos de América Latina: Contexto del cambio en Colombia*

El caso colombiano constituye uno de los más recientes cambios en las orientaciones políticas de América Latina. Sin embargo, no es el único. Como muestra Francisco Rojas Aravena (ROJAS A. 2013) durante la primera década del siglo XXI hubo también transformaciones sistémicas que afectaron a América Latina, como la ascensión de China y otros países emergentes, el dislocamiento de Estados Unidos a priorizar las relaciones con Asia y el Pacífico, la crisis financiera internacional, entre otros. Lo que supone que hayan reorientaciones en la forma como los países de América Latina se relacionan e interactúan con el mundo, evidenciando reposicionamientos en sus políticas externas.

A lo largo y ancho de América Latina se vive un momento de cambios. Brasil continúa en su “emergencia” como potencia de nivel global, México retoma los rumbos de la integración con América Latina, Venezuela atraviesa una fuerte crisis interna que pone en entredicho el futuro del ALBA, hay también crisis institucionales en Honduras, Ecuador, Bolivia y Paraguay, organizaciones como UNASUR y CELAC se fortalecen a costas de la deslegitimidad de la OEA, se forma la Alianza del Pacífico sin muchas clarézas del futuro de otros organismos como CAN o el Mercosur, Cuba se encuentra en un proceso de apertura y se habla del fin del embargo con Estados Unidos, entre otros casos que muestran que el momento político latino-americano requiere de análisis profundos sobre los orígenes y resultados para los cambios en la política regional

A modo de contextualización, introducimos la coyuntura en la que se da la inflexión de la política exterior colombiana. Diego Cardona, Martha Ardila y Arlene Tickner (2002), y Alexandra Guaquetá (2005), afirman que debido a las dinámicas internas del conflicto armado y, consecuentemente, de amenaza constante al estamento colombiano, la política

exterior colombiana se ha enfocado durante los últimos años en la superación del conflicto y combate al negocio de las drogas, reflejado en su contenido y práctica. Sustentando inclusive que tal política estuvo “*securitizada*” en algún momento.

Ese fenómeno de *securitización* de política externa no es extraño cuando para los países vecinos existía la percepción de amenaza e inseguridad en la región, derivada del posible derrame del conflicto interno y la marcada presencia de Estados Unidos en la política y la defensa colombiana. A esto es lo que Tickner (2004) se refiere como la “*securitización de la crisis colombiana*”. Esa misma autora también acuña dos conceptos interesantes para entender las relaciones entre los asuntos de seguridad y defensa del país y sus intersecciones con la conducción de la política exterior. Ella coloca que hay un tipo de involucramiento estadounidense en los asuntos internos de Colombia, a lo que llama de “*intervención por invitación*” (TICKNER 2007); y el segundo concepto de la autora es el de “*epicentro de la seguridad hemisférica*” (TICKNER 2008), por el que se entiende que, especialmente Colombia, y por extensión la subregión andina, por factores como la debilidad institucional, la fragilidad de la democracia, la inequidad social, la inseguridad urbana y el efecto desestabilizador del conflicto armado colombiano, siendo por tal el *área pivot* de Occidente, cuyos desdoblamientos afectan el restante del hemisferio.

Aclaramos que no es posible vincular la *securitización* de la política exterior de Colombia en los mismos términos de la teoría de Buzan, Waever y De Wilde (1998), pues de forma general ese tipo de política no es debatida en la arena pública, sino, de forma excepcional, dentro de las burocracias de gobierno. La *securitización* del caso colombiano se refiere al hecho que la agenda externa colombiana esté altamente cargada de asuntos tangentes a la seguridad en su contenido frente a la percepción generalizada de inseguridad y jaque al Estado como forma de organización y representación política. Dicha *securitización* implica que las relaciones exteriores de Colombia tengan que pasar obligatoriamente por la lente de la seguridad, que otros temas sean secundarios y solo cobren importancia cuando estén relacionados a dimensión de la seguridad nacional

Dallanegra (2012) explica que un elemento estructural de la política exterior colombiana ha sido la “inserción racional dependiente de la principal potencia de alcance mundial” (DALLANEGRA 2012, 38), entendida como la doctrina del *Respecte Pollum*. De la misma forma, él deja claro que la opción de mantener una inserción dependiente lleva a que la política exterior del país esté condicionada al alineamiento con las posturas anticomunistas y militaristas presentes en la política internacional durante el período de entre guerras, y de forma más marcada durante la Guerra Fría.

Por otra parte, autores como Socorro Ramírez (2011) y Diego Cardona (2011) afirman que la política exterior colombiana se encuentra en un momento de transición, o de *giro*, y que los temas de seguridad y defensa han perdido el papel principal, siendo dislocados por una agenda más comercial, latinoamericana y autonomista. Lo que se evidencia en parte de la literatura sobre la Política Externa Colombiana reciente demuestra procesos de cambio y continuidad, menor prioridad a los temas de seguridad y poca autonomía de la agenda externa y la burocracia exterior para abordar temas en el ámbito internacional, entendiéndolas como dependientes de la política doméstica y conducidas por la figura presidencial.

El trabajo de João Marcelo Cornetet (2014) muestra que, por ejemplo en Brasil, hubo cambios en circunstancias semejantes a las que ocurrieron en la Colombia de Santos, en las que hay continuidades y discontinuidades en la política exterior brasileña respecto al gobierno anterior. Su modelo también se basa en el análisis de cambios en política externa de Hermann (1990). Cabría preguntarse si hay otros análisis como ese –y este– que aplican un modelo de

análisis estructurado, que consigan inferencias mayores, más sistemáticas y menos guiadas por la mera razón práctica.

3. *Un Modelo de Análisis para los Cambios de Política Exterior:*

Habiendo definido qué es el Análisis de Política Exterior como sub-campo de las ciencias sociales, y contextualizado la relevancia que toma el análisis de cambios en un panorama de transformaciones a lo largo de la región, pasamos a mostrar algunos conceptos clave para el análisis de las políticas externas. Dejamos claro que este análisis se insiere en lo que Hudson (2014) define como APE contemporánea, especialmente en la tradición comparativa, aunque lleva en cuenta que el proceso de toma de decisiones y los factores psicoambientales también afectan la forma como se los Estados se proyectan hacia afuera.

El primer concepto a definir es el nivel de análisis *interméstico*, o sea, que los procesos políticos, en un mundo complejo e interdependiente como este, requieren una mirada dupla a lo que sucede al interior de los Estados y en el plano internacional, estando ambos interligados. Es un proceso allende la *transnacionalización*, siendo un punto de encuentro –y no de ruptura de barreras- entre los asuntos e intereses internos que interactúan con sus pares internacionales. El concepto en sí redefine el alcance de la acción estatal y de los efectos de las relaciones internacionales en doble dirección.

Lo *interméstico* aparece en la literatura de Relaciones Internacionales –y de las Ciencias Sociales como un todo- recurrentemente para referirse a temas como derechos humanos, comercio y migraciones³. Entretanto, llama la atención que el nivel *interméstico* también ha sido utilizado para discutir de temas más convencionales de la disciplina –aunque con menor fuerza- como la seguridad nacional, la política externa o el equilibrio de poder⁴.

Otro referente teórico en este mismo sentido es ofrecido por el *Two-Levels Game* (PUTNAM 1988), en el cual se entiende como un juego basado en las interacciones de actores domésticos e internacionales definidos en dos tableros que se interrelacionan por medio del *second image* (WALTZ 1959, *apud* PUTNAM 1988), así pues, las presiones internacionales son una condición necesaria para los cambios de políticas, que entretanto, necesitan de la resonancia doméstica para producir algún efecto. El *Two-Levels Game* afirma que las acciones de política exterior suceden a través del equilibrio general de los ciclos de negociación entre un primer nivel (de regateo entre los representantes de cada Estado), y el segundo (de discusión interna dentro de cada grupo, sobre si el acuerdo procede o debe ser enmendado) que por su vez vuelve al primero y así reiteradamente entre los ámbitos de la política doméstica e internacional, complementándose y produciendo conjuntamente lo que llamamos de política exterior.

³ Algunos ejemplos ilustrativos de eso están en: NASH, Kate (2007). “The Pinochet case: cosmopolitanism and intermestic human rights”. **The British Journal of Sociology** 58(3): 417-435; ROSENBLUM, Marc R. “The Intermestic Politics of Immigration Policy: Lessons from the Bracero Program”. **Political Power and Social Theory** 16: 139-182; DOLAN, Chris J. (2003). “Economic Policy and Decision Making at the Intersection of Domestic and International Politics: The Advocacy Coalition Framework and the National Economic Council”. **Policy Studies Journal** 31(2): 209-236; LANGHELLE, Oluf (ed.). **International Trade Negotiations and Domestic Politics: the intermestic politics of trade liberalization**. Nova Iorque: Routledge. 2014.

⁴ i.e.: RUSSO, Phillip A.; HANEY, Patrick J. “Intermestic Politics and Homeland Security” in: McCORMICK, James M. (ed.). **The Domestic Sources of American Foreign Policy: insights and evidence**. Sexta edição. Maryland: Rowman & Littlefield. 2012: 285-300.; BRENNER, Philip; HANEY, Patrick J. & Walter VANDERBUSH (2003). “The Confluence of Domestic and International Interests: U.S. Policy Toward Cuba, 1998-2001” **International Studies Perspectives** 3(2): 192-208.

De otro lado, Arthur A. Stein (2006) proporciona una definición sobre lo que son *los determinantes* de las política exteriores, comprendidas como los fatores operacionales que hacen con que entre las diversas opciones de política plausibles, y derivadas de las condiciones existentes en la arena política, sean algunas elecciones las finalmente tomadas y no otras. Stein distingue entre las condicionantes (*constraints*) y determinantes (*determinants*); siendo las primeras una explicación incompleta y no-obligatoria (*non-compelling*) del comportamiento estatal, mientras que las últimas son intervinientes entre los condicionamientos antecedentes y las orientaciones resultantes, atribuyendo comportamientos, siendo así obligatorias (*compelling*). Para él, las condiciones y determinantes de la política exterior provienen tanto de la estructura doméstica e internacional –y por lo tanto, se encuentran en la intersección de ambas, en el nivel *interméstico*-, del propósito y del proceso de toma de decisiones.

Entanto al método sugerido, David e Ruth Collier (1991) tienen un buen ejemplo de cómo abordar los cambios de regímenes políticos en América Latina. Su libro *Shaping the Political Arena* rastrea el impacto de momentos críticos –períodos de reorientación política fundamental en los que se cimientan trayectorias de cambio- y sus legados históricos. El trabajo metodológico de esos autores abre una oportunidad para abordar las inflexiones de las políticas exteriores, buscando las condiciones antecedentes que las provocan.

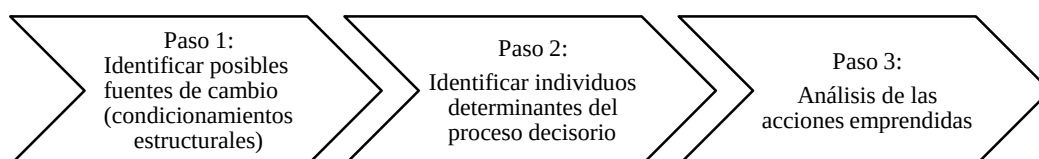
Su metodología se fundamenta en los análisis por *process tracing* para encontrar los procesos que desencadenaron las reformas e incorporación del trabajo a los sistemas políticos de los países estudiados, acompañado de métodos de *path dependency* para explorar los desarrollos de las reformas, los legados y herencias para esos sistemas políticos.

David Collier (2011) explica que el *process tracing* consiste en una herramienta de análisis cualitativa para la descripción de fenómenos políticos y sociales para observar las causalidades de los procesos internos (*within-case analysis*), frecuentemente entendidos como parte de una secuencia temporal de eventos. Esta herramienta parece apropiada para el propósito de inferencia causal sobre los determinantes de cambio en política exterior.

Finalmente, discutiremos el modelo sobre el que Jakob Gustavsson (1999) aborda los cambios de la política exterior sueca en los años de 1990, dada la reorientación del sistema internacional del pos Guerra fría. Para tal, ele faz uma revisão de seis modelos analíticos que observam as mudanças da política externa⁵, propone, como síntesis, su propio modelo. Éste, procura describir los mecanismos causales básicos del proceso decisorio acompañados de nociones sobre los tiempos de cambios en la política.

El modelo puede ser resumido en tres pasos: (1) identificar las fuentes –entendidas como condiciones estructurales- internacionales y domésticas, mediadas por los tomadores de decisión; (2) identificar los individuos involucrados en el proceso decisorio de la política exterior gubernamental, entendiéndolos como intérpretes de las fuentes (determinantes) del cambio, a partir de la premisa que son los humanos quienes estructuran las organizaciones; e (3) una análisis a partir de las acciones emprendidas. Lo anterior es visualizado en el siguiente cuadro:

⁵ A saber: HOLSTI (1982); GOLDMANN (1988); HERMANN (1990); CARLSNAES (1992); SKIDMORE (1995); ROSATI (1994).

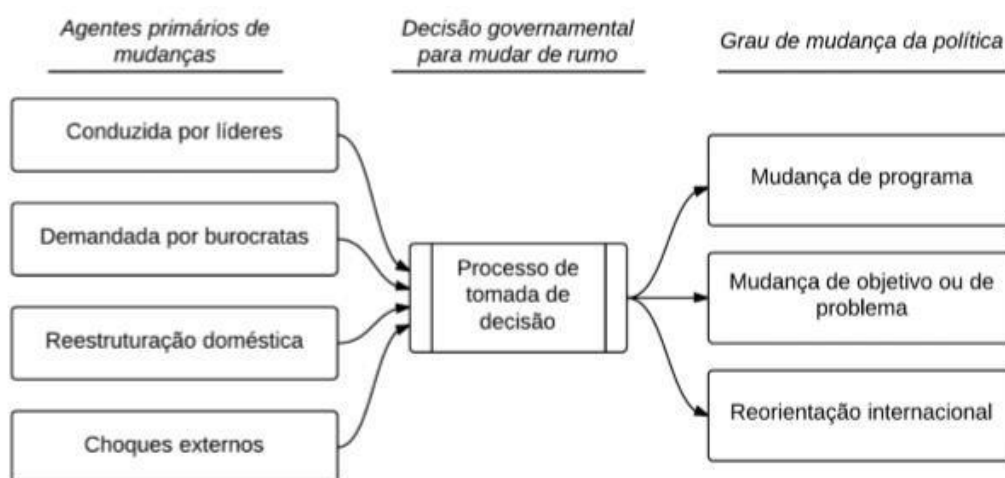


Cuadro 2, elaborado por el autor a partir de GUSTAVSSON (1999).

En seguida, Gustavsson toma la tipología descrita por Hermann (1990) para categorizar los cambios de política exterior. Esto es, Hermann caracteriza cuatro niveles en que pueden resultar los cambios:

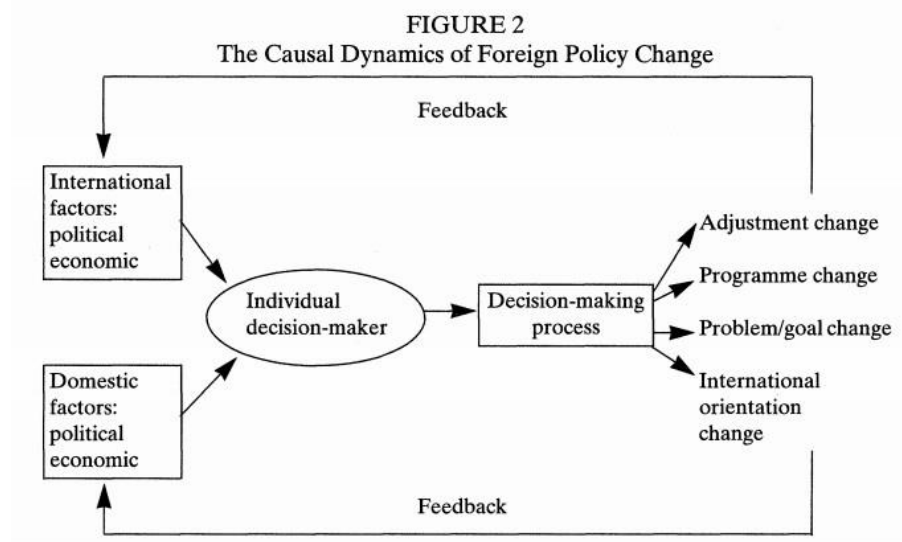
- (a) **ajustes** aplicados solamente a las herramientas, esfuerzos y alcance de los objetos de la política, de tipo cualitativo;
- (b) cambios en los **programas** de la política, en el quién, el qué, y el cómo de la política y los medios por los cuales es implementada;
- (c) cambios de percepción de los **problemas y metas** hacia los cuales se dirige la política exterior, cambian los propósitos;
- Y finalmente, (d) **cambios en la orientación frente al sistema internacional**, en los cuales se da una reorientación por entero, cambiando su rol y sus actividades en el sistema internacional.

Para Hermann (1990), las fuentes de cambio también pueden ser de cuatro tipos: las conducidas por un líder que impone su visión de redireccionamiento; por apoyo de un segmento burocrático que defiende cambios de orientación; por una restructuración doméstica, como en el caso de las revoluciones; o por choques externos que cambian la percepción sobre el sistema a partir de eventos específicos del mismo, como el fin de la Guerra Fría. Y todavía resalta que esas posibles fuentes pueden aparecer en conjunto, o bien, activarse por cadencia. En el cuadro a continuación podemos detallar mejor el modelo descrito por Hermann.



Cuadro 3, tomado de CORNETET (2013), elaborado a partir de HERMANN (1990, 13).

La opción de adoptar el modelo de Gustavson se basa en su mejor operacionalización y avance frente al modelo de análisis de Hermann, quien teoriza acerca de los cambios, pero aún no procede empíricamente. El cuadro abajo resume el modelo propuesto por Gustavsson (1999).



Cuadro 4, tomado de GUSTAVSSON (1999, 85)

El modelo que proponemos aquí toma el prototipo básico de Gustavsson, pero opera con una definición más clara sobre qué son los factores determinantes, realiza una comparación histórica del momento crítico del cambio de política exterior (en el caso colombiano, la ascensión de Santos a la Presidencia) siguiendo el método de *process tracing* para observar con detalle los eventos de política exterior, entendidos como procesos internos del caso.

Para el análisis del caso colombiano, se consideró la selección de cuatro casos con los que los principales temas de la política exterior eran críticos e interdependientes, de acuerdo a la revisión de la literatura sobre la política exterior colombiana como están expuestos a continuación:

Países conflictantes con la orientación de la PEC			
Países moderadamente conflictantes con la orientación de la PEC			
Países no conflictantes con la orientación de la PEC			
Venezuela	Ecuador	Brasil	Estados Unidos

Cuadro5: Selección y clasificación de los casos de estudio.

A partir de esto, se elabora un diagrama de las principales variables que atraviesan el problema propuesto, los pasos a seguir y los resultados que pueden producir:

Variable Independiente: Determinantes	Variable Interviniente: Proceso Decisorio	Variable Dependiente: Reposicionamientos (niveles de cambio)
• Paso 1: Identificar posibles fuentes de cambio de la PEC (condicionamientos internos y externos de la toma de decisiones). • Paso 2: Identificar individuos determinantes en la formulación y ejecución de la PEC • Paso 3: Análisis de las decisiones y acuerdos bilaterales emprendidos.	• Como variable interviniente no será explorado el cómo de la toma de decisiones e de la formulación de la PEC, será considerada como factor sujeto de los cambios, pero no el resultado en sí.	• Ajustes de énfasis en la dimensión de seguridad de la PEC, se mantienen los propósitos con menor intensidad de acciones. • Cambios de programa: se mantienen los objetivos de la PEC enfocados en la dimensión de seguridad, se utilizan otros medios para alcanzarlos. • Modificaciones de objetivos o problemas: se abandonan los objetivos anteriores de la PEC en términos de <i>securitización de la agenda</i> y aparecen nuevos. • Reorientaciones del Sistema Internacional que causan cambios en la PEC.

Cuadro 6: Operacionalización de las Variables ajustadas al modelo de análisis.

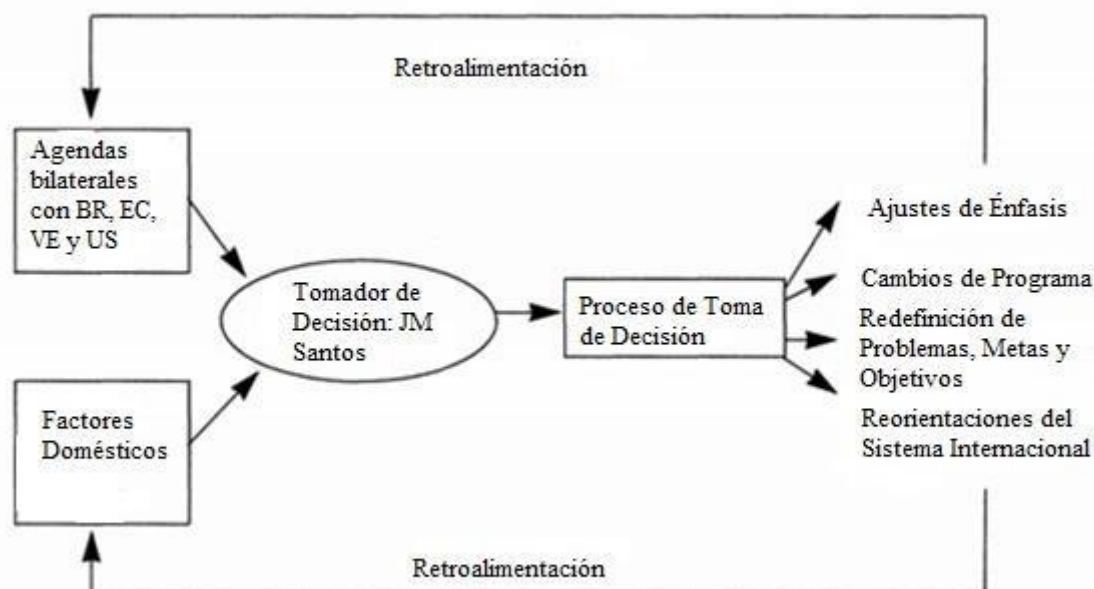
Tras haber definido los principales factores causales de los cambios de política exterior y de los niveles en que esos cambios pudieron ocurrir, se procede a analizar de forma estructurada los reposicionamientos y reorientaciones que sucedieron en dicha política. Inferimos que la política externa del gobierno Santos en Colombia se diferencia en algunos puntos sustanciales de la de su antecesor. Se aclara que esto se deduce de lo observado en cuatro casos de relaciones bilaterales y que, en otros ámbitos, pudo haber acontecido distinto; sin embargo, el direccionamiento de la PEC ha cambiado y esto apunta hacia una inflexión general. A continuación, resumiremos donde se ubican los reposicionamientos que evidencian el cambio, y, por último, se busca establecer cuáles son los resultados concretos y las consecuencias de esos reposicionamientos. Para comenzar, volvemos al modelo de análisis, visto en el cuadro siguiente. Nos referimos al análisis de determinantes para la toma de decisión de política exterior y a los niveles de cambio resultantes según el modelo de Gustavsson. Tres aspectos llaman la atención: la influencia del ambiente doméstico y las relaciones exteriores sobre el tomador de decisiones, la importancia que la figura presidencial tiene sobre el proceso de toma de decisión, y los niveles de cambio que surgen después de la toma de decisión.

4. *El Caso Colombiano: reposicionamientos de la política exterior colombiana de Uribe a Santos*

En esta sección final analizamos las variaciones ocurridas en los eventos de las agendas bilaterales de Colombia con los países considerados como más críticos. Se observaron los cursos que tomaron esas agendas durante los ocho años del gobierno Uribe y los cuatro de Santos como detallado al referirnos sobre el *process tracing*. Cabe decir que por cuestiones de espacio no serán detallados con profundidad los eventos de la agenda que

conllevar al autor a afirmar que hubo cambios en diferentes niveles operando al interior de la política externa de Colombia, mostrando solo las inferencias evidenciadas en esos casos.

En primer lugar, la percepción de inseguridad sobre el ambiente doméstico cambió, o sea, el panorama doméstico fue alterado durante los mandatos del Presidente Uribe, sobre todo en la dimensión de seguridad, tal que, cuando Santos asume o cargo, observa nuevas dinámicas sobre el conflicto, las necesidades domésticas, la economía y las relaciones burocráticas, lo que le condicionan –pero no determinan- a maniobrar diferentemente. Surgen nuevas fuentes de inseguridad como las BACRIM⁶, que mantienen activo el extenso aparato militar y policial.



Cuadro 7: Modelo de Análisis da Cambios en la PEC, elaborado por el autor con base en Gustavsson (1999).

Con los resultados de las últimas elecciones, la política colombiana pasó por algunas alteraciones⁷ que marcan un panorama de mayor debate y oposición, y que enriquecen la democracia del país, a la vez que colocan a prueba las habilidades políticas del Ejecutivo para conseguir llevar a cabo sus políticas de conciliación nacional e inserción internacional. Los temas económicos y comerciales continuaron dentro de las prioridades del gobierno, una vez que el país profundizó los vínculos comerciales con la región y procura expandir sus

⁶ Para conocer más sobre la formación, expansión y fragmentación de ese fenómeno y los impactos de esos grupos en la seguridad de Colombia, sugerimos: RICO, Daniel (2013). “La Dimensión Internacional del Crimen Organizado: Las Bacrim, sus Rutas y Refugios”. **Wilson Center Latin American Program**. Disponible en: <<http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Daniel%20Rico.pdf>>.

⁷ La Silla Vacía ofrece un análisis de las transformaciones por las cuales pasa la política colombiana con la nueva composición del legislativo tras las elecciones de 2014. Ver: <<http://lasillavacia.com/historia/asi-cambio-el-poder-49303>>.

negocios. Del mismo modo, hubo dos condicionamientos en el sistema internacional que determinaron las inflexiones de la política exterior de Juan Manuel Santos. Por un lado, la incesante crisis con los países vecinos y la región había llegado a un punto insostenible, confirmándose la teoría que el país estaba aislado de su entorno. Eso probó que, para relacionarse con el mundo y mostrar la imagen del país que el gobernante tenía, había que recomponer inmediatamente las relaciones con Ecuador y Venezuela, además de participar con mayor entusiasmo en los asuntos regionales, dejando de lado las diferencias políticas e ideológicas y aceptando las condiciones para el restablecimiento de las mismas de modo propositivo y proactivo en el diálogo con la región.

De otro lado, el distanciamiento de la política exterior de Estados Unidos para América Latina con Obama, las propias inflexiones de la política norteamericana y la paulatina delegación de responsabilidades en la lucha antinarcóticos para el gobierno colombiano llevaron a que Santos dirigiera la relación colombo-estadunidense en dos frentes: primero, manteniendo e alineamiento con Estados Unidos, con un leve ajuste de énfasis, apelando a ser un socio y no más un receptor de ayuda. Segunda, se atrevió a asumir posiciones contrarias en el régimen de combate a las drogas y en la exclusión de Cuba de los mecanismos interamericanos, mostrando un direccionamiento más autónomo de sus prioridades.

Con todo, Santos percibió que, para consolidar los resultados positivos de la administración anterior, debía contrabalancear la tendencia regional de *alternativas políticas* y de oposición a las potencias tradicionales; esto es evidenciado en su discurso de *tercera vía*, en el cual busca conciliar los programas de reforma social necesarios para fortalecer la posición emergente del país, al tiempo que mantiene y profundiza el modelo económico de cuño liberal. En segundo lugar, se encuentra en la perspectiva del decisor el factor determinante más palpable de los cambios en la PEC. Como expresado anteriormente, el sistema político del país confiere a la figura presidencial la mayor parte de las responsabilidades y tareas externas, por lo tanto, con un nuevo mandatario hay nuevas perspectivas. Los aspectos ideológicos y psicológicos juegan un rol fundamental en los reposicionamientos. Argumentamos que, si bien las condiciones domésticas cambiaron, ellas no determinaron las decisiones del Presidente en priorizar la agenda de comercio exterior, buscar garantes internacionales para el proceso de paz y el fin del conflicto, recomponer las relaciones exteriores con los países sudamericanos y desarrollar un perfil notable en los asuntos regionales. Las percepciones acerca del país que le fue entregado para gobernar, las capacidades y la forma como el país debía comportarse frente a sus vecinos y la comunidad internacional fueron diferentes, e por tanto se esforzó para que la imagen y las acciones del país en el exterior fuesen percibidas diferentemente.

Con base en lo anterior, definimos que los cambios principales sucedieron como redefinición de problemas, metas y objetivos, y de esta se desdoblaron cambios de programas y ajustes de énfasis; entendiendo que para el gobierno Uribe la política exterior sirvió como medio para *internacionalizar* el conflicto y se enfocaba en el combate al *narcoterrorismo*; privilegiando los mecanismos de cooperación en seguridad y defensa y la relación con Estados Unidos como su aliado principal. Entretanto, para el gobierno Santos, se definieron objetivos entorno del desarrollo del país en el posconflicto, para lo cual sería necesario fortalecer los componentes sociales de política pública –como Educación, Ciencia y Tecnología, Salud, Distribución de Tierras, Superación de la Pobreza, Agricultura y Agronegocios, etc.

En el nivel de los programas e instrumentos de la política exterior, se destacan las

diferencias del tipo de cooperación que Colombia busca. Si para Uribe la cooperación significaba la ayuda unidireccional para contener el narcotráfico y los problemas derivados, confrontar las guerrillas y fortalecer el Estado, para Santos la cooperación buscó llevar el éxito de los programas de represión al tráfico y al crimen organizado a países que pasan por situaciones similares y participar con mayor entusiasmo de los organismos y cuestiones regionales, como oportunidad para el liderazgo y el diálogo. También hay un uso recurrente de los acuerdos de libre comercio y de preferencias arancelarias, la diferencia en este tipo de mecanismo está en las regiones con las que se buscan estas negociaciones, expandiendo las alianzas al Asia-Pacífico y América Latina, una vez que con Estados Unidos –principal socio comercial- ya existen esos acuerdos. Cambia de esa forma el contenido, pero no los medios por los cuales se ejecuta la política exterior.

En relación a los ajustes de herramientas, esfuerzos y objetos de la política, la primera diferencia marcante fue evidenciada con la negativa de la Corte Constitucional al Acuerdo de Cooperación en Seguridad y Defensa –que permitía el uso de seis bases aéreas colombianas a las Fuerzas Armadas de Estados Unidos- por vicios de procedimiento, sin que el Presidente electo retomara esfuerzos para implementarlo, entendiéndolo que hacerlo causaría mayor malestar en la región y contravendría su objetivo de traer los problemas relacionados con el conflicto de vuelta a la esfera doméstica. Santos buscó demostrar su renovada participación en el ambiente regional liderando la construcción de mecanismos de defensa en UNASUR, ocupando la Secretaría General del organismo en 2010 y 2014, así como la Presidencia Pro tempore de la CAN entre 2011 y 2012. Con los vecinos retomó el énfasis de los trabajos en las Comisiones de Integración y Vecindad, dando prioridad a los temas comerciales y de desarrollo de las regiones de frontera, así como programas de cooperación en diversos ámbitos.

El movimiento hacia la *deseuritización* encuentra sustento en el nivel de ajustes de esfuerzos y alcance, una vez que los temas de seguridad continúan en la agenda, aunque con menor grado de prioridad. Colombia, vista desde la perspectiva de la seguridad, se reposiciona de receptor de ayuda a cooperante, los asuntos referentes al conflicto y las drogas se colocan como asunto interno de interés internacional, pasando de amenaza crítica para el sistema a caso de éxito. El conflicto y sus problemas derivados, en fin, se transforman de factor de discordia regional a asunto de diálogo político con sus renovados socios.

Los resultados más contundentes de esos cambios se han evidenciado en las relaciones regionales, específicamente en las dimensiones política, comercial y de seguridad, en las cuales existe una cooperación más fluida y calma que las conturbadas relaciones de antes; pero también hay una tendencia a redireccionar las relaciones bilaterales y multilaterales con otros países, entretanto, esto aún parece retórico. Los cambios de objetivos se desarrollan a largo plazo, mientras que Colombia es reconocida por sus logros en el combate a las drogas y por la conciliación nacional, ser un país confiable para el comercio y las inversiones externas, ocupando posiciones de protagonismos en los organismos internacionales e destacándose como *potencia media* sudamericana.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ALLISON, Graham T. **The Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis**. Boston: Little Brown, 1971.

ARDILA, Marta; CARDONA, Diego & Socorro RAMÍREZ (eds.). **Colombia y su política**

exterior en el siglo XXI. Bogotá: FESCOL, CEREC, 2005.

ARDILA, Martha; CARDONA, Diego & Arlene B. Tickner. **Prioridades y Desafíos de la Política Exterior Colombiana.** Bogotá: FESCOL, 2002.

ATKINS, Pope **Latin America in the International Political System.** New York: The Free Press, 1977.

BERNAL-MEZA, Raúl. **América Latina en el Mundo. El pensamiento latino-americano y la teoría de relaciones internacionales.** Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 2005.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole & Jaap de WILDE. **Security: a New Framework for Analysis.** Londres: Lynne Rienner Publishers. 1998.

CARDONA, Diego (ed.). **Colombia: una política exterior en transición.** Bogotá: FESCOL. 2011.

CARVAJAL, Leonardo (2012). “Colombia como País Puente en Política Exterior: retos y desafíos” **Documentos de Trabajo.** Bogotá: Centro de Pensamiento Estratégico- Ministerio de Relaciones Exteriores. Disponible en:
<http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/pensamiento_estrategico/documentos_sobre_region/b.Colombia%20como%20Pa%EDs%20Puente%20en%20Pol%EDtica%20Exterior%20Retos%20y%20Fortalezas%20-%20Mayo%202012%20-%20Leonardo%20CARVAJAL.pdf>. Recuperado en: 01/03/2013.

COLLIER, David (2011). “Understanding Process Tracing”. **Political Science and Politics** 44, No. 4: 823-830.

COLLIER, David; COLLIER, Ruth. **Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement and Regime Dynamics in Latin America.** Princeton: Princeton University Press. 1991.

CORNETET, João M. C. (2013). “A Política Externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade”. **Conjuntura Austral** 5(24): 111-150.

DALLANEGRA Pedraza, Luis (2012). “Claves de la Política Exterior de Colombia”. **Latinoamérica** 54(1): 37-73.

GARRISON, Jean A; KAARBO, Juliet; FOYLE, Douglas; SCHAFER, Mark & Eric K. STERN (2003). “Foreign Policy Analysis in 20/20: A symposium” **International Studies Review** 5(2): 155-202.

GRANDA, D. Sebastián (2012). “A questão da segurança nas novas tendências de integração da Colômbia com a América Latina”. **Revista Perspectiva: reflexões sobre a temática internacional** 5(9): 9-24.

GUAQUETÁ, Alexandra (2005). “Colombia: Seguridad y Política Exterior”. In: ARDILA, Martha; CARDONA, Diego & Socorro Ramírez. **Colombia y su Política Exterior en el Siglo** Bogotá: FESCOL. 2005: 27-58.

GUSTAVSSON, Jakob (1999). “How should we study Foreign Policy change”. **Cooperation and Conflict** 34(1): 73-95.

HERMANN, Charles F. (1990). “Changing Course: when governments choose to redirect foreign policy”. **International Studies Quarterly** 34(1): 3-21.

HUDSON, Valerie M. **Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory**. Segunda Edição. Lanham, US-MD: Rowman & Littlefield. 2014: 222 pp. Versión Kindle.

HUDSON, Valerie M.; VORE, Christopher S. (1995). “Foreign Policy Analysis yesterday, today and tomorrow”. **Mershon International Studies Review** 39: 209-238.

JAGUARIBE, Hélio (1979). “Autonomia periférica y hegemonia céntrica”. **Estudios Internacionales** 12(46): 91-130.

JANIS, Irving. **Victims of Groupthink: A Psychological Study of Foreign-Policy Decisions and Fiascoes**. Boston: Houghton Mifflin, 1972.

LANE, Ruth (1990). “Concrete Theory: an Emerging Political Method”. **American Political Science Review** 84(3): 927-940.

MUÑOZ, Heraldo (1987). “El estudio de las políticas exteriores latino-americanas: temas y enfoques dominantes”. **Estudios Internacionales** 20(80):406-434.

PUTNAM, Robert (1988). “Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two-level games”. **International Organization** 42:427-460.

RAMÍREZ, Socorro (2011). “El giro de la política exterior colombiana”. **Nueva Sociedad** 231: 79-95.

RODRÍGUEZ, Gina Paola (2014). “Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos: ¿Una misma derecha?”. **Nueva Sociedad** 254: 84-99.

ROJAS A., Francisco (2013). “Transformaciones globales y cambios en las relaciones de poder en América Latina y el Caribe”. **Nueva Sociedad**

ROJAS, Diana M. (2006). “Balance de la Política Internacional del gobierno Uribe”. **Análisis Político** 57: 85-105.

ROJAS, Diana M. (2013). “Las Relaciones Colombia-Estados Unidos ¿Llegó la Hora del Posconflicto?”. **Análisis Político** 79: 121-138.

ROSENAU, James N (1971). “Comparative Foreign Policy: Fad, Fantasy, or Field?” in:

_____. **The Scientific Study of Foreign Policy**. Nova Iorque: The Free Press: 67-94.

SERBIN, Andrés (2009). “Las políticas exteriores latinoamericanas: dilemas teóricos y prácticos frente a la globalización”. **Documentos de Trabajo** 244. Disponible en: http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/244-serbin.pdf. Recuperado en: 05/09/2014.

SNYDER, Richard C.; BRUCK H.W. & Burton Sapin. **Foreign Policy Decision-Making: an Approach to the Study of International Politics**. Glencoe, IL: Free Press, 1962.

STEIN, Arthur A. (2006). “Chapter 10: Constraints and Determinants: Structure, Purpose, and Process in the Analysis of Foreign Policy”. In: STARR, Harvey (ed.). **Approaches, Levels and Methods of Analysis in International Politics: Crossing Boundaries**. Pp. 189- 212.

STEIN, Arthur A. (2006). “Chapter 10: Constraints and Determinants: Structure, Purpose, and Process in the Analysis of Foreign Policy”. In: STARR, Harvey (ed.). **Approaches, Levels and Methods of Analysis in International Politics: Crossing Boundaries**. Pp. 189- 212.

TICKNER, Arlene B. (2004). “La securitización de la crisis colombiana: Bases conceptuales y tendencias generales”. **Colombia Internacional** 60: 12-35.

TICKNER, Arlene B. (2007). “Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales”. **Colombia Internacional** 65: 90-111.

TICKNER, Arlene B. (2008). “Los estados y la securitización: dinámicas de seguridad andina”. **Primeiro Congresso de Ciência Política**. Bogotá: ACCPOL.

TICKNER, Arlene B.; CEPEDA, Carolina & José Luis BERNAL (2013). “Enseñanza, Investigación y Política Internacional (TRIP) en América Latina”. **Brazilian Journal of International Relations** 2(1): 6-47.

TICKNER, Arlene B.; PARDO, Rodrigo (2003). “En busca de aliados para la ‘Seguridad Democrática’: la política exterior del primer año de administración Uribe”. **Colombia Internacional** 56-57: 64-81.

VARGAS, Alejo (2004). “El gobierno de Álvaro Uribe: proyecto y resultados. Políticas, estrategias y doctrinas”. **Nueva Sociedad** 192: 85-97.

VARGAS, Luis Fernando; SOSA, Santiago & Juan David RODRIGUEZ (2012). “El Comercio como Plataforma de la Política Exterior Colombiana en la Administración de Juan Manuel Santos”. **Colombia Internacional** 76: 259-292.

A POLÍTICA EXTERNA PARAGUAIA NO PERÍODO DEMOCRÁTICO

Jorge Alfredo Gimenez Peralta¹

Resumo: O trabalho discute a política externa do Paraguai após o fim da ditadura militar de Alfredo Stroessner em 1989. Faz uma descrição histórica da política externa desde a sua independência, centrando-se no período da ditadura para posteriormente caracterizar os principais elementos constitutivos da atual política externa paraguaia. Destaca-se a ideia de que o país sofre de uma falta de estratégia clara de política externa. Essa deficiência explica-se por um lado pelos seus permanentes conflitos políticos internos e por outro pela falta de uma estratégia de inserção regional e mundial no que tange à sua política econômica.

Palavras Chave: Política Externa, Paraguai, Regionalismo.

Introdução

Pretende-se analisar de forma descritivo-histórica a política externa paraguaia do período compreendido entre o fim da ditadura de Alfredo Stroessner (1989) até os dias de hoje. Embora seja delimitado no período citado, na primeira parte do texto faremos uma rápida descrição histórica com ênfase nos governos ditatoriais desde a sua independência. Uma especial ênfase será dado ao período da ditadura de Alfredo Stroessner pois, além de ter sido a última ditadura do país, o período foi marcado por grandes obras que, segundo alguns autores, demarcaram um elemento definidor da posição paraguaia na região, especialmente no tema energético com a construção da Itaipu com o Brasil e Yacyretã com a Argentina. A linha descritiva do trabalho será demonstrar em que medida o Paraguai, especialmente pós 1989, construiu a sua política externa a partir de sua singularidade como país mediterrâneo, posicionado geograficamente no meio de duas potências regionais, sem relevância econômica e com uma imensa dificuldade de conciliar conflitos internos com política externa. Na parte final do texto indicaremos algumas reflexões necessárias para futuras pesquisas sobre a sua política externa, especialmente a partir de temas como sua histórica relação com Taiwan o com o Brasil como potência regional.

Uma breve descrição histórica

Uma primeira observação importante em relação ao Paraguai é o fato de ser um país pouco estudado. No campo da sua política externa essa dificuldade é mais acentuada ainda. É difícil encontrar estudos sistemáticos produzidos por pesquisadores paraguaios ou estrangeiros que delineiam as principais características da política externa paraguaia ao longo dos seus mais de 200 anos de independência. Num esforço de encontrar estudos nessa perspectiva resulta, na maioria das vezes, em materiais com enfoques temporais sem muita sistematização e geralmente utilizada como subsídio em atividades acadêmicas como cadernos temáticos e reflexões pontuais. Dos poucos materiais encontrados, a maioria deles não se enquadra como publicação científica, resultando difícil sua citação no trabalho. Apesar dessa dificuldade, faremos uma rápida reconstrução histórica do país e conseqüentemente da sua política externa

¹ Mestrando em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. E-mail: yiyo809@hotmail.com

a fim de introduzir o tema central.

O Paraguai pode ser considerado um país pequeno, embora outros países na região sejam menores do que ele em extensão territorial e em volume do Produto Interno Bruto. Além dessa característica, o país, junto com a Bolívia, são os dois únicos da América do Sul sem saída ao mar, o que o coloca numa situação de dependência dos países vizinhos nas suas importações e exportações. A sua mediterraneidade será uma das características modelares da sua política externa desde a sua independência.

Algumas dessas características, no entendimento de RUFFINELLI (2012) datam da independência do país em 1811 quando José Gaspar Rodrigues de Francia² assume a presidência do Paraguai na condição de “O Supremo” e em virtude dos conflitos de fronteira e de reconhecimento da independência paraguaia, especialmente por parte da Argentina, o país praticou uma política de isolamento em relação aos demais países. Já em 1842, após

sucessivos governos provisórios, assume a presidência Carlos Antônio López governando até a sua morte em 1862. Nesse período houve um extraordinário esforço de presença paraguaia no âmbito internacional, especialmente no aspecto regional onde conflitos envolvendo questões internas dos países e entre estes eram bastante comuns. Ressalta-se, segundo o próprio Ruffinelli, o esforço de Carlos Antônio Lopez na resolução do conflito argentino que em virtude de divisões internas frequentemente atravessava por movimentos separatistas. Data dessa época a mediação do paraguaio na unificação das federações argentinas conhecida como Pacto de San José de Flores em 1858 (RUFFINELLI, 2012).³ Foi também na presidência do Antônio Lopez que o Paraguai conseguiu o reconhecimento da sua independência da maioria dos países vizinhos, em especial da Bolívia (1843) do Brasil (1844) e da Argentina (1852) (RUFFINELLI, 2012 p. 17).

Na sequência, já na presidência de Francisco Solano Lopez, o mesmo que ajudou na unificação argentina, sobreveio a guerra do Paraguai ou Guerra Grande como é conhecido no país iniciado em 1864 e terminando com a morte de Solano Lopez em 1870. Embora a bibliografia sobre o tema seja muito ambígua, há um progressivo entendimento por parte de novos e mais recentes pesquisadores sobre o tema que colocam a origem do conflito não na influência imperialista britânica que supostamente buscava, com a guerra, aniquilar uma possível ameaça à sua política de desenvolvimento industrial numa região da sua influência, e sim numa possível falta de leitura estratégica do contexto por parte do Paraguai antes de embarcar numa guerra suicida. Outros, no entanto, consideram o conflito fruto do processo de desenvolvimento paraguaio em busca de outros mercados e acesso ao mar para ecoar sua produção de erva mate e algodão, associado a uma indefinição regional sobre

² Francia assumiu a presidência do Paraguai em 1814 e permaneceu até sua morte em 1840.

³ Sobre esta mediação há uma extensa bibliografia entre pesquisadores paraguaios e argentinos. Ressalta-se, no entanto, o trabalho realizado pelo então General Solano Lopez, filho do presidente Carlos Antônio Lopez e que posteriormente iria assumir a presidência do Paraguai até a sua morte em 1870 na guerra do Paraguai. Essa mediação foi de tamanha importância para a diplomacia paraguaia que em 2009, por ocasião do 150º aniversário da assinatura do Pacto de Flores, o Decreto Nº 3.369 de 9 de novembro de 2009 declarou o dia 11 de novembro, data da assinatura do Pacto, como “Dia da Diplomacia Paraguaia”. (HUMBECK, 2012).

fronteiras entre os países. Sobre este é paradigmática a afirmação de Doratioto ao dizer que: “ *Solano Lopez recebeu um país que ... passava pela modernização ... e o financiamento da continuidade dessa modernização demandava a ampliação das exportações paraguaias.* (DORATIOTO, 1998, p. 199).

Em síntese, toda a política externa paraguaia desde a independência até o final da guerra do Paraguai é centrado nos conflitos regionais, especialmente entre os seus dois grandes vizinhos, Argentina e Brasil, culminando com um fracasso total que custou ao país a sua quase total aniquilação como consequência dos 6 anos de guerra. Mais uma vez Ruffinelli sintetiza essa fase afirmando: *Resulta pues fácil comprender que todo el empeño de nuestros gobiernos en materia de política exterior en casi todo el siglo XIX estuviera en relación con este tema* (RUFFINELLI, 2012, p. 17).

Posterior à guerra do Paraguai o país vai experimentar um longo período de muita instabilidade interna o que praticamente inviabilizará a produção de qualquer estratégica, por mínima que seja, de política externa mais consistente e permanente. Dentro da lógica de que situações internas refletem-se substancialmente na política externa de um país, o Paraguai nesse período irá experimentar intermináveis turbulências políticas internas cujos reflexos serão claros na sua política externa. Entre o final da guerra (1870) e início da ditadura de Alfredo Stroessner (1954) nada menos do que 44 pessoas assumiram a presidência do país, nove deles eram militares e vinte e cinco golpes militares foram bem sucedidos durante o período. (NETO, 2012). Ainda durante o mesmo período dois eventos irão marcar profundamente o país, a Guerra contra a Bolívia, conhecida como Guerra del Chaco⁴, que iniciou em 1932 e terminou em 1935 e a Guerra Civil de 1947⁵ que, segundo Goiris, *instaura a preeminência do Partido Colorado e do estamento militar que permanecem no poder até hoje.* (GOIRIS, 2000, p. 21).

Após esse longo período de instabilidade o país irá experimentar nada menos do que 34 anos de estabilidade política com o governo autoritário do General Alfredo Stroessner, o mesmo que ajudou o Presidente Morínigo a vencer os insurgentes em 1947. A estabilidade política, no entanto, teve um alto custo para os direitos políticos e sociais no Paraguai uma vez que o governo stronista, como é conhecido no país, governou o Paraguai com mão de ferro, perseguindo implacavelmente qualquer movimento crítico ao seu governo, tornando-se uma das ditaduras mais sanguinárias e longínquas da região (CHIAVENATO, 1980)

⁴ A guerra contra a Bolívia foi substancialmente por questões limítrofes e foi a principal guerra do século XX na América do Sul. Como consequências a guerra matou 60 mil bolivianos e 30 mil paraguaios.

⁵ A Guerra Civil de 1947 originou-se do rompimento de uma coalizão de governo do então presidente Higínio Morínigo. A coalizão era fruto da abertura política que o presidente havia instaurado após vários anos de proibição da participação política e suspensão da constituição. Em 1945, pressionado pelo fim da Segunda Guerra Mundial e ao reestabelecer as liberdades políticas, organizou uma coalizão de governo entre o Partido Colorado e a Concentración Revolucionaria Febrerista., coalizão conhecida como a “primavera democrática”. Essa coalizão, no entanto, durou apenas 6 meses e com o rompimento das relações os febreristas aliaram-se com o Partido Liberal e o Partido Comunista com apoio de uma parte das forças armadas, organizando um levante afim de derrubar o presidente colorado. Da guerra resultaram a morte de mais de 30 mil paraguaios e culminou com a vitória do presidente Morínigo e do Partido Colorado. Como afirma Goiris, é o início da hegemonia absoluta do Partido Colorado no comando do país. (GOIRIS, 2000).

No que se refere propriamente à política externa no período da Ditadura de Stroessner, Neto afirma serem três principais eixos:

- a) manutenção das boas relações com os Estados Unidos, com vistas a obter recursos externos e apoio político essencial para a legitimação do regime; b) aproximação com o Brasil, para conseguir investimentos e, assim, diminuir a influência argentina na vida política paraguaia; e c) manutenção de relações maduras com a Argentina, buscando evitar a “satelitização” do Paraguai pelo Brasil.(NETO, 2012, p. 4)

Sobre o primeiro eixo o autor afirma que em virtude do forte discurso anticomunista do Stroessner, como consequência inclusive da sua participação na Guerra Civil de 1947 onde um dos principais atores era o Partido Comunista, a Casa Branca viu com bons olhos a figura do ditador no coração do continente e Asunción passou a ser um parceiro importante da estratégica americana de luta contra o comunismo e a influência da União Soviética na Região por ocasião da Guerra Fria. Em consequência, Paraguai recebeu cerca de 53,2 milhões de dólares de ajuda americana (NETO, 2012). Essa relação, no entanto, começa a se deteriorar quando Estados Unidos inicia uma mudança na sua agenda com América Latina, pressionando o governo paraguaio pela abertura política e respeito aos Direitos Humanos. Essas mudanças implicariam na deteriorização das relações diplomáticas entre Washington e Asunción.

Sobre o segundo eixo, o autor afirma que desde os seus primeiros anos de governo, Stroessner procurou aproximação com o Brasil a fim de enfrentar a excessiva dependência da Argentina, especialmente no que se refere à sua comunicação externa pelo porto de Buenos Aires. Além disso, do ponto de vista político Buenos Aires era o quartel general dos opositores ao seu regime, daí a relevância política de uma aproximação com Brasília. Resulta dessa aproximação várias iniciativas conjuntas, entre as mais relevantes a construção da Ponte da Amizade entre Foz do Iguaçu e Ciudad del Este e a construção da Hidrelétrica Binacional de Itaipú no Rio Paraná. (NETO, 2012). Porém, as relações com o Brasil também passaram por momentos de esfriamento, especialmente em relação ao problema de litígio fronteiriço de Sete Quedas onde o Paraguai alegava ter direito às águas nas quais o Brasil pretendia construir uma hidrelétrica. Talvez as relações mais tensas desde o fim da guerra do Paraguai tenha sido esse episódio, chegando, segundo alguns autores, próximo de um conflito militar

entre as duas nações. Outro tema que é decorrente dessa relação, já após a construção da hidrelétrica, é a renegociação da dívida da Itaipú e a renegociação dos valores da energia vendida pelo país ao Brasil.

Com a Argentina, por outro lado, e contemplando aqui o terceiro eixo, apesar do distanciamento estratégico após aproximação com o Brasil, as relações passaram por várias fases, a primeira de distanciamento e posterior a isso um esforço por parte da Argentina de aproximação para impedir o avanço do Brasil na sua relação estratégica com o Paraguai e assim equilibrar as relações entre os dois países. É importante notar que a Argentina chegou a construir com o Paraguai também uma hidrelétrica binacional como parte da campanha de aproximação e de contenção da política externa brasileira com o Paraguai.

Um pouco diferente, embora parcialmente parecida é a afirmação de Arce sobre

a política externa de Stroessner. Segundo ele:

Durante los tiempos de Stroessner (1954-89), la política externa del país se orientó hacia 3 grandes objetivos estratégicos: en primer lugar, un relacionamiento amigable con países estratégicos (Argentina, Brasil, Estados Unidos y la Comunidad Europea). En segundo lugar, captación de cooperación internacional mediante el alineamiento a las directrices e intereses de países aliados. En tercer lugar, la defensa internacional de la Doctrina de Seguridad Nacional como sistema social de una democracia sin comunismo (ARCE, 2011, p. 3).

É importante notar que, apesar do seu personalismo e ter imprimido nas relações externas paraguaias uma conduta quase que extensiva da sua figura enquanto ditador e presidente, Stroessner foi muito habilidoso ao circular de maneira absolutamente pragmática entre duas potências regionais. Isso rendeu-lhe vitórias importantes, o que em partes também legitimava seu governo e sua figura caudilhista. Sobre isso Menezes afirma que:

[...] Na verdade, quem se encontrava em uma boa posição era o país Guarany, pois o que ele perdesse em Itaipu com o rebaixamento da cota, recuperaria das usinas de Corpus e Yaciretá. Assim o desacordo era mais entre Brasil e Argentina, com o Paraguai em uma excelente posição, principalmente porque um daqueles projetos já estava em construção e desse modo seu poder de barganha aumentava (MENEZES, apud NETO, 2012, p. 15).

O Paraguai, por tanto, circulava entre as duas potências regionais com uma vantagem excepcional de buscar ganhos tanto com o Brasil como com a Argentina. Entre as duas potências, por sua vez, havia a preocupação de tornar o Paraguai um parceiro estratégico, seja para ampliar o mercado de consumo, seja para aumentar a influencia regional e assim potencializar o status de país hegemônico na região. A Argentina especialmente temia que o Brasil fizesse do Paraguai um país satélite, e o Brasil preocupado em reduzir a influencia argentina com quem especialmente pela questão linguística e cultural o Paraguai teria uma maior aproximação. Segundo Souto, autores como LEWIS consideram essa posição da política externa paraguaia como “neutralidade pragmática” jogando com duas potências regionais sem necessariamente demonstrar maior aproximação com um ou outro, uma espécie de simulação de neutralidade (SOUTO, 2013).

A política externa Pós 1989

No dia 3 de fevereiro de 1989 o General Andrés Rodrigues liderava o golpe militar que poria fim a 34 anos de ditadura militar. No mesmo ano o próprio Andrés Rodrigues era eleito presidente do Paraguai num primeiro intento de democratização do país. Após a eleição a elite política estabeleceu uma agenda de transição que culminaria com a eleição do primeiro presidente civil em 1993. A transição para a democracia naturalmente muda o caráter da política externa paraguaia iniciando com um esforço de se apresentar para a comunidade internacional como país em vias de democratização, a última da região. O esforço diplomático dos primeiros anos foi de retomadas das relações com países estratégicos. No entanto, apesar desse esforço é inegável a continuidade de algumas características do período ditatorial,

especialmente pela característica da transição tendo sido este dentro da própria estrutura partidária de sustentação do regime e do mesmo escopo militar. Ou seja, a transição não implicou em ruptura de um modelo centralizador e de comando militar com um partido hegemônico. Essa continuidade aparece claramente nas primeiras análises da política externa já no período democrático quando Simón afirma que:

Cuando a fines de 1991 estan por cumplirse tres años del derrocamiento de Stroessner y, por consiguiente, del inicio de la transición, el panorama que exhibe el Paraguay en sus relaciones exteriores sigue siendo preocupante, pues el Ministerio respectivo y el manejo de las relaciones internacionales del país continúan atascados en la herencia dejada por el autoritario régimen anterior: de improvisaciones, déficit de institucionalización y de modernización, y carencia de profesionalismo (SIMÓN, 1991 p. 5)

Simón parece explicar bem o problema que enfrenta a diplomacia paraguaia e a dificuldade de produzir uma identidade clara da política externa do país pós ditadura. Essa situação parece parte de uma crise ainda maior do Estado uma vez que a estrutura estatal enfrentava sérios problemas de necessidade de modernização que parece não estar na agenda das elites do Partido Colorado que, a julgar pelas considerações de Simón, estão mais ocupados com disputas internas do que propriamente em modernização estatal. Sobre isso o autor afirma que:

En el caso paraguayo, sin duda tanto el cambio político interno (el inicio de la transición) como las transformaciones sistémicas que condujeron a la actual etapa de posguerra, alteraron por completo el contexto local y mundial de las relaciones internacionales del país, pero su política exterior no ha logrado adaptarse plenamente a tales acontecimientos, principalmente por carecer la actual administración del Estado de una concepción estratégica definida, propia y global, sobre las posibilidades y límites del Paraguay en el mundo del siglo XXI que ya vivimos. (SIMÓN, 1991, p. 7)

É possível afirmar, portanto, que o país no período democrático teve dificuldades estruturais para pensar sua estratégia de política externa de forma mais clara e dinâmica com uma leitura estratégica das relações regionais e internacionais. Embora nesse mesmo período tenha surgido o Tratado de Asunción que deu origem ao Mercosul, integrando num mercado único 4 países com economias muito diferentes, a estratégia paraguaia não parece estar clara em relação à sua política externa. Ruffinelli recupera essa hipótese ao dizer que: *“en el año 2002 por primera vez en la historia del Paraguay se hace un esbozo escrito de los lineamientos de la política exterior paraguaya para el siglo XXI.”* (RUFFINELLI, 2012, p.21).

O esboço sobre os elementos da política externa paraguaia a que se refere o autor tem cinco grandes temas da política externa paraguaia, os quais são relevantes e pode ajudar para compreender em partes a estratégia do país em matéria de inserção internacional. O primeiro deles é o tema do Desenvolvimento Humano Sustentável. Embora seja uma conceituação muito genérica parte da hipótese de que o país tem que priorizar o desenvolvimento com inclusão social a fim de enfrentar os graves problemas de pobreza e desigualdade dos seus cidadãos. Segundo Ruffinelli: *“Se debe luchar por conseguir un mundo en el cual las desigualdades se atenúen y se busque una mejor distribución de la riqueza. Con ello se evitarán conflictos de carácter político que se producen por falta de políticas claras en las que deben estar*

empeñados todos los gobiernos.” (RUFFINELLI, 2012, p. 21). O segundo é Estado de Direito Democrático, Governabilidade e Questões Sócio-culturais. O enfoque aqui é o compromisso com a Democracia e a ideia de que na região não tem como pensar em outros sistemas políticos que não seja aquela que permite a participação social e o funcionamento do Estado de Direito. O terceiro é Economia, Comércio e Investimento com a ideia de que para uma inserção internacional de uma economia pequena como a paraguaia não há outro caminho do que apostar em estratégias regionais de cooperação a fim de inserir-se no cenário mundial de comércio. Enfatiza também a ideia da segurança jurídica como elemento importante, especialmente para o investimento estrangeiro no país. O quarto eixo é o tema dos Direitos Humanos. Sobre este é relevante afirmar que não há como pensar a inserção internacional de um país sem um compromisso sério com esta temática e que passa fundamentalmente pela assinatura dos tratados internacionais relativos a essa matéria e o Paraguai, no intuito de se inserir dentro do escopo internacional precisa demonstrar uma clara disposição de compromisso com o tema. O quinto e último é o tema do Meio Ambiente, este com ênfase na ideia de que o país não pode ficar fora do esforço mundial de preservação do meio ambiente. (RUFFINELLI, 2012). O autor conclui dizendo que:

Como conclusiones relativas a la política exterior paraguaya podemos decir que ella está encaminada, como en todos los países, a fortalecer el poder nacional, y, por ende, su inserción en el mundo de una manera positiva, con fuerte inclinación hacia la diplomacia económica-comercial, y preferente atención a los derechos humanos. (RUFFINELLI, 2012, p. 24).

A definição das estratégias e a conclusão do autor parecem coincidir com as afirmações de Lucas Arce que, ao fazer uma reconstrução periódica das relações externas do Paraguai considera 2003, ano de eleição de Nicanor Duarte Frutos, como o início de uma reconstrução da política externa paraguaia com uma continuidade no período do Presidente Fernando Lugo eleito em 2008. O autor considera que no período anterior aos dois governos citados o Paraguai, apesar dos esforços concretos e de resultados importantes, demonstrou uma imensa fragilidade de produção concreta de uma estratégia de política externa, como aliás já indicamos em parágrafos anteriores. Caracteriza-se esse período pela falta de profissionalização do quadro componente da política externa paraguaia, associado, segundo o autor, a outros dois elementos igualmente substanciais: primeiro em virtude do tamanho e da sua posição geográfica o país tem pouca possibilidade de pensar uma política externa autônoma e, segundo, a falta de uma estratégia nacional de desenvolvimento inviabiliza a elaboração de uma estratégia de inserção internacional observado em outros países como Brasil, Chile e Colômbia. (ARCE, 2011, p. 7).

Ainda sobre o mesmo tema é relevante o que observam Leonardo Granato, Nahuel Oddone y Matías Panelo quando afirmam que:

En términos de gobernabilidad democrática, Paraguay carece de una “continuidad de políticas y reducción de incertidumbre” así como también del reconocimiento de una falta de “gradualidad del cambio”. Si ésta se mide en términos de continuidad de políticas aplicadas, los dirigentes carecen aun de esa visión de largo plazo que exige pensar un modelo de país. Además, Paraguay, como muchos de los países latinoamericanos, no há podido constituir aún una coalición social que sirva de apoyo al modelo de desarrollo

nacional o regional. (GRANATO, ODDONE, PANELO, 2009, p. 227)

Sobre essas observações é importante notar que os elementos internos da frágil democracia paraguaia têm relação direta com o que os autores entendem como improvisação e fragilidade da estratégia da sua política externa. De 1989 a 2003 foram 14 anos de transição à democracia, com a sua característica peculiar no caso paraguaio em que a mudança de regime aconteceu dentro do mesmo partido hegemônico de sustentação da ditadura, com uma ativa participação dos militares na vida política de transição, pelo menos oficialmente até a eleição do primeiro presidente civil em 1993. Intermináveis disputas internas da elite política colorada se deram durante os primeiros anos de democracia, especialmente entre grupos afins ao ex-ditador e grupos da ala democrática que derrubaram Stroessner, entre eles Nicanor Duarte Frutos que em 2003 será eleito presidente sem apoio da maioria colorada. As disputas foram tão sistemáticas que o segundo presidente civil eleito em 1993, Raul Cubas Grau, e que assumiu o poder um ano depois, renunciou a presidência da república antes de sofrer um *Impeachment* com apenas 9 meses de mandato. Cubas foi responsabilizado pelo assassinato

de sete jovens que protestavam contra seu governo assim como acusado de ter sido responsável pelo suposto assassinato do seu então vice-presidente da República Luis Maria Argaña. O assassinato dos jovens opositores ao seu governo aconteceu em março de 1999 na frente do Palácio de Governo.

Em decorrência dessa disputa interna, somente em 2003, com a eleição do Nicanor Duarte Frutos, as coisas começam a se normalizar no país. Isso talvez explique o que Ruffinelli afirma ter sido a primeira elaboração de uma estratégia de política externa e o que os demais autores consideram também como a primeira mudança da política externa com posições claras do governo paraguaio sobre determinados temas. São esclarecedoras as afirmações de Arce sobre o período anterior que caracterizamos até aqui ao afirma que:

La literatura señalada caracteriza a la política exterior del Paraguay como una política reactiva, que actúa en consecuencia de los cambios consumados a nivel internacional, y que es constreñida en gran medida por un sistema de decisiones obsoleto (diplomacia presidencialista), una serie de crisis político-institucionales y turbulencias económicas que centraron el interés de los partidos políticos y la sociedad en los asuntos internos del Estado paraguay, la falta de una estrategia global para el desarrollo económico-social del país donde enmarcar la política externa y las crecientes dificultades del plantel del Ministerio de Relaciones Exteriores, de por sí poco profesionalizado y carente de recursos humanos y materiales, para adecuarse a las necesidades del mundo globalizado (ARCE, 2011, p. 8).

Nessa mesma perspectiva os autores afirmam que ao invés de uma proposição clara sobre sua política externa, o Paraguai foi arrastado nas iniciativas de integração regional e mundial conforme as circunstâncias e às estratégias dos seus dois grandes vizinhos, Brasil e Argentina. (ARCE, 2011).

Os governos de Nicanor Duarte Frutos (2003 – 2008) e Fernando Lugo (2008 – 2011) marcaram importantes avanços na política externa paraguaia. Em partes porque Nicanor era um reformista dentro do Partido Colorado e Lugo por ter conseguido derrotar o Partido Colorado terminando com uma hegemonia de 61 anos ininterruptos

de governo, além de ter sido o primeiro presidente de esquerda a assumir a presidência no período democrático.

Sobre o governo de Nicanor, algumas posições indicaram claramente uma reformulação da política externa paraguaia em relação a alguns temas, o mais importante deles talvez tenha sido sua relação com Estados Unidos. Sobre este ponto é importante ressaltar que o país, depois de um quase alinhamento automático com os americanos desde o fim da ditadura, tomou posições bastante críticas, resumida na intervenção do presidente na Assembleia Geral das Nações Unidas em que reforça a ideia sul-americana de que a agenda internacional não pode ficar apenas e exclusivamente no tema do terrorismo, contestando inclusive os sucessivos informes do Departamento de Estado sobre a possível existência de redes terroristas que financiariam o Hezbollah desde a tríplice fronteira entre Brasil, Paraguai e Argentina. Reforça a agenda sul-americana de combate à pobreza, à desigualdade e ao desemprego em detrimento do terrorismo e do narcotráfico (ARCE, 2011). Soma-se a isso suas posições contrárias ao embargo econômico a Cuba, sua negativa de enviar tropas para o Iraque e o permanente alinhamento com o Brasil sobre a reformulação do Conselho de Segurança da ONU indicando claramente de que o Brasil deveria ser um dos países a integrar o Conselho, uma vez reformulado.

Já a presidência de Fernando Lugo deu continuidade à política externa, com um alinhamento muito mais próximo do discurso integracionista da América Latina uma vez que integrava a onda chamada progressista na América do Sul com a eleição de presidentes de esquerda. Para muitos, a primavera sul-americana, em alusão à primavera Árabe, chegava finalmente ao Paraguai. Dois episódios são marcantes na sua política externa, a negativa do país sobre a base militar americana no território e a renegociação dos valores pagos pela energia produzida no Itaipu e vendida integralmente ao Brasil (ARCE, 2011).

Finalmente, faltam elementos para uma análise da política externa do atual presidente Horacio Cartes. No entanto, é possível afirmar que um processo de consolidação de uma estratégia de política externa tenha novamente sido afetada pela política doméstica uma vez que Fernando Lugo foi destituído do poder em 2011 através de um processo de *Impeachment*, tendo assumido no seu lugar o vice-presidente e desafeto do Lugo, Federico Franco. Este, em pouco mais de um ano de mandato, colecionou denúncias de corrupção e aparelhamento estatal ao ponto de alguns analistas afirmarem que o país estava sem rumo e sem controle no final do seu mandato. O *Impeachment*, por sua vez, resultou na expulsão temporária do Paraguai do Mercosul, fato que gerou muita repercussão interna, e a sua saída proporcionou o ingresso da Venezuela como membro pleno. Após a eleição de Horácio Cartes o Paraguai foi reincorporado no Mercosul e finalmente o Congresso, num ato simbólico, aprovou a inclusão da Venezuela. Outro aspecto que necessitaria de uma análise do atual momento diz respeito à figura do presidente atual, Horácio Cartes. O mandatário é um dos maiores empresários do ramo da tabacaria e o Paraguai historicamente tem sido um dos grandes fornecedores de cigarros falsificados ao Brasil, a maioria deles tem origem nas fábricas do atual presidente. Entendemos que este fato deve significar algum grau de incidência na relação do Brasil com o Paraguai.

Considerações finais

Como parte conclusiva queremos abordar, a modo de introdução para uma futura pesquisa mais aprofundada, alguns elementos que nos parecem relevantes para pensar a política externa paraguaia dentro de alguns esquemas teóricos.

O primeiro deles é sobre a possibilidade de pensar o comportamento paraguaio no cenário regional, especialmente com os seus dois maiores vizinhos e a sua posição estratégica para possíveis aproximações com os Estados Unidos. A descrição histórica indica que o país, apesar das suas limitações já descritas, desde o personalismo da sua política externa, a falta de uma visão estratégica clara e de uma inexistente política industrial, tem se comportado objetivamente entre os seus dois vizinhos como um país que reconhecendo sua posição de pouca relevância em termos de poder econômico, busca o maior benefício possível da posição dos dois países, que em partes disputam a liderança na região. A modo de sugestão queremos afirmar que justamente essa posição estratégica geográfica possibilitou, com todos os limites internos, certa identidade e estratégia da Política Externa paraguaia ao longo da sua história, especialmente na relação estabelecida com os dois países vizinhos. Esse comportamento poderia caracterizar, na nossa avaliação, uma postura que se enquadraria dentro do esquema teórico de “Carona” em que contribui para a estabilidade hegemônica na mesma proporção em que recebe incentivos positivos (REGINA, 1990). Na condição de carona sofre a coerção decorrente da posição de hegemonia atual do Brasil em que este impõe certos condicionantes a partir dos seus incentivos. O exemplo claro dessa relação é o caso da Itaipu. O Paraguai tem direito, pelo tratado, a 50% da energia gerada na hidrelétrica e lhe pertence, em decorrência, nada menos do que metade da maior hidrelétrica do mundo. É obrigado, no entanto, a vender de forma exclusiva ao Brasil a sua energia excedente, situação que em nossa opinião traduz claramente a relação de incentivos e coerção entre os dois países. Nas recentes renegociações dos valores pagos pela energia excedente, mais uma vez o Brasil ofereceu importantes incentivos ao triplicar o valor. Exigiu, no entanto, um conjunto de compromissos por parte do Paraguai, especialmente no que tange à transparência e luta contra o contrabando. O mesmo se aplica com a Argentina em relação à hidrelétrica binacional Yaciretã. Aliás, como claro exemplo da estratégia paraguaia de jogar com as duas potências a fim de tirar a maior vantagem possível é a questão energética pois o país tem duas hidrelétricas binacionais e uma nacional, tudo isso para um consumo interno de apenas 5% da Itaipu e 15% de Yacyretã, o resto da produção energética nas duas binacionais é destinada exclusivamente aos países sócios. Um estudo mais aprofundado do comportamento paraguaio com o Brasil e a Argentina revelaria, na nossa avaliação, uma conduta que seria capaz de demonstrar que a Política Externa do país tem sim, embora muito limitada, uma estratégia coerente com sua posição geográfica e sua relevância político-econômica.

Outro aspecto decorrente dessa posição estratégica do país é a sua postura em relação aos Estados Unidos. Embora não tenhamos feito nenhuma referência na descrição histórica do período democrático da sua relação com os Estados Unidos, é importante salientar que o país tem feito alguns ensaios de aproximação mais estratégica com Washington no intuito de exigir maiores benefícios dos seus aliados regionais. Exemplo disso foi em 2005 quando Donald Rumsfeld visitou o Paraguai em pleno debate regional no Mercosul sobre o FOCEM com uma posição crítica da

classe empresarial paraguaia que considerava tal iniciativa, embora louvável na sua estratégia, como ameaça às empresas paraguaias que poderiam ser substituídas por construtoras estrangeiras. Com a visita d Rumsfeld, o Paraguai ensaia uma aliança estratégica com o Estados Unidos que, entre outros acordos, incluía facilidades militares aos Estados Unidos por 18 meses com a construção de uma base aérea americana a quilômetros da fronteira com a Bolívia, presença permanente de militares americanos, ajuda para combate ao terrorismo, narcotráfico e enfrentamento à pobreza (LABATUT, 2009). Um acordo militar desta característica com um dos sócios do Mercosul no quintal dos dois países de potência regional seria uma catastrófica derrota diplomática para a região. Embora os acordos tenham sido congelados e a base aérea assim como a presença militar americana não tenham tido continuidade, especialmente após a vitória do Presidente Lugo, a estratégia diplomática paraguaia é exatamente usar sua posição numa região em que especialmente o Brasil tenta se colocar como Liderança regional. O episódio de 2005 poderia ser considerado como uma clara demonstração de que o Paraguai tem uma estratégia diplomática e essa estratégia é ao mesmo tempo integrar uma proposta regional, o Mercosul, e jogar com outras possibilidades de aproximação com o intuito de obter mais vantagens da sua posição geográfica. Sobre isso Labatut afirma que?

Aparece también dentro de una situación delicada respecto a sus estorbosos vecinos, frente a los cuales la relación de fuerza es desfavorable. La integración regional en el marco del MERCOSUR fue vista en los años ‘90 como la alternativa política llena de promesas. Hoy la integración regional muestra sus límites y sus desventajas que pesan sobre los grandes Estados de la región, presa también de situaciones difíciles, sin permitir pensar que se pueda asistir a una aceleración suficientemente significativa de la integración para que esta misma pueda aportar a Paraguay respuestas satisfactorias a los graves problemas que la asaltan. Por este hecho, la alianza con la potencia hegemónica: los Estados Unidos, se impone como principio de “real politik” para reforzar su capacidad de negociación en la región. Pero esta cooperación bilateral entre dos potencias desiguales refuerza el peso de Estados Unidos en La región. No sería del interés de los Estados Unidos ni los de la región que las fracturas políticas se abran. (LABATUT, 2009, p. 219)

O segundo aspecto que a modo de conclusão queremos indicar é o que se refere ao custo do Paraguai para a liderança regional brasileira, ou ainda, quanto ganha o Paraguai com o esforço brasileiro de ser liderança regional. Nas últimas décadas, especialmente após a figura de economia emergente, o Brasil tem feito inúmeros esforços a fim de estreitar suas relações com o Paraguai. Por outro lado, o país guarani tem tido inúmeros incentivos em termos de cooperação estratégica com o Brasil e com o Mercosul como um todo. É o caso da renegociação do Itaipu, com o qual o Paraguai triplicou suas receitas com a venda de energias passando de 120 para 360 milhões de dólares anuais. (ARCE, 2011, p. 16). Negar uma reivindicação de um pequeno país que está sob sua influencia seria, para a liderança brasileira, uma marca negativa. Outro elemento é o próprio Mercosul. Especialmente o Brasil tem contribuído muito economicamente para o Financiamento dos projetos do FOCEM⁶ e o

⁶ O Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul – FOCEM tem orçamento anual de 100 milhões de dólares. Do total, 70% é contribuição brasileira, 27% da Argentina, 2% do Uruguai e 1% do Paraguai. Fonte: Ministério do Planejamento.

Paraguai é um dos que mais se beneficia com isso. Esse fato foi um incentivo importante para que unanimemente a classe industrial e econômica do país fossem favoráveis à volta do Paraguai ao Mercosul. Considerando a estratégia paraguaia de pensar sua política externa a partir da sua relação com os dois vizinhos e sua posição estratégica geograficamente como firmamos no parágrafo anterior, quanto ganha o Paraguai com a estratégia brasileira de ser uma potência regional?

E, finalmente, uma análise mais apurada seria relevante especificamente sobre o caso do Mercosul. Segundo Labatut:

La integración regional en el marco del MERCOSUR fue vista en los años '90 como la alternativa política llena de promesas. Hoy la integración regional muestra sus límites y sus desventajas que pesan sobre los grandes Estados de la región, presa también de situaciones difíciles, sin permitir pensar que se pueda asistir a una aceleración suficientemente significativa de la integración para que esta misma pueda aportar a Paraguay respuestas satisfactorias a los graves problemas que la asaltan. Por este hecho, la alianza con la potencia hegemónica: los Estados Unidos, se impone como principio de "real politik" para reforzar su capacidad de negociación en la región. (LABATUT, 2009, p. 219)

Na medida em que o MERCOSUL objetivamente não representa para o Paraguai uma estratégia de enfrentamento das suas históricas deficiências internas em termos de infraestrutura e pobreza, a tendência em reforçar a ideia de possíveis acordos bilaterais é cada vez mais visível. Soma-se a isso a contestação cada vez mais enfática da liderança regional brasileira como sendo semi-imperialista na região. Recentemente o Jornal ABC, de maior circulação do país, publicou um editorial com o título "Descarada demostración de imperialismo colonialista"⁷. Editoriais com esse conteúdo tem se multiplicado nos últimos anos contestando a hegemonia brasileira na região e defendendo a ideia de que o Paraguai deve se aproximar de outros países, especialmente via acordos bilaterais.

Referências Bibliográficas

ARCE, Lucas. En la búsqueda de una estrategia global: La Política Externa del Paraguay. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*. n. 11. Vol. 6. Enero-Junio 2011.

ABColor. Descarada demostración de imperialismo colonialista. Disponível em: <http://www.abc.com.py/edicion-imprensa/editorial/descarada-demostracion-de-imperialismo-colonialista-1391775.html>. Acesso 30 de julho de 2015.

CALDAS, Erick Augusto Pereira. La ecuación estratégica paraguaya en los albores del siglo XXI: Democracia, desarrollo y seguridad. *Sociedad Global*. vol. 2. Nos. 2-3. junio-diciembre 2009 (p.179-194)

CERVO, Amado e RAPOPORT, Mario (orgs.). *Historia do Cone Sul*. Brasília: Editora da

⁷ Editorial do Jornal ABC color de 26 de julho de 2015. Disponível em: <http://www.abc.com.py/edicion-imprensa/editorial/descarada-demostracion-de-imperialismo-colonialista-1391775.html>. Acesso 30 de julho de 2015.

UnB, 1998.

CHIAVENATO, Julio José. Stroessner: retrato de uma ditadura. São Paulo, Brasiliense, 1980.

DORATIOTO, Francisco. O Brasil no Rio da Prata (1822-1994). Brasília, FUNAG, 2014.

_____. “Formação dos Estados nacionais e expansão do capitalismo do século XIX” (1998) in RAPOPORT, Mario e CERVO, Amado Luiz (orgs) *História do Cone Sul*. Brasília, Editora UNB, 1998.

GOIRIS, Fabio Anibal Jara. Autoritarismo e Democracia no Paraguai Contemporâneo. Editora UFPR, Curitiba, 2000.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Cinco siglos de periferia: una contribución al estudio de la política internacional. Buenos Aires, Prometeo Libros, 2005.

LABATUT, Bernard. Paraguay de cara al futuro: Política, Economía y Energía. *Sociedad Global*. vol. 2. Nos. 2-3. junio-diciembre 2009 (p. 195-221).

LIMA, Maria Regina. A economia política da política externa brasileira: uma proposta de análise. *Contexto Internacional*. n. 12, jul-dez, 1990.

Ministério do Planejamento. Focem - Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul. Disponível em:
<http://antigo.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=10&ler=t3431>. Acesso: 30 de julho de 2015.

NETO, Tomaz Espósito. Os eixos da Política Externa do Paraguai de 1954 a 1989. *Boletim Meridiano* 47. n. 134, vol. 13, nov.-dez. 2012 (p. 11 a 18).

ROLÓN, José Aparecido. Paraguai: transição democrática e política externa. São Paulo, 2010.
RUFFINELLI, José Antonio Moreno. Paraguay y su Política Exterior. *Revista Diplomática*. Año 1, Número 2, Diciembre 2012 p.15-26.

SIMON G, José Luis. Política Exterior y Democracia en el Paraguay y sus vecinos. Asunción, 1995.

_____. Modernización insuficiente, carencia de una visión global y condicionamientos de un Estado prebendario en crisis. *Cuaderno de discusión*. Asunción, 1991.

_____, LOPEZ, Aldo Centurion. La agenda internacional pos-11 de septiembre y las exigencias para las políticas públicas externas del Paraguay. *Fundación Konrad Adenauer Paraguay*. Asunción, novembro de 2003.

YEGROS, Ricardo Scavone. BREZZO, Liliana M. História das Relações Internacionais do Paraguai. Brasília, FUNAG, 2013.

O SUBIMPERIALISMO E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A AMÉRICA LATINA

Larissa Terra Langer¹

Resumo: Desde as primeiras discussões a cerca da Integração Regional na América Latina, no século XIX, há por parte de alguns países do continente, o questionamento sobre o caráter imperialista do Brasil na região. Quando pensamos em Integração Regional, costumamos pensar em uma liderança, um país que puxe a frente nesse processo. Como no caso Sul Americano essa liderança foi sempre compartilhada com a Argentina, quando o Brasil mostra-se capaz de avançar em parcerias e investimentos, alguns desses países "menores" opõem-se às propostas. É possível vermos que, há entre eles uma preferência (não escrita, mas nas ações) de serem liderados pelos Estados Unidos do que por um vizinho, dificultando a integração sub-regional. Portanto, abordar-se-á o caso Brasileiro especialmente a partir do Governo Lula, como se dá a conversa com os países vizinhos e a possível dominação sobre eles desde então. O investimento do Brasil na América do Sul foi um dos principais motivos do subimperialismo ter voltado à pauta de discussões. Concomitantemente aos investimentos, temos demonstrações de como o país se empenhou em cooperar, com ênfase em questões político-econômicas e sociais entre os membros do MERCOSUL. O principal autor utilizado é Ruy Mauro Marini, para ele, o subimperialismo é "a forma que assume a economia dependente ao chegar à etapa dos monopólios e do capital financeiro." (MARINI, 1977, p. 31).

Palavras-chave: América Latina, Subimperialismo, Influência Compartilhada, América do Sul

1 INTRODUÇÃO

O modelo mundial atual vem ganhando um novo "rosto", diferente daquele dos tempos do Concerto Europeu, ou mesmo da ordem de Bretton Woods, ou da Guerra Fria. Hoje o estudo do regionalismo é reforçado. Nesse cenário, as potências emergentes regionais são os principais atores. É importante para as Relações Internacionais atuais, que estudos acerca do regionalismo sejam aprofundados na própria região, e não pelas grandes potências mundiais.

Vocações naturais ou destinos manifestos nunca existiram. Infelizmente a própria natureza competitiva e hierárquica do sistema é um jogo de soma zero, impedindo que todos tenham os mesmos ganhos. Cria assim, impressão errônea de que só alguns possuem o "destino manifesto" de comandar o resto do mundo. É exatamente por isso, que a região tratada no presente artigo é a América Latina, e o objeto de estudo apresentado é o suposto imperialismo brasileiro. Teria o Brasil o objetivo de comandar sozinho a região?

Para que os mesmos "erros" das grandes potências mundiais não ocorram no continente latino-americano, a configuração do Brasil nesse cenário deve ser uma política de vizinhança ativa, para que seja possível assumir o papel de líder do hemisfério sul e o ganho de voz no âmbito global, especialmente na reivindicação por uma cadeira permanente no

¹ Acadêmica do 8º semestre de Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Maria. E-mail: larissaterralanger@gmail.com

Conselho de Segurança da ONU. Isso deve-se dar com o fortalecimento regional, pois apesar de ser o país mais forte da região, não tem capacidade de atuar sozinho.

Existe no continente, inúmeros casos de discussão sobre a importância da Integração Regional para que os países pudessem superar os atrasos econômicos causados desde a época colonial. No entanto, espera-se que os principais países da região não hajam de forma a querer dominar a soberania dos demais. Esse deve ser o princípio máximo pelo qual os Estados devem guiar-se.

2 Dos primórdios do Pan-americanismo às ideias de imperialismo e subimperialismo

As primeiras ideias acerca de integração regional na América Latina (Bolivarianismo e Monroísmo) que buscavam a independência das novas nações e crescimento econômico industrial, tinham objetivos específicos, que não agradavam totalmente todos os países do continente.

No primeiro, Simón Bolívar levava como ideal, a união de todos os povos da América, mais especificamente, os da América Hispânica. De certa forma, fazia-se ali um contrabalanceamento com as nações desenvolvidas, especialmente os impérios europeus, fonte de todo o subdesenvolvimento e atraso econômico que o continente já apresentava.

Já no segundo, foi disseminado o Destino Manifesto na Doutrina Monroe, com o famoso lema: “a América para os Americanos”. Sabemos que há uma dualidade do termo “americanos” que poderia significar tanto “todos os países do continente”, quanto “os EUA”.

Em vistas disso o Brasil, que apesar de engatinhar, já possuía uma maior diversificação industrial que os demais países da América Latina, e não se via incluído em nenhuma das iniciativas pan-americanas. Criou assim, uma terceira vertente do pan-americanismo: O Brasileiro. Esse último não foi difundido, nem teve tantos adeptos quanto os demais. Entre os motivos, estava a crítica de que (o país estava tentando ter ganhos sozinho e teria caráter imperialista sobre os demais latino-americanos).

Desde as primeiras discussões acerca da Integração Regional na América Latina, no século XIX, há por parte de alguns países do continente, o questionamento sobre o caráter imperialista do Brasil na região.

2.1 Características de um Brasil subimperialista e subdesenvolvido

Alguns países consideravam o Brasil imperialista, ou subimperialista, em parte a o que Cervo chama de Diplomacia da Barganha, em que o Brasil e o México, por exemplo, tiraram dos EUA e dos “gigantes” da Europa, enormes benefícios comerciais, de industrialização e de segurança. A Argentina não seguiu o mesmo caminho..

Já em meados dos anos 30, a América Latina, mais especificamente a América do Sul, convivía com o que alguns autores (Amorim, Cervo, Bueno) chamam de liderança compartilhada. Nesse contexto, tal liderança sub-regional se daria ora com o Brasil, ora com a Argentina, e algumas vezes, entre os dois países. Amado Cervo cita que Perón chegou a sugerir ao Brasil que não existissem mais alfândegas entre eles, para que agissem como irmãos que visitam um ao outro sem a necessidade de bater na porta ao entrar. Porém, no exemplo dado acima, percebemos que há certa rejeição às propostas de integração dos vizinhos. Dada a briga histórica entre os países, ou até mesmo a implicância por cada um querer ser o líder regional, as propostas ficaram mais no papel do que concretizadas

realmente.

Essa oposição às ideias do vizinho pode ser vista até mesmo em contexto mais atual, seja em aceitar um novo membro em um bloco econômico (como no caso da aceitação da Venezuela como membro permanente no MERCOSUL, em que o Paraguai se opunha), ou em discussões econômicas, enquanto um tem menos ganhos que o outro (questão energéticas com o Brasil, Venezuela e Argentina, por hidrelétrica ou gasoduto).

São em momentos assim que o Brasil é considerado imperialista pelos demais. Mas o que é imperialismo? Se partirmos da concepção de Lênin sobre o termo, veremos que o capital financeiro é o grande agente imperialista. Se considerarmos a análise de Hobsbawm, no livro "A Era dos Impérios - 1875 a 1914", o imperialismo seria a consequência previsível de um sistema internacional composto por potências capitalistas que rivalizavam entre si, e concorriam de forma intensa devido a haver uma pressão econômica conjuntural. Hobsbawm analisa ainda que foi a procura simultânea e, dessa forma, conflitante entre as grandes potências, por novos mercados consumidores nas regiões periféricas que levou ao Imperialismo.

Dessa forma, se considerarmos essas principais análises sobre imperialismo, percebemos que o Brasil não tem capacidade para tanto, pois primeiramente, não tem recursos financeiros nem é uma potência capitalista. Em segundo, o Brasil, assim como o restante da América Latina, são periféricos em relação aos grandes centros capitalistas mundiais. Apesar de algumas capacidades superiores que a dos seus vizinhos, necessita de diálogo e cooperação para que possa crescer e ajudar no crescimento de seus vizinhos.

No cenário atual, vários países emergiram e tem hoje, maior desenvolvimento socioeconômico. Mesmo assim, como dito anteriormente, há uma certa resistência por parte dos vizinhos, em aceitar um país da região como um líder. Algumas vezes, prefere-se voltar ao ciclo histórico e continuar sendo “quintal dos EUA” seja porque o país do norte é desenvolvido e ofereceria mais progresso que o Brasil (poderíamos analisar outro, mas hoje o Brasil é o que mais capacidades tem de liderar a região) que mesmo tendo crescido muito, ainda é um país em desenvolvimento, que conta com muitos problemas internos. Outra hipótese dessa “preferência” seria um impasse histórico, talvez de cada um querer ser o líder regional e não querer ver essa figura no vizinho.

2.2 Influências fora da América Latina

Há ainda um novo ator, ora questionado, ora aplaudido, ora criticado, que é a China. Ela não pode ser líder regional, por questões geográficas, obviamente. Porém, é inegável sua influência cada vez mais forte no continente. Algumas correntes de estudo sobre a política externa brasileira chegam a dizer que o Brasil está se alinhando à China da mesma forma que se alinhou aos EUA num passado não muito distante.

Isso se acelera com crise de 2009 e ao terminar a primeira década do século, percebemos que ocorreram transformações geopolíticas e econômicas, tais como a crescente projeção da liderança diplomática e econômica do Brasil, na América do Sul e o aumento exponencial da importância da China para o funcionamento e o crescimento da economia latino-americana.

De qualquer forma, é a partir da emergência ao poder, de partidos progressistas nas América Latina que se dá novamente a discussão sobre o caráter de líder regional, ou mesmo de subimperialista regional por parte do Brasil.

Simultaneamente à liderança político-diplomática da integração continental que o Brasil assumiu, o país buscou o aumento de suas relações comerciais e financeiras com outras regiões do mundo. Mesmo que não sejam fortes como dos países desenvolvidos. Hoje o país (Brasil) ocupa a posição de maior economia do subcontinente, é um dos maiores produtores mundiais de alimentos, além de seguir controlando a maior parte dos recursos hídricos e da biodiversidade amazônica.

A estruturação do projeto sul-americano de integração é necessária, e pode ser realizada através da constituição do mercado regional, da ampliação de temas como investimentos e energia e da coesão econômica e social para que esse projeto se efetive.

Um ponto é inquestionável. Durante o governo Lula, o país buscou maior diálogo com o continente. Algumas vezes o Brasil é visto com maus olhos, mas como na premissa máxima do realismo, em amarelo na folha.

Não estamos dizendo que os fins justificam os meios, mas que, dado o contexto histórico, com a nova situação brasileira nos anos 2000, é mais que esperado que o país busque liderar a região. O ideal seria fortalecer os países, e não faltam iniciativas para isso.

O Brasil deverá aumentar seu poder regional, em diferentes âmbitos, mas não terá capacidade de projeção do seu poder em uma escala muito além das suas fronteiras regionais no médio prazo. Entretanto, o Brasil continua sendo um país sem um modelo econômico bem definido de desenvolvimento de longo prazo.

Na América do Sul, o Brasil tem demonstrado vontade e decisão de defender seus interesses e o projeto de segurança e de integração econômica do continente.

Desde o “tradicional” MERCOSUL, até as novas iniciativas como a UNASUL e a IIRSA. O país busca também ganhar voz fora do âmbito regional. Globalmente, o país tenta se inserir em iniciativas como o G20, o IBAS e o BRICS, e mais que nunca, ganhou o respeito dos mais variados países. A nova geoeconomia internacional e seu grande potencial de crescimento aumentaram a intensidade da competição intercapitalista. “Hoje já se pode falar de uma nova corrida imperialista, cujo espaço preferencial tem sido a África “.(FIORI,2008, p. 54).

Essa nova corrida imperialista provocará aumento dos conflitos localizados entre os principais estados e economias do sistema, mas ainda não tem potencial para uma nova guerra hegemônica.

Poderíamos continuar falando das iniciativas globais, mas voltamos ao foco do artigo, que é a região. Apesar da construção de novas iniciativas, elas acabam, novamente, mais no papel do que concretizadas realmente.

2.3 A nova esquerda e a aproximação regional

A partir da vitória dos governos de esquerda e do crescimento das economias regionais, de 2001 a 2008, os projetos de integração da América do Sul foram fortalecidos, especialmente, o Mercosul e a Alternativa Bolivariana para as Américas (Alba).

Houve ainda, certa expansão do Mercosul e a criação da Unasul. Isso contribuiu para que o Brasil diminuísse, de certa forma, a importância de ações da diplomacia estadunidense, como o projeto da Alca e o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca e o Tratado da Junta Interamericana de Defesa (Cervo & Lessa, 2010; Almeida, 2002, 2010).

O padrão de evolução da economia nos remete à manutenção das políticas sociais abrangentes, redistributivas e de reconhecimento cultural, tão bem-sucedida nos anos 2000 na América Latina (Lopes-Calva,2010).

Retroceder nessa área poderá comprometer os programas assistenciais, bem como as políticas educacionais e de formação profissional, além da segurança interna. O projeto de integração sul-americana nunca foi uma política de estado, e ainda há a possibilidade de que a América do Sul volte à sua condição histórica de periferia econômica exportadora, mesmo quando se ampliem e diversifiquem seus mercados, para Ásia e a China. Outra possibilidade é a de que os governos regionais sustentem sua decisão de construir uma nova infraestrutura de comunicações e uma nova estrutura produtiva integrada na economia sul-americana.

Existe ainda a probabilidade de ocorrer uma corrida armamentista entre os países da região, ou mesmo a possibilidade de que se construa e promova um sistema de segurança e defesa coletiva regional, em que todos os países sul-americanos participem na condição de aliados estratégicos, que é o ideal.

O Brasil pode escolher manter-se sócio preferencial dos Estados Unidos, na administração da sua hegemonia continental, ou lutar para aumentar sua capacidade de decisão estratégica autônoma, no campo da economia e da sua segurança, por meio de uma política de complementaridade e competitividade crescente com os Estados Unidos, que envolva também as demais potências do sistema mundial, levando ao fortalecimento de sua relação de liderança e solidariedade com toda a América do Sul.

O Brasil terá de decidir seu lugar no mundo, e seu grande desafio será uma expansão que divirja daquela adotada por impérios (destino manifesto), sem a violência bélica dos europeus e estado-unidenses e sem o objetivo de comandar os países mais fracos.

Caso houvesse no Brasil, a combinação de indústrias de alto valor agregado, juntamente com autossuficiência e diversidade energética e com a alta produtividade alimentar e outras *commodities*, o Brasil seria concorrente aos Estados Unidos, por possuir a mesma estrutura econômica. Com todas essas características somadas, o país poderia ser chamado de imperialista por seus vizinhos.

Porém, não é porque o Brasil é o maior país do continente que ele deve ter a hegemonia, mas sim por ser o mais provido de recursos econômicos e naturais. É fundamental para o Brasil, no plano doméstico e em sua inserção mundial a celebração imediata de acordos comerciais e o estabelecimento de um modelo equilibrado que permita a expansão comercial e a atração de investimentos, além da implantação de políticas de desenvolvimento.

O Brasil na sua política externa ora atua como Potência Regional, líder regional, ora como intermediador das relações com países vizinhos, mediante uma atuação estratégica. Apesar de manter sua relevância no Cone Sul e na América do Sul, continua, porém, muito aquém com relação ao hemisfério e o mundo, como, por exemplo, com relação a hegemonia dos Estados Unidos, como explicado anteriormente. Há, portanto, vulnerabilidade política e econômica, porém não há dúvidas que existem espaços para a mudança desse quadro através da cooperação, iniciativa e liderança.

Como visto, o Brasil se aproximou da definição de Potência Média, embora não preencha todos os requisitos afetos a essa nomenclatura, permanecendo válida a conceituação de Potência Média Recém Industrializada como parâmetro para a análise da inserção brasileira no cenário internacional. SENNES, 2003

Apesar de certo sucesso regional, o Brasil possui pequena participação no total do comércio mundial. Mas é um dos grandes *players* no mercado mundial de minérios, da soja,

complexo sucroalcooleiro, café, carnes, entre outros. Possui ainda potencial nos mercados de cereais e produtos agroindustrializados. Na crise energética que se instala globalmente, o país conta com diversidade energética (etanol, pré-sal, hidroeletricidade, energia eólica e solar), dispõe de uma das mais amplas biodiversidades do planeta. No campo diplomático, o maior revés ocorreu na busca da almejada cadeira permanente para o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (Cervo & Lessa, 2010)

No âmbito da IIRSA, os investimentos em infraestrutura se dão na parceria público-privada. Mas a principal crítica é que não se investe eficazmente, dessa forma, áreas distantes geográfica e economicamente dos grandes centros continuam sendo desfavorecidas de investimento.

A articulação política em torno do projeto de liderança da região e governança regional apresentada pela política externa brasileira nos últimos anos traduz a formação de uma coalizão que aponta no sentido que é o Brasil que terá que arcar com os custos da integração sul-americana. Dessa forma, o Brasil deve comandar a sua própria política econômica e conduzir a sua participação na economia mundial. Além de construir um sistema de segurança e de defesa continental autônomo para garantir os interesses nacionais. Isso tudo, porém, sem seguir os velhos caminhos de dominação e sentimento de superioridade sob os demais países, fazendo com que cooperação seja mais importante que competição.

CONCLUSÃO

Vimos que o conceito de imperialismo data desde o século XIX. Inicialmente denominava somente aos países desenvolvidos. Porém, logo entrou em uso o termo na periferia do sistema, denominando países que agiam soberanamente e em busca de interesses. Mais atualmente, vários países emergiram e tem hoje, maior desenvolvimento sócio-econômico. Mesmo assim, há uma certa resistência por parte dos vizinhos, em aceitar um país da região como um líder. Algumas vezes, prefere-se voltar ao ciclo histórico e continuar sendo “quintal dos EUA” seja porque o país do norte é desenvolvido e ofereceria mais progresso que o Brasil (poderíamos analisar outro, mas hoje o Brasil é o que mais capacidades tem de liderar a região) que mesmo tendo crescido muito, ainda é um país em desenvolvimento, que conta com muitos problemas internos. Outra hipótese dessa “preferência” seria um impasse histórico, talvez de cada um querer ser o líder regional e não querer ver essa figura no vizinho.

Hoje o Brasil ocupa a posição de maior economia do subcontinente, é um dos maiores produtores mundiais de alimentos, além de seguir controlando a maior parte dos recursos hídricos e da biodiversidade amazônica. Assim o país pode escolher manter-se sócio preferencial dos Estados Unidos ou China, na administração da sua hegemonia continental, ou lutar para aumentar sua capacidade de decisão estratégica autônoma, no campo da economia e da sua segurança, por meio de uma política de complementaridade e competitividade crescente com os Estados Unidos, que envolva também as demais potências do sistema mundial, levando ao fortalecimento de sua relação de liderança e solidariedade com toda a América do Sul.

O Brasil terá de decidir seu lugar no mundo, e seu grande desafio será uma expansão que divirja daquela adotada por impérios (destino manifesto), sem a violência bélica dos europeus e estado-unidenses e sem o objetivo de comandar os países mais fracos.

Caso houvesse no Brasil, a combinação de indústrias de alto valor agregado, juntamente com autossuficiência e diversidade energética e com a alta produtividade

alimentar e outras *commodities*, o Brasil seria concorrente aos Estados Unidos, por possuir a mesma estrutura econômica. Com todas essas características somadas, o país poderia ser chamado de imperialista por seus vizinhos. Como algumas dessas características ainda são muito distantes, o termo deve ser empregado com muito cuidado. O país, nos últimos anos, tem buscado dialogar com os vizinhos, não impondo, mas negociando e cooperando com seus semelhantes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BUKHARIN, Nikolai. **A economia mundial e o imperialismo**. 3ª edição. Editora Nova Cultural.

BERNAL-MEZA, Raúl. **América Latina en el mundo: el pensamiento latino-americano y la teoría de relaciones internacionales**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 2005.

CACCIAMALI, C, M. BOBIK, M. e Jr, Celli U. **Em busca de uma nova inserção da América Latina**. São Paulo: Revista Scielo, 2011.

CERVO, Amado Luiz. **Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas**. Brasília: IBRI, 2001.

FLAMES, D. **O Brasil na iniciativa BRIC: *soft balancing* numa ordem global em mudança?** Pesquisador do GIGA – German Institute of Global and Area Studies, Alemanha 2010.

FIORI, J, L. **Brasil e América do Sul: o desafio da inserção internacional soberana**. CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011.

HOBSBAWM, Eric J. **A era dos impérios 1875-1914**. 13ª edição. Editora paz e terra. KISSINGER, Henry. **Diplomacia**. 1ª edição. Editora Saraiva.

LENIN, Vladimir. **Imperialismo: fase superior do capitalismo**. 4ª edição. Global editora.

MARINI, Ruy Mauro. **La acumulación capitalista mundial y el subimperialismo**. *Cuadernos Políticos*, número 12, editorial Era, México, D.F., abril-junio, 1977, pp.20-39.

SARAIVA, José Flávio Sombra. **Relações Internacionais: dois séculos de história, entre a preponderância europeia e a emergência americano-soviética**. Funag/IBRI, 2001

SOUZA, Nilson Araújo. SILVA, Luisa M. N. **Integração contemporânea da América Latina: teoria e prática**. Revista de Relações Internacionais UFGD, jan 2013.

RELAÇÕES BILATERAIS ENTRE BRASIL E GUIANA NO CONTEXTO GEOPOLÍTICO DA DÉCADA DE 1970: DA TENSÃO À COOPERAÇÃO NA FRONTEIRA AMAZÔNICA

Brunna Bozzi Feijó¹

Resumo: O presente artigo aborda as condições de emergência às animosidades entre o Brasil e a Guiana na segunda metade da década de 1970, cujo ápice se deu no ano de 1976, assim como a posterior mitigação dessas animosidades – o que contribuiu para a ulterior assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), em 1978. Por intermédio de pesquisa em fontes diplomáticas brasileiras, argumenta-se que esses eventos podem ser interpretados à luz de um processo mais abrangente de convergências sul-sul no contexto da *détente*, os quais se articulavam ao momento de independência de Angola e de mudanças correlatas das percepções brasileiras para a geopolítica encetada no hemisfério ocidental e no Atlântico Sul. Para tanto, o artigo analisa, respectivamente, aspectos gerais da constituição históricas das relações entre Brasil e Guiana; o contexto internacional da década de 1970; e, por fim, o recorte específico das relações Brasil-Guiana neste período.

Palavras chave: Brasil, Guiana, Tratado de Cooperação Amazônica, cooperação, *détente*.

1. Introdução: aspectos demográficos e históricos das relações Brasil-Guiana

Apesar de serem países vizinhos, são escassos os estudos históricos acerca das relações entre Brasil e Guiana, o que se deve tanto às características da formação demográfica da região de fronteira entre os dois países, quanto ao fato de a autonomia política da Guiana ser relativamente recente. Foi em 1966 que a Guiana logrou a independência em relação à Inglaterra, ou seja, no contexto das independências afro-asiáticas enunciadas após a Segunda Guerra Mundial e da ulterior derrocada do modelo europeu de colonialismo criado pela Conferência de Berlim de 1884-1885. As relações diplomáticas entre Brasil e Guiana se deram de forma quase imediata, havendo sido estabelecidas no ano de 1967.

Embora sucedidos em momentos históricos distintos, os processos colonizatórios de Guiana e Brasil compartilharam uma constituição econômica semelhante, qual seja, voltada prioritariamente à exportação de produtos primários e com destinação à Europa. Essa característica contribuiu para a fixação de significativa parcela de suas populações ao longo da margem atlântica de seus territórios – e, por extensão, de costas à região amazônica. Assim, Roraima e Pará², os estados brasileiros limítrofes com a Guiana, caracterizam-se pela sua baixa densidade demográfica – especialmente Roraima, que é o estado brasileiro menos populoso e, simultaneamente, com o qual se dão os fluxos econômicos e sociais mais relevantes em relação à Guiana (especialmente por meio da malha urbana articulada por Boa Vista e pelas cidades geminadas de Moreiru, no Brasil, e de Normandia, na Guiana).

A Guiana divide fronteiras com o Brasil, a Venezuela e o Suriname – e apenas com o primeiro não possui disputas fronteiriças perenes³. Estas foram solucionadas por meio de

¹ Historiadora (UFRGS), Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI/UFRGS). Bolsista FAPERGS. Contato: brunna.bozzi@ufrgs.br

² O Pará, embora tenha uma economia mais diversificada quando comparada à de Roraima, assim como maior extensão territorial e densidade demográfica (é o maior estado brasileiro), a malha urbana articulada por Belém, à semelhança de Georgetown, é voltada ao Oceano Atlântico, e mesmo as suas maiores cidades interioranas, a exemplo de Santarém, ficam bastante distante do território guianense.

³ A Venezuela advoga para si o território da Guiana a oeste do rio Essequibo, em uma celeuma que resulta da demarcação incerta de territórios entre a Espanha e a Holanda, datada século XVIII. Se concretizado o pleito venezuelano, a Guiana seria destituída de quase dois terços de seu território. A disputa territorial em relação ao

um episódio conhecido como a “Questão do Pirara”, que se estendeu por quase um século, atravessando o período monárquico brasileiro. Em realidade, dentre o conjunto de êxitos diplomáticos, realizados por meios pacíficos, que caracteriza a demarcação de fronteiras brasileiras junto aos seus vizinhos, a Questão do Pirara destoa como o momento em que as expectativas do Brasil foram amplamente frustradas. Em obra acerca das extensas memórias do Barão de Rio Branco, conhecido como o “pai da diplomacia brasileira”, Araújo Jorge (1999) compila os principais eventos que culminaram no estabelecimento das fronteiras brasileiras em seu quadrante amazônico, dentre os quais o caso da Guiana é exemplar do dinamismo da apropriação dos territórios por meio dos estudos geográficos europeus na segunda metade do século XVIII. O mapeamento da então colônia inglesa iniciou por intermédio de estudos *in locu* realizadas pelo geógrafo Robert Schomburgk, posterior “Sir” Robert. Das viagens do geógrafo resultou a “questão do Pirara”: nome de uma aldeia, originalmente habitada por brasileiros, que Schomburgk visitara em 1835.

Em uma segunda visita, três anos depois, ao encontrar Pirara desabitada, Schomburgk “resolveu dela tomar posse em nome do governo de Sua Majestade Britânica (JORGE 1999, p. 84)”. A empresa iniciada pelo geógrafo coincidiu com a fragilidade política no Pará atribuível ao episódio da Cabanagem, uma das várias revoltas que tomaram lugar no território brasileiro durante o período regencial (1831-1840). Ademais, punha em xeque o então tácito reconhecimento das bacias dos rios Amazonas e Essequibo como divisores naturais dos dois territórios. O que se seguiu foi a reocupação do Pirara por parte dos brasileiros, seguida da ameaça do uso da força por parte da marinha britânica.

Diante dessa conjuntura, o Brasil sugeriu a neutralização da área até que fosse estabelecido um acordo definitivo, ao que se sucedeu uma longa celeuma a respeito das possessões ao entorno de Pirara – com casos episódicos de boa vontade, como notou o próprio Barão de Rio Branco a respeito do Primeiro Ministro Aberdeen, assim como algum grau de jingoísmo político⁴, sobretudo por parte de Chamberlain, que chefiava o cargo de Secretário das Colônias Britânicas (JORGE, 1999, p.92). Apesar da “boa vontade” de Aberdeen, cumpre dizer que seu sucessor no Parlamento britânico, Lord Palmerston, “notabilizou-se por sua defesa intransigente dos interesses britânicos e pelo recurso freqüente e sem remorsos dos instrumentos de poder à sua disposição para fazer valer esses interesses em qualquer circunstância (GARCIA, 2002, p. 197)”. Apesar da participação de eméritos diplomatas pela causa do Brasil, uma solução final só foi encontrada por meio de um arbitramento realizado pelo rei da Itália, Vítor Manuel III, em 1904, cujo laudo arbitral foi favorável à Inglaterra, a qual ganhou 60% do território em litígio (GOES, 1991, p. 156).

Pode-se dizer que, grosso modo, o processo de colonização efetiva da Guiana pela Inglaterra foi simultâneo ao de independência da maioria das nações sul-americanas. A colonização da Guiana iniciou ao final do século XVIII – ou seja, pouco antes que revoltas nativistas comessem a se proliferar pela maior parte das nações sul-americanas, inclusive no Brasil. No início de sua colonização, a Guiana foi receptora de populações oriundas, em sua maioria, da África. Após o fim do tráfico de escravos no Atlântico, iniciativa inglesa concomitante à efetivação da colonização sobre a Índia, em 1817, a Guiana passou a receber

Suriname diz respeito a uma extensão mais modesta de terras, a região de Tigri. Localizada entre três rios, Tigri encontra-se sob litígio desde a primeira metade do século XIX, porém, desde 1969, sob controle efetivo da Guiana.

⁴ O próprio termo “jingoísmo”, embora remeta, atualmente, à idéia de uma política externa beligerante e potencialmente expansionista, tem sua origem etimológica relacionada à política externa britânica do final do século XIX.

trabalhadores oriundos deste país e, embora em menor escala, também da China (VISENTINI, 2010). As características da composição demográfica da Guiana, portanto, lhe dão singularidade no conjunto das nações sul-americanas, pois delas provém a utilização do inglês como idioma oficial do país e o peso relativo da etnia hindu em sua população.

As peculiaridades da Guiana, de forma geral, contribuem para aproximá-la mais da região caribenha do que da América do Sul. Com efeito, a Guiana vem assumindo, desde a sua independência, um papel proativo em relação à integração caribenha, razão pela qual Georgetown sedia a Comunidade do Caribe (CARICOM) – atualmente a principal instituição internacional de concertação política e de cooperação dessa região, que evoluiu da antiga Área de Livre Comércio do Caribe (formada, inicialmente, em 1967, por Antigua e Barbados, além de a própria Guiana). A fundação da CARICOM, em 1972, remete a um processo sistêmico de aproximação de países em desenvolvimento durante a *detente* da Guerra Fria, um período que condicionou reorientações na política externa tanto do Brasil quanto da Guiana. Como será exposto a seguir, essas reorientações ajudam a elucidar como estes dois países – cujos sistemas de governo e cujas identidades internacionais eram, na década de 1970, muito distintos entre si – puderam convergir em prol da cooperação regional e, dessa forma, superar o estranhamento inicial ocasionado pela percepção mútua sobre suas diferenças e, por extensão, sobre seus interesses geopolíticos e estratégicos.

2. Contexto internacional na década de 1970: a *detente* e as relações sul-sul.

A década de 1970 é comumente associada ao período da *détente* da Guerra Fria, isto é, um momento de interregno caracterizado pelo recrudescimento do diálogo e pela criação de um consenso, ainda que precário, entre as duas superpotências da época – os Estados Unidos e a União Soviética. A *détente* iniciara ao fim da Crise dos Mísseis de Cuba, em 1962, e perdurou até a invasão do Afeganistão pela União Soviética em 1979, momento a que muitos historiadores aludem como inaugural de uma “Segunda Guerra Fria”. Ainda que muitos dos componentes do antagonismo bipolar permanecessem plenamente operantes neste período, a iminência de uma conflagração nuclear entre as duas superpotências foi mitigada a partir de 1962, sobretudo pela percepção de que haviam atingido um equilíbrio de forças, simbolizada por capacidades equivalente de poder de segundo ataque ou de *overkill*.

Neste contexto, foram iniciadas as conversações entre Washington e Moscou acerca do uso, e dos limites ao uso, de seu arsenal nuclear e de armamentos estratégicos (o SALT I e II, na sigla em inglês). Diante da percepção deste “consenso tácito” entre as potências da época, a questão da clivagem norte-sul (isto é, entre países desenvolvidos e não-desenvolvidos) passou a ganhar vulto em detrimento da ênfase leste-oeste. Longe de resultar em uma harmonização regular da sociedade internacional ou uma solução política permanente, a *detente* representou, segundo Araújo Castro, a aceitação do “conceito de paz como um estado tolerável de conflitos (Araújo Castro apud AMADO, 1982, p.166)” – situação imaginável somente por que os conflitos não se davam no centro decisório mundial, mas em sua periferia (o Terceiro Mundo, segundo o próprio léxico da época) geralmente por meio das *proxy wars* ou “guerras por procuração”.

Embora gradativamente menos aptos a desempenhar um papel mediador entre os dois modelos sistêmicos, os países Não-Alinhados, como os do Terceiro Mundo de forma geral, passaram a convergir em prol de uma maior representatividade em deliberações internacionais. As reuniões do Movimento dos Não-Alinhados, o surgimento do G77, assim como as discussões encetadas no âmbito da UNCTAD, com vistas a organizar as demandas

dos países em desenvolvimento em relação ao GATT (antecessor da atual Organização Mundial do Comércio), comprovam o diálogo interperiférico nos marcos da *détente* (PRASHAD, 2013). Ademais, iniciativas de cooperação regional, a exemplo da CARICOM, de 1973, e da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), de 1975, evidenciam a busca por soluções concertadas e de instituições economicamente mais simétricas em prol do desenvolvimento comum. A concertação política da qual resultou a assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica, em 1978, por parte dos oito países amazônicos, igualmente, é evidência desse processo de cooperação intermediada por países em desenvolvimento.

Paralelamente à percepção da clivagem norte-sul, portanto, recrudesceram os processos de convergências sul-sul, dinamizadas pela relativa ascensão econômica e política dos grandes países emergentes⁵. Em linhas gerais, se redesenhava a sociedade internacional que, desde o final da década de 1940, passara a ser integrada por uma quantidade então inédita de Estados, em razão das independências afro-asiáticas⁶.

O Brasil e a Guiana, à época, eram caracterizados por regimes políticos e por identidades internacionais distintas. Eram, mais do que isso, países cujos interesses políticos poderiam ser descritos, à primeira vista, como antagônicos. Na década de 1970, a Guiana progressivamente aproximou-se de países não-alinhados ou então associados ao bloco socialista; o Brasil, por outro lado, desde o golpe civil-militar de 1964, assumira a defesa hemisférica e, por extensão, a profilaxia anticomunista, como um dos pilares da sua inserção internacional – um dos pressupostos da Doutrina de Segurança e de Desenvolvimento Nacional articulada pelo regime militar brasileiro (ALVES, 2005).

A tomada decisória em política externa brasileira da década de 1970, no entanto, diferia sensivelmente daquela da década de 1960, principalmente como resposta a esse cenário internacional modificado (PINHEIRO, 2013). Embora ensaiada em governos pregressos, essa mudança é comumente associada ao governo de Ernesto Geisel (1974-1979), quando se elaborou o Pragmatismo Responsável e Ecumênico, que, segundo o ministro de relações exteriores da época, significava a dissociação ideológica do país em relação à rigidez da estrutura bipolar, sem que, no entanto, fossem realizadas rupturas com os Estados Unidos (SPEKTOR, 2010). Resultaram da política externa do Pragmatismo Responsável, por exemplo, a aproximação do país com o Oriente Médio e com os países africanos, sobretudo da África Ocidental, assim como o restabelecimento de relações diplomáticas com a República Popular da China.

De forma geral, pode-se dizer que a mitigação da questão da “profilaxia anticomunista” em benefício de um entendimento mais abrangente de desenvolvimento por intermédio da cooperação foi a forma pela qual o Brasil, como grande país emergente, foi simultaneamente sujeito e objeto da transformação da sociedade internacional durante a

⁵ A título de exemplo, no início da década de 1970, a República Popular da China logrou assumir a representatividade do país em detrimento de Taiwan, junto à ONU, o que lhe garantiu um assento em seu Conselho de Segurança - o que foi realizada por meio de amplo apoio dos países africanos. A Índia realizava seus primeiros testes nucleares. Por fim, a Nigéria pressionava pelo término imediato e irrestrito do colonialismo português e pela denúncia ao *apartheid* e ao segregacionismo racial, representados pela África do Sul e pela Rodésia do Sul (atual Zimbabwe) - pleito amplamente beneficiado pelo seu pertencimento à Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) no momento do “Choque do Petróleo” de 1973.

⁶ A ONU contava com 51 Estados no momento de sua fundação em 1945. Em 1979, esse número havia crescido para 152 Estados-membros, sendo que o ano de 1960 tornou-se conhecido como “ano africano”, quando 17 nações africanas aderiram ao sistema ONU simultaneamente (UNITED NATIONS, s/d).

détente. A reorientação da política externa brasileira, no entanto, não foi automática, assim como tampouco o foi a percepção dessa mudança por parte dos outros atores internacionais. Além disso, essa reorientação coincidiu com a progressiva associação da Guiana aos países do bloco socialista, ao que se sucedeu sistemáticas pressões por parte do governo dos Estados Unidos – sobretudo como resultado do aprofundamento das relações diplomáticas entre Guiana e Cuba. Como se verá a seguir, estes eram os motivos que predispueram o governo guianês a perceber o Brasil como potencial ameaça a partir de 1975, quando se chegou a cogitar a hipótese de uma intervenção militar brasileira sob a forma de uma extensão armada dos interesses estadunidenses no hemisfério ocidental.

3. Relações entre Brasil e Guiana no ano de 1976: o nexó América Latina – África.

Segundo Henry Jeffrey (1986), durante a década de 1970, a política externa da Guiana transitou de uma simpatia com o não-alinhamento, eminentemente retórica, para uma inserção internacional progressivamente mais pragmática e proativa, guiada por quatro princípios: i) não-alinhamento; ii) integração e unidade das nações caribenhas; iii) apoio às nações africanas em sua luta contra o racismo; iv) proteção das fronteiras da Guiana. Em 1972, essa transição mostrara-se em linhas mais definidas, pois naquele ano a China Popular abria uma

de suas primeiras embaixadas na América Latina em Georgetown, ao passo que a Guiana firmava relações diplomáticas com Cuba – esta última decisão tomada em conjunto com outras nações caribenhas, pois a criação da CARICOM implicava o fortalecimento com toda a região, inclusive com o país que seria a Crise dos Mísseis exata uma década antes.

Aproximando-se do décimo aniversário de independência do país, ou seja, o ano de 1976, e de forma a aproveitar o simbolismo da data, o governo guianês passou a utilizar a política externa como um instrumento ao projeto de dinamização e de modernização da economia nacional. No âmbito internacional, este projeto relacionava-se à operacionalização dos quatro pontos em política externa. Assim, o estabelecimento da embaixada chinesa, por exemplo, veio junto com um empréstimo, a juros baixos, para a construção da primeira indústria têxtil nacional. No âmbito doméstico, entre outras medidas, foi iniciada uma política de nacionalização de empresas estrangeiras, principalmente aquelas destinadas à extração de minérios e de recursos minerais, e ao beneficiamento de açúcar – como a inglesa Booker McConnell, que o presidente Forbes Burham anunciou a nacionalização de 70% de seu capital no dia de aniversário de independência da Guiana.

Já havendo uma predisposição ao antagonismo com os Estados Unidos devido às medidas de nacionalização de empresas estrangeiras, foi a aproximação com Cuba que elevou o tom nessa questão: não apenas porque a aproximação com o país que sediara a Crise dos Mísseis constituía um motivo, *per se*, de desconfiança estadunidense, mas, sobretudo, em função da conjuntura geopolítica que unira as duas margens do Atlântico Sul à época, curiosamente, por meio da participação cubana na guerra de independência de Angola.

A guerra de independência de Angola em relação a Portugal iniciara, de forma violenta, na década de 1960, e fora levada a termo somente em 1975. Em linhas gerais, a guerra se estendera tanto por questões específicas do regime português, quanto por motivações geopolíticas, viabilizadas pelo seu pertencimento à OTAN e à função geoestratégica das Ilhas dos Açores. Como argumentou Perry Anderson (1966), o regime português dependia, simbólica e economicamente, de suas colônias – razão pela qual utilizava como argumento frente às denúncias de sua prática colonial no âmbito da ONU que, em

realidade, não tinha colônias, mas “territórios ultramarinos”, uma vez que Portugal constituiria um “Império Ultramarino e Multirracial”.

Não é de todo surpreendente que o fim do autoritarismo e do colonialismo português tenha partido de um golpe fomentado por intermédio de um dos setores da sociedade portuguesa mais atingidos pela manutenção das guerras no ultramar: o Exército. Em abril de 1974, o Exército português – sobretudo por meio de seu baixo oficialato – extenuado em decorrência das guerras coloniais (não apenas em Angola, mas também em Guiné-Bissau, Cabo Verde e Moçambique), desencadeou um golpe de Estado que, em Lisboa, derrubou o governo de Marcelo Caetano e, com ele, o último remanescente do autoritarismo europeu, o salazarismo. Era a Revolução dos Cravos, que teve entre suas medidas imediatas a independência das colônias africanas.

Assim, em janeiro de 1975, Portugal e Angola assinaram o Tratado de Alvor, por meio do qual a sua independência formal fora marcada para o dia 11 de novembro daquele ano. O tratado, por si só, no entanto, não promoveu uma solução automática à questão angolana, uma vez que havia no país três grupos políticos que haviam encabeçada a guerra contra Portugal e, posteriormente, passaram a competir pela governabilidade da nação: o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), com maior influência sobre as zonas urbanas da costa e, também, sobre a capital, Luanda; a Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA), atuante no norte do país; e, por fim, a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA), influente no nordeste, ou seja, nas regiões mais interioresanas.

Por meio dos elos externos destes três grupos, Angola tornou-se um “microcosmo” da Guerra Fria (FEIJÓ, 2011), pois o MPLA recebia auxílio técnico e operacional tanto de Cuba quanto da União Soviética; o FNLA, principalmente do Zaire (atual República Democrática do Congo); e a UNITA, da África do Sul, que utilizava livremente o território da Namíbia, à época sua colônia, para chegar ao interior de Angola. Ademais, de forma encoberta, os Estados Unidos auxiliaram tanto o FNLA quanto a UNITA, e, não fosse pela participação de Cuba, ao lado do MPLA, a guerra angolana seria uma evidência convencional do fenômeno das “guerras por procuração” ensejadas pelas potências.

O envio de tropas cubanas através do Oceano Atlântico, no entanto, não poderia ser feito sem a utilização de entrepostos ao longo do percurso – ainda mais quando considerada a rudimentar Força Aérea à disposição de Cuba àquela época⁷. Após pressões estadunidenses, Barbados e Trinidad e Tobago cessaram, sucessivamente, de oferecer seus territórios aos cubanos de passagem a Angola (JEFFREY, 1984, p.173). Foi então que, no início de 1976, após uma visita do Primeiro Ministro guianês Forbes Burnham à Havana, a Guiana passou a prover a ajuda que outrora Barbados e Trinidad e Tobago haviam fornecido para a passagem e o reabastecimento das tropas cubanas. Conciliavam-se, assim, os três primeiros princípios estabelecidos como guias à política externa guianense. Sobre isso, cumpre ressaltar que o papel da Guiana em relação ao apelo de combate ao segregacionismo e ao colonialismo por parte das nações africanas era mais consistente do que uma mera solidariedade retórica, mas constituiu uma amálgama àqueles três princípios guiadores de sua diplomacia,

[Guyana] provided support for the Cuban airlift to Angola. At the Non-Aligned Foreign Minister meeting held in Georgetown in 1972 Guyana was given responsibility for helping Zambia implement the commitment of the movement to assist all liberation organizations in southern Africa, including Namibia, and in

⁷ Um dos relatos históricos eloqüentes acerca desse empreendimento foi feito por Gabriel Garcia Marquez, no artigo de natureza jornalística intitulado “Operación Carlota” (MARQUEZ, 1977).

1974 Guyana became de President of the Council of Namibia (JEFFREY, 1984, p.175)⁸

O princípio remanescente (“proteção das fronteiras”) motivaria as incertezas em relação aos interesses brasileiros na região que, em 1976, levaram o governo da Guiana a conceber a hipótese de uma intervenção brasileira. Em um relatório datado de 1976⁹, o Serviço Nacional de Inteligência (SNI) – órgão então presidido por João Baptista de Oliveira Figueiredo, sucessor de Geisel na Presidência da República do Brasil – advertia o Poder Executivo da apreensão então gestada na Guiana acerca do papel do Brasil na região das fronteiras amazônicas. Por meio de recortes de periódicos guianeses, assim como de relatos *in locu* da inteligência brasileira, sabia-se que os receios em relação a uma atuação estadunidense estendiam-se ao Brasil, cujos interesses eram percebidos, em grande medida, como uma extensão dos interesses estadunidenses. Em excerto de notícia intitulada “*A Young But Proud Nation*”, datada de 26 de maio de 1976¹⁰, advertia-se sobre as apreensões da Guiana durante os preparativos à celebração de sua independência:

Side by side with arrangements for the historic celebrations, there have been arrangements throughout the country [...] to meet any aggression of invasion, from across the border. The three other Republics bordering Guyana are Brazil, Surinam and Venezuela [...]. Relationship with Brazil is NOT cordial. Prime Minister Forbes Burnham has firmly stated that Guyana regards Venezuela and President Carlos Andres Perez as friends. With equal firmness, the Prime Minister has expressed concern over Brazil's anti-Guyana attitude [grifo do original].

Este mesmo relatório do SNI argüia que o tom denunciativo do governo da Guiana, sobretudo do então Primeiro Ministro Forbes Durnham, não estava limitado às fronteiras nacionais do país, uma vez que o representante diplomático guianês na ONU havia relatado a potencial parceria entre Brasil e Estados Unidos para limitar a soberania guianense. Entre os vários discursos de Durnham publicados em jornais da época, um deles mencionava a história bíblica de Davi e Golias, em uma referência clara ao Brasil, compreendido como, mais do que um parceiro, um verdadeiro gendarme dos Estados Unidos no hemisfério¹¹:

It was not size or power that decided the issue between David and Goliath. It was not size, power or sophistication of weaponry that decided the issues in Mozambique, Guinea Bissau, Algeria and Viet Nam.

Paralelamente, no entanto, o Brasil tomava suas próprias decisões em matéria de inovação de sua política africana. Embora desde o governo de Emílio Médici (1969-1973) o país houvesse tensionado uma maior aproximação com as jovens nações africanas, durante o Pragmatismo Responsável e Ecumênico este ensaio transformou-se em tomadas decisórias efetivas. Assim é que, na noite de 11 de novembro de 1975, data acertada entre Portugal e

⁸ A Zâmbia juntamente com a Tanzânia eram Estados que, no final da década de 1960, tornaram-se próceres no combate ao segregacionismo na Rodésia do Sul (atual Zimbábue), governada por Ian Smith. A Namíbia, por sua vez, era um Estado colonizado pela África do Sul, que assumira esta posição da Alemanha no contexto da Primeira Guerra Mundial.

⁹ SERVIÇO NACIONAL DE INTELIGÊNCIA, “Processo de Comunização da Guiana e seus Reflexos no Brasil”, 1976, AAS/CPDOC/FGV.

¹⁰ Idem, Folha 346.

¹¹ Idem, Folha 346.

Angola, segundo o Tratado de Alvor, para marcar a independência deste país, o Brasil foi o primeiro país a reconhecer o novo governo de Angola sob o MPLA – em realidade, tornou-se o primeiro país do mundo a fazê-lo.

Segundo o diplomata Ovídio de Melo, representante do Brasil em Luanda no momento da independência, “nas condições que o Brasil viveu durante o regime autoritário, o reconhecimento de Angola (...) sobressai como o gesto mais desassombrado da política externa brasileira em todos os tempos (MELO, 2009, p.133)”. Dentre as interpretações historiográficas do período, está a que identifica este gesto à busca por reverter uma tradicional ambigüidade em relação ao colonialismo português, sobretudo em um cenário de recrudescimento internacional da denúncia ao segregacionismo e ao colonialismo, do qual o fenômeno do apartheid era um remanescente (D’ÁVILA, 2010). Há, ainda, autores que enfatizam a necessidade de diversificar parcerias econômicas como forma de equilibrar a balança de pagamentos do país, fragilizada pela grande dependência da importação de petróleo que se tornara crítica na esteira do Choque do Petróleo de 1973 e de ulterior declínio da bonança promovida pelo “Milagre Econômico” (PINHEIRO, 2013; MARO, 2007).

Independentemente das “intenções” atribuíveis à decisão de aproximação com os países africanos, é preciso avaliar que, no contexto da Guerra Fria, a aproximação com estes países evidenciou um processo de mitigação ou de reinterpretação de uma lógica de inserção hemisférica articulada pela Doutrina de Segurança Nacional (DSN), cujo fundamento encontrava-se no pressuposto de que a segurança, e o ulterior desenvolvimento do país, dependiam da profilaxia do sistema ocidental em relação à perpétua ameaça de desestabilização comunista – o que poderia ocorrer não apenas sob uma tradicional guerra interestatal, mas, também, por meio da ação interna insurgente, ideia imprescindível para a legitimação do sistema discricionário. Assim, ainda segundo o diplomata Ovídio de Melo, a decisão de reconhecer não apenas o Estado, mas, também, o novo governo angolano, suscitou uma celeuma tanto no cenário doméstico¹², quanto em relação às potências ocidentais:

[...] o reconhecimento de Angola pelo Brasil, em meio a trinta e poucos reconhecimentos outros, de países socialistas e do Terceiro Mundo, causaria verdadeiro estupor aos setores mais conservadores no Brasil. Dali por diante o Itamaraty teria de enfrentar pressões da direita brasileira e das chancelarias americana e europeias que eram contrárias ao reconhecimento (MELO, 2009, p.133).

Se, de uma perspectiva estadunidense, o maior problema suscitado pela Guiana estava em sua parceria com Cuba na questão de Angola, de uma perspectiva brasileira, por outro lado, diante da própria posição do Brasil em relação a Angola, este não poderia ser interpretado como um fator determinante. Mais importante que o traslado de tropas cubanas era a hipótese de uma ação de insurgência, ou de atuação de guerrilhas estrangeiras, sob o guarda-chuva da Guiana, na área de fronteira amazônica. Hipótese que, mesmo do ponto

¹² Cumpre ressaltar que o Pragmatismo Responsável e Ecumênico não sucedeu de forma isenta de rusgas no âmbito doméstico, tanto mais porque já havia uma predisposição resultante da “abertura lenta, gradual e segura”, da qual resultou a Lei de Anistia de 1979. Um dos relatos mais significativos dos antagonismos internos motivados por questões internacionais consta na obra “Ideais Traídos”, de autoria de Sylvio Frota, o então Ministro da Guerra que pleiteava suceder Geisel na Presidência da República. Frota foi exonerado, em 1977, em razão das sucessivas críticas ao presidente Geisel, o qual acusara de ação “comunista”. Os “ideais traídos” a que se referia seriam aqueles da “revolução democrática de 1964” (FROTA, 2006).

de vista do SNI, associado à ala mais “purista” da ideologia da Doutrina Nacional de Segurança (PINHEIRO, 2010) era remota¹³.

Considerado o contexto geopolítico do Atlântico Sul, a apreensão da Guiana, motivada pela natureza doméstica do regime civil-militar brasileiro, o que contribuíra para a perspectiva de uma potencial parceria com os Estados Unidos, jamais se concretizou. Como revelado pelo Ministro de Relações Exteriores do Brasil à época¹⁴, Antônio Azeredo da Silveira, o próprio Brasil via com apreensão uma ação estadunidense na “hiléia amazônica”:

O Brasil tem que ser pragmático na América do Sul. Não podemos ensinar a cada país a ser o que a gente é. Foi isso que me permitiu resolver o problema com a Guiana, que era o problema que a imaginação brasileira tinha quase levado à hipótese de guerra. Se não tivesse chamado o ministro do Exterior Wills aqui – e fiz com o apoio das Forças Armadas – e se não houvesse consciência que uma briga na Amazônia seria horrível... Até os americanos nos incitaram a isso. Um dia, o Kissinger [Secretário de Estado dos EUA] me perguntou o que eu ia fazer com a Guiana. Devolvi-lhe a pergunta: “E você?” Ele disse “Não sei. Faço o que você fizer”. Eu disse: “Não, você não faz, não. E, se você quiser tomar a Guiana, não é na Amazônia, não. Você vai ter que atacar mesmo é Georgetown porque na Amazônia não brigamos e não vamos aceitar essa conversa sua”. (Azeredo da Silveira apud SPEKTOR, 2010, p. 209).

Como se pressupõe por meio da fala do ministro, a percepção de potencial insegurança e de incertezas quanto aos interesses recíprocos de Brasil e Guiana foi levada a termo por meio do diálogo – literalmente, pois ao fim de 1976, a conversa entre Azeredo e o ministro guianês Fred Wills, realizada em Brasília, auxiliou a dirimir o imbróglio entre os dois países. Em um documento produzido pelo Ministério de Relações Exteriores do Brasil ao fim de 1977¹⁵, o ministro Azeredo da Silveira argumentava a respeito dos benefícios centrais, de médio e de longo prazos, oriundos da operacionalização jurídica do sistema da Bacia Amazônica, assim resumidos: i) diminuição da dependência econômica em relação a potências estrangeiras; ii) segurança adicional para investimentos entre os países da região; iii) obstáculo à ação predatória estrangeira; iv) redução de distúrbios fronteiriços.

Assim, a experiência obtida por meio da mitigação de mútua apreensão entre Brasil e Guiana foi importante para estabelecer as diretrizes que norteariam o projeto criação do Tratado de Cooperação Amazônica, em 1978, por meio de uma iniciativa brasileira. Três conceitos fundamentariam o TCA: cooperação, como o próprio nome indica, proteção e integração. O Tratado, formalmente assinado em três de julho de 1978, abrangeria múltiplas áreas, como as de interconexão rodoviárias, ferroviárias e fluviais, de assistência técnica, de proteção da flora e da fauna, assim como projetos de dinamização do turismo. A cooperação, em realidade, seria o elemento articulatório aos objetivos de proteção e de integração com vistas ao crescimento econômico por meio de ganhos de escala. Em outras palavras, o TCA propugnava a criação de redes transnacionais variadas, cujo objetivo imediato era o de

¹³ Segundo o mesmo Relatório do SNI de 1976 (Folha 249), a respeito de uma potencial ação de insurgência da Guiana nas fronteiras brasileiras da Amazônia: “As áreas geográficas brasileiras (...) na fronteira Roraima-Pará com a Guiana não possuem as condições geográficas ideais, pela pouca ou nenhuma vivificação que permitisse um trabalho de massa compatível e o conseqüente apoio da população, como também pela ausência de objetivos compensadores.”

¹⁴ O excerto pertence a uma série de entrevistas concedidas pelo ministro Azeredo da Silveira, após deixar o cargo, as quais foram publicadas sob a organização de Matias Spektor (2010).

¹⁵ AZEREDO DA SILVEIRA, “Informação para o Senhor Presidente da República: operacionalização do Pacto de Cooperação Amazônica”, 1977-1978, F.22. AAS/CPDOC/FGV.

normalização das relações políticas e, a seguir, a constituição de projetos de integração econômica.

4. Considerações Finais

Por meio da mitigação da percepção de ameaça recíproca, e com vistas a ganhos econômicos de escala mediados pela integração regional, o Tratado de Cooperação Amazônico (TCA) foi criado no ano de 1978, congregando, além do Brasil e da Guiana, também Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Suriname e Venezuela. A análise das relações entre Brasil e Guiana não exaure todos os aspectos que resultaram no consenso que originou o TCA, porém, ajuda a elucidar (i) como se deu a construção de uma percepção compartilhada de segurança nacional e de cooperação no espaço geopolítico da região amazônica; (ii) o nexo entre o surgimento de novos atores internacionais, na esteira das independências afro-asiáticas, e a aproximação entre os Estados periféricos nos marcos da *détente*.

Carece ainda de análises aprofundadas as convergências interperiféricas durante a Guerra Fria, porém, o caso Brasil-Guiana evidencia que as relações sul-sul não se traduzem em um tipo periférico de idealismo – equivalente à leitura apressada da idéia de “espírito de Bandung” – mas em ações pragmáticas diante das mudanças da sociedade internacional.

Os episódios geopolíticos da década de 1970 tiveram desdobramentos nos anos seguintes e influenciaram as relações entre os países limítrofes da região amazônica. Em 1995, o TCA tornou-se uma organização com personalidade jurídica internacional – em realidade, a única Organização Internacional cuja sede se localiza em território brasileiro. Atualmente, a preservação do bioma amazônico está entre as temáticas centrais desta organização e as relações entre o Brasil e a Guiana tem se mostrado consolidadas, como evidencia o recente pedido do presidente guianês, David Granger, para que o Brasil assumira um papel de mediação na questão fronteira de seu país com a Venezuela¹⁶.

5. Referências

Arquivo consultado:

AAS/CPDOC/FGV - Acervo Pessoal Antônio Azeredo da Silveira. Sérió Ministro de Relações Exteriores. Pasta Assuntos Gerais. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil/Fundação Getúlio Vargas.

Documentos:

AZEREDO DA SILVEIRA, “Informação para o Senhor Presidente da República: operacionalização do Pacto de Cooperação Amazônica”, 1977-1978. AAS/CPDOC/FGV.

SERVIÇO NACIONAL DE INTELIGÊNCIA, “Processo de Comunização da Guiana e seus Reflexos no Brasil”, 1976, AAS/CPDOC/FGV.

¹⁶ O GLOBO, “Brasil vai mediar conflito entre Guiana e Venezuela”, 17/07/2015.

Referências Bibliográficas:

ALVES, Maria Helena Moreira. Estado e oposição no Brasil: 1964-1984. Bauru: EDUSC, 2005.

ANDERSON, Perry. Portugal e o Fim do Ultracolonialismo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

AMADO, Rodrigo (org.). Araújo Castro. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

GARCIA, Eugênio Vargas. I have no thought of returning to Rio: revendo as notas do Sr. Christie sobre o Brasil. Cadernos do CHDD, Rio de Janeiro, v. 1, n.1, p. 119-134, 2002.

GOES, Synésio Sampaio. Navegantes, Bandeirantes e Diplomatas: aspectos da descoberta do continente, da penetração do território brasileiro extra-Tordesilhas e do estabelecimento das fronteiras na Amazônia. Brasília: FUNAG, 1991.

D'ÁVILA, Jerry. Hotel Trópico: Brazil and the Challenge of African Decolonization, 1950–1980. Durnham: Duke University Press, 2010.

FELJÓ, Brunna Bozzi. Independência ou Revolução?: uma análise do processo de independência de Angola a partir da sua transformação de guerra anticolonial a microcosmo da Guerra Fria (1961-1975). Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em História). Porto Alegre: UFRGS, 2011.

FROTA, Sylvio. Ideais traídos. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2006.

JEFFREY, Henry B; BABER, Colin. The Co-Operative Republic of Guyana: Politics, Economics, and Society beyond the Burnham Era. London: Frances Pinter, 1986.

JORGE, A. G. de Araújo. Rio Branco e as Fronteiras do Brasil: uma introdução às obras de Rio Branco. Brasília: Senado Federal, 1999.

MARO, Márcia. Independência de Angola. Brasília: FUNAG, 2007.

MARQUEZ, Gabriel Garcia. Operation Carlota. New Left Review, (January-April), 1977.

MELO, Ovídio de Andrade. Recordações de um removedor de mofo do Itamaraty: relatos de política externa de 1948 à atualidade. Brasília: FUNAG, 2009.

AS RELAÇÕES ARGENTINA-BRASIL NA MÍDIA BRASILEIRA

Luiza Elena Januário¹
Jonathan de Araujo de Assis²
Kimberly Alves Digolin³

RESUMO: As relações entre Argentina e Brasil são historicamente compreendidas como um pêndulo entre as lógicas de rivalidade e cooperação. Embora não seja possível afirmar que a rivalidade foi totalmente superada, a cooperação tornou-se preponderante a partir dos anos 1980 e o movimento de aproximação forneceu bases para a criação do Mercosul, em 1991. A presente proposta busca analisar como alguns periódicos expoentes da mídia brasileira apresentam as relações entre Argentina e Brasil, considerando especialmente a visão que embutem a respeito da atual política externa brasileira e da integração regional em termos de Mercosul. Nesse sentido, a principal fonte para o trabalho reside no Informe Mensal do Observatório de Política Exterior (OPEx).

Palavras-chave: Brasil, Argentina, Mídia.

1 Introdução

Levando em consideração que os veículos midiáticos são importantes formadores de opinião pública e representantes de posicionamentos político-ideológicos distintos, o objetivo deste artigo é apontar a visão dos principais periódicos brasileiros acerca da política externa brasileira no que se refere às relações com a Argentina e à integração regional no âmbito do Mercosul, tendo como principal fonte de pesquisa o Informe Mensal do Observatório de Política Exterior (OPEx).

O OPEx é um projeto de pesquisa universitária, vinculado ao Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES) e desenvolvido por estudantes da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” e do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp e PUC-SP), no Brasil, visando a disseminação de informações sobre política externa.

O projeto pretende ainda a construção de uma rede epistêmica latino-americana, tendo como parceiros: Universidad Nacional de Rosario, na Argentina; Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile; Secretaría de Información y Comunicación para el Desarrollo de la Presidencia de la República (SICOM), no Paraguai; Programa de Estudios Internacionales (PEI) de la Unidad Multidisciplinaria (UM) de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) e Universidad de la República (UdelaR), no Uruguai.

O objetivo final dos trabalhos desenvolvidos é fornecer dados que possam subsidiar decisões em políticas públicas e pesquisas acadêmicas, além de auxiliar na formação e compreensão da sociedade geral interessada no assunto. Para tanto, jornais de grande circulação são utilizados como fontes de pesquisa na elaboração de informes e artigos analíticos dos mais variados teores sobre política externa. Tais informes são distribuídos por meio eletrônico⁴ aos seus assinantes e disponibilizados em sítios na internet para acesso

¹ Mestranda em Relações Internacionais no Programa de Pós-Graduação “San Tiago Dantas” (UNESP, UNICAMP e PUC-SP). Bolsista CAPES. E-mail: luiza_januário@hotmail.com

² Graduando em Relações Internacionais na Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Campus Franca). E-mail: jonathan.assis@gmail.com

³ Graduanda em Relações Internacionais na Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Campus Franca). E-mail: kimberly.alves.digolin@hotmail.com

⁴ Todos os informes elaborados pelo OPEx (Argentina, Brasil, Chile, Paraguai, Uruguai e Venezuela) estão disponíveis no seguinte link: <http://unesp.br/gedes/>. Caso tenha interesse em cadastrar-se para o recebimento

público e gratuito.

Entre os produtos do OPEx estão os Informes Mensais, os quais são elaborados a partir da análise dos editoriais de jornais e revistas semanais acerca da temática de política externa. No caso do Informe Mensal do Brasil, são analisados os editoriais das revistas *Carta Capital* e *Veja*, bem como dos jornais *Correio Braziliense*, *Folha de S. Paulo*, *O Estado de S. Paulo* e *Zero Hora*. Após a leitura desses editoriais, o grupo elabora resumos críticos que depois são articulados em uma análise subdividida por temas, utilizando-se das discussões presentes nas teorias de Relações Internacionais (RI).

Nesse sentido, a metodologia utilizada para a elaboração do presente artigo consiste na análise dos Informes Mensais do Brasil elaborados entre março de 2014 até março de 2015 e posterior cotejamento de todas as notícias concernentes às relações entre Argentina e Brasil ali contidas, considerando especialmente a visão apresentada a respeito da atual política externa brasileira e da integração regional no que se refere ao Mercado Comum do Sul (Mercosul). Com base nessa seleção, foram avaliadas as percepções embutidas nesses editoriais – positiva, negativa ou neutra – e a linguagem utilizada.

Ademais, a fim de melhor compreender a visão da mídia brasileira acerca da temática, foi elaborado um breve histórico das relações entre Argentina e Brasil, salientando o movimento pendular entre a rivalidade e a cooperação que caracterizaram tais relações, apontando os principais momentos de confluência e o movimento de aproximação que forneceu bases para a criação do Mercosul, juntamente com Paraguai e Uruguai, em 1991. Buscamos, ainda, apontar um breve histórico do Mercosul, envolvendo objetivos e estrutura, e julgamos importante dedicar uma parte deste artigo para explicitar debates sobre discussões teóricas acerca do papel da mídia na política externa.

2 Contextualização histórica

2.1 Relações com a Argentina

As relações entre Argentina e Brasil são historicamente compreendidas como um pêndulo entre as lógicas de rivalidade e cooperação. Enraizada pelas relações concorrentes entre as respectivas metrópoles – Espanha e Portugal – e presente mesmo após os processos de independência, a rivalidade entre Argentina e Brasil foi especialmente marcada pelo preceito de sobreposição regional ao longo de todo o século XIX. Como exemplo dessa disputa pela hegemonia na região é possível citar a Guerra da Cisplatina, ocorrida entre 1825 e 1828 pela posse da região que atualmente compreende o Uruguai. Entretanto, é importante ressaltar que esse período também compreendeu intervalos de maior cooperação durante as décadas de 1850 e 1860, inclusive com a assinatura do Tratado de Amizade, Comércio e Navegação⁵.

Apesar de Clodoaldo Bueno (1997) afirmar que a Argentina era considerada um “inimigo provável” pela chancelaria brasileira durante 1890, o início do século XX marcou um movimento de maior convergência entre os países. Sob o comando do Barão do Rio Branco (1902-1912), a política externa brasileira buscou estabelecer na América do Sul um

eletrônico dos informes, envie um email para: opex@gedes.org.br.

⁵ Assinado em 1856, o Tratado visava “firmar em bases sólidas e duradouras as relações de paz e amizade que subsistem entre as duas nações, e promover os interesses comuns do seu comércio e navegação”. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1856/b_49/. Acesso em: 10 Jul. 2015.

ambiente politicamente estável, a fim de diminuir a possibilidade de intervenções extra regionais e onde a proeminência geopolítica brasileira ocorresse em equilíbrio com a Argentina (DORATIOTO, 2000). Exemplos dessa maior convergência foram a assinatura do Tratado Antibélico de Não Agressão e de Conciliação⁶, em 1933, a mediação argentino-brasileira na Guerra do Chaco e o acordo para a construção da ponte internacional sobre o rio Uruguai.

Entretanto, mais uma vez apontando a característica pendular das relações entre Argentina e Brasil, os Estados vivenciaram nova disputa pela liderança regional durante a Segunda Guerra Mundial, seguida por uma tentativa de reaproximação nas décadas de 1950, inclusive com a assinatura do Convênio de Amizade e Consulta em 1961. Durante os regimes militares de ambos os países houve uma retomada das rivalidades, culminando no conflito de Itaipu⁷, uma vez que a alteração do equilíbrio regional de poder em favor do Brasil se acentuou durante os anos 1960, fazendo com que a industrialização passasse a ser considerada um importante fator geopolítico na percepção argentina (CANDEAS, 2010).

A década de 1970 foi marcada por idas e vindas acerca da questão de Itaipu – até o Acordo de Itaipu-Corpus finalmente ser assinado em 1979 –, embora a política externa de ambos convergissem tanto pelo comum alinhamento aos Estados Unidos em um contexto de Guerra Fria quanto pelo foco em questões de segurança nacional. Foi apenas nas décadas de 1980 e 1990 que Argentina e Brasil realmente alcançaram um maior patamar de congruência. Exemplo disso foi a assinatura da Declaração de Iguaçu⁸ em 1985, bem como a assinatura da Ata para a Integração Brasil-Argentina⁹, que criou o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE).

O PICE marcou o início de uma integração bilateral gradualista e serviu de base para uma integração multilateral com o Mercosul (MELLO, 1996), seguindo os princípios da flexibilidade, simetria e do equilíbrio dinâmico. Em 1988, Argentina e Brasil assinaram o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, e três anos depois os ministros das Relações Exteriores de ambos os países decidiram criar um mecanismo permanente de consultas para a harmonização das políticas externas. De acordo com Bernal-Meza (2002), foi nesse período que o Brasil passou a construir uma parceria estratégica com a Argentina, a qual serviu de plataforma para a redefinição das relações no plano regional.

Embora o governo de Fernando Henrique Cardoso já tenha esboçado maior aproximação com os países vizinhos – estratégia adotada pelo Brasil para aumentar seu espaço de manobra perante o crescente unilateralismo dos Estados Unidos na década de 1990 –, foi durante os mandatos de Lula da Silva que a Argentina consolidou seu lugar na política externa brasileira. Exemplo disso foram os mais de 90 acordos, tratados, protocolos, declarações conjuntas e memorandos assinados pelos países entre 2003 e 2010¹⁰. Entre eles,

⁶ Também conhecido como Pacto Saavedra Lamas, em referência ao ministro das Relações Exteriores argentino, visava “uma estrutura estável e legítima de paz diante das incessantes erupções do armamentismo em toda a região” (SPEKTOR, 2002).

⁷ Caracterizado pelo desacordo entre Argentina e Brasil acerca do aproveitamento do Rio Paraná.

⁸ Na qual os presidentes Raúl Alfonsín e José Sarney expressaram anseio em acelerar o processo de integração bilateral. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1985/b_74/>. Acesso em: 13 Jul. 2015.

⁹ Dentre outros objetivos, o documento visava “a modernização tecnológica e maior eficiência na alocação de recursos nas duas economias, através de tratamentos preferenciais ante terceiros mercados, e a harmonização progressiva de políticas econômicas”. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1986/b_30/>. Acesso em: 13 Jul. 2015.

¹⁰ De acordo com dados disponíveis na Biblioteca Digital de Tratados do Ministério das Relações Exteriores e

é possível destacar a Declaração Conjunta dos mandatários de Argentina e Brasil, celebrada em 2008, na qual ambos reafirmam compromisso com o Mercosul e apontam o órgão como o principal âmbito de integração regional.

A busca por uma parceria estratégica com a Argentina, bem como a postura de concertação regional, almejada por Lula da Silva manteve-se presente na política externa do governo de Dilma Rousseff, embora seja perceptível certo retraimento da diplomacia brasileira, haja vista o contexto de crise econômico-financeira internacional e de insatisfação no âmbito doméstico. Entretanto, vale ressaltar que a primeira viagem de Estado realizada pela presidente Dilma Rousseff foi justamente para a Argentina, o que aponta com clareza o ímpeto brasileiro de reafirmar a relação cooperativa com o país vizinho. Em mesma medida, houve uma manutenção do discurso oficial acerca das relações argentino-brasileiras, fato exemplificado pela linguagem utilizada nos acordos e declarações conjuntas, sempre contendo os termos “amizade” “parceria” e “aliança estratégica”.

2.2 Mercosul

O Mercado Comum do Sul foi criado a partir do Tratado de Assunção¹¹, assinado em 1991 por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, com o objetivo de ampliar as dimensões de seus mercados nacionais através da integração. Entre as principais competências do Mercosul apontadas no Tratado, é possível destacar as seguintes: livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países através da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não tarifárias à circulação de mercadorias; estabelecimento de uma tarifa externa comum e adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros, bem como a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais; coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados-membros, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre si; e harmonização das legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração (ASSUNÇÃO, 1991).

Ademais, é importante ressaltar que o Anexo do Tratado de Assunção ainda previa um regime geral de origem e um sistema de solução de controvérsias, além de cláusulas de salvaguarda. Em 1994, os quatro países assinaram o Protocolo Adicional de Ouro Preto¹², que, além de reafirmar os princípios e objetivos do Tratado de Assunção, estabelecia a estrutura institucional do Mercosul, apontando a criação e respectivas funções dos seguintes órgãos: Conselho do Mercado Comum (CMC); Grupo Mercado Comum (GMC); Comissão de Comércio do Mercosul (CCM); Comissão Parlamentar Conjunta (CPC); Foro Consultivo Econômico-Social (FCESL); e Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM).

O Protocolo ainda deixava aberta a possibilidade de criação de novos órgãos auxiliares necessários aos objetivos do processo de integração, ressaltando que eles deveriam corresponder aos termos acordados. Nesse sentido, em 1995 foi aprovada a criação de dez comitês técnicos, com a finalidade de operacionalizar os compromissos acordados em Ouro Preto. Além disso, concernente à adesão dos demais países da região, o Protocolo de Adesão

Culto da Argentina (<http://tratados.mrecic.gov.ar/>).

¹¹ O Tratado apontava como data limite para o estabelecimento do Mercosul o dia 31 de dezembro de 1994. Disponível em: <<http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/tratado-para-a-constituicao-de-um-mercado-comum-entre-a-republica-federativa-do-brasil-a-republica-argentina-a-republica-do-paraguai-e-a-republica-oriental-do-uruguai-tratado-de-assuncao>>. Acesso em 10 Jul. 2015.

¹² Disponível em: <<http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/protocolo-adicional-ao-tratado-de-assuncao-sobre-a-estrutura-institucional-do-mercado-comum-protocolo-de-ouro-preto>>. Acesso em: 10 Jul. 2015.

da Venezuela¹³ ao Mercosul foi assinado em 2006. Já a Bolívia foi acolhida como membro observador em 1994, com autorização para participar dos subgrupos de trabalho sobre meio ambiente e transporte terrestre, embora o Protocolo de Adesão da Bolívia¹⁴ como membro associado tenha sido assinado apenas em 2015.

De acordo com Cervo (2008), a origem e evolução do Mercosul compreende um lastro histórico de relações em eixo, ou seja, quando duas potências regionais se unem em favor de uma causa comum. Nesse sentido, ao unificar forças de dois países de grande proeminência regional, “a relação especial ultrapassa o âmbito das relações bilaterais e suscita reações na vizinhança, em princípio no sentido de aglutinação, como ocorreu durante a origem e a expansão da União Europeia [...]” (CERVO, 2008, p. 5). A conjugação de forças traduzida pelo bloco auxiliou as negociações multilaterais dos membros a tal ponto que, como aponta Cervo (2008), chegou a influenciar no insucesso do projeto de criação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) e ainda favoreceu a fundação da União das Nações Sul-americanas (Unasul).

Segundo Ruiz (2013), o desenvolvimento do Mercosul pode ser entendido em quatro etapas. A primeira corresponde a um período de transição (1991-1994), o qual representa um período de discussão da união aduaneira e aperfeiçoamento da zona de comércio livre. A segunda etapa (1995-1998) caracteriza-se pela manutenção dos processos do período de transição, sendo seguida por um período de crise do Mercosul (1999-2003) que culminou na elaboração de propostas revisionistas do modelo do Tratado de Assunção. Por fim, o autor aponta que a quarta etapa teve início em 2003, marcando o estabelecimento de um “novo Mercosul”. Durante o período de transição, e em paralelo às tratativas de natureza comercial do Tratado de Assunção, “começou a se desenvolver uma embrionária dimensão social no Mercosul” (RUIZ, 2013, p. 21). Foram então adotadas medidas que refletiam aspectos de temas sociais e políticos da região, como a criação do Fórum Consultivo Econômico e Social.

Com o fortalecimento da agenda comercial do Mercosul durante a primeira metade da década de 1990, foi possível atingir entendimentos em esferas inicialmente não abarcadas pelo Tratado de Assunção. Nesse sentido, o Protocolo de Ushuaia (1998), relativo ao compromisso democrático dos membros do Mercosul insere-se no desenvolvimento de um “Mercosul político”, enquanto o Acordo Multilateral de Segurança Social, de 1997, simbolizou o fortalecimento do processo gradual de construção de um “Mercosul social” (RUIZ, 2013).

Durante cúpula realizada em Buenos Aires, em 2000, foram apresentadas algumas propostas que sugeriam mudanças ao modelo do Tratado de Assunção, como a Carta de Buenos Aires sobre Compromisso Social. No documento, os presidentes reconheceram a prioridade do reforço da dimensão social do bloco, levando em conta que todos os aspectos do processo de integração deveriam progredir conjuntamente (MERCOSUL, 2000). Em mesma medida, a alteração na liderança política de Argentina e Brasil a partir de 2003, favoreceu a aprovação de outras medidas que alteraram o modelo do Tratado de Assunção.

Sob esse contexto, foi assinado o Consenso de Buenos Aires, o qual ressaltou o objetivo de Argentina e Brasil em intensificar a cooperação bilateral e regional a fim de garantir a todos os cidadãos o pleno usufruto de seus direitos e liberdades fundamentais,

¹³ Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2485/1/2006_PROTOCOLO_ES_Adhesion_Venezuela.pdf>. Acesso em 11 Jul. 2015

¹⁴ Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4054/1/2015_protocolo-adhesion-de-bolivia-al-mcs_es.pdf>. Acesso em 11 Jul. 2015.

incluindo o direito ao desenvolvimento, em um âmbito de liberdade e justiça social (CONSENSO DE BUENOS AIRES, 2003). Até 2008, outras normas e instituições foram criadas para desenvolver a dimensão social do bloco, assim como para fortalecer a dimensão econômica. Dessa forma, o Mercosul teria se desenvolvido de um bloco comercial que buscava conciliar questões de natureza comercial e econômica, para um bloco que visa também a promoção de um plano de ação social para a região (RUIZ, 2013).

3 Os meios de comunicação e a política externa

Tem-se que a função primária dos meios de comunicação é a de levar ao público informações sobre os acontecimentos desde o nível local até o internacional (BURITY, 2013). Nesse sentido, ao papel da mídia enquanto fonte de informação, encontra-se velado o potencial de nomear os eventos de maior e menor importância através do destaque a algumas matérias e da omissão seletiva de algumas informações. A essa característica interpretacionista da mídia, de expressiva subjetividade, Soares (2012 apud Burity, 2013) aponta que o noticiário pode acentuar ou amenizar uma determinada situação e afetar o equilíbrio de forças políticas.

Enquanto ator das relações internacionais, a mídia guarda particularidades em relação a outros agentes importantes do cenário internacional. Nesse sentido, Camargo (2008) aponta que, enquanto é possível identificar interesses e identidades mais ou menos constantes em alguns atores internacionais – como os Estados –, não é possível prever o comportamento da mídia, que pode possuir diferentes identidades e interesses conforme seu contexto, sua natureza de veiculação e sua direção.

Camargo (2008) aponta que o debate realizado pela UNESCO entre as décadas de 1970 e 1980, intitulado Nova Ordem Mundial da Informação e Comunicação (NOMIC), ajudou a consolidar os estudos sobre a comunicação internacional no campo de RI, uma vez que inseria as discussões no escopo dos estudos da área. A principal agenda da NOMIC, que contava com participação expressiva de países em desenvolvimento, era a democratização dos assuntos ligados à informação em âmbito global, então alimentados por instituições de comunicação de países desenvolvidos.

Em suma, as críticas direcionadas à ordem do fluxo de informações internacional baseavam-se em três pontos: 1) na existência de um fluxo unilateral das informações, advindas de países desenvolvidos; 2) no monopólio exercido por algumas corporações de mídias; e 3) na verticalização das notícias, que contribuía para uma visão distorcida das regiões mais pobres do mundo (CAMARGO, 2008).

No início da década de 1980, a UNESCO lançou o relatório “One World, Many Voices”, que, aprovando as resoluções propostas pela NOMIC, apresentou orientações e medidas para dirimir a assimetria internacional no fluxo de informações. Apesar de não ter alcançado na prática algum tipo de regulamentação do setor das comunicações, o documento trouxe o tema da comunicação-informação para a agenda internacional pela primeira vez (CAMARGO, 2008).

As revoluções de comunicação e informação ocorridas no século XX implicaram em mudanças fundamentais na formulação da política externa e na condução da diplomacia (GILBOA, 2002). Esse impacto sobre a elaboração da política externa dos países deriva, sobretudo, da crescente capacidade das tecnologias de comunicação em difundir informações ao redor do mundo de maneira quase instantânea. Segundo argumenta Gilboa (2002), a comunicação internacional afetou a condução da política externa tanto em seu estágio de

formulação, etapa na qual são definidas as linhas orientadoras da ação internacional, quantona fase de implementação, executada por agentes diplomáticos¹⁵ com o objetivo de defender e buscar os interesses delineados pela política externa.

Nesse sentido, Gilboa (2002) propõe uma taxonomia com quatro papéis para a mídia, a qual é considerada como ator de diferentes atributos, atividades, contextos e conceitos. As quatro possibilidades de atuação são: controladora, constrangedora, interventora e instrumental. Como proposta de complementação a essa classificação de potenciais atuações da mídia, Camargo (2008) também apresenta a mídia como ator conflituoso.

Taxonomia de atores e conceitos

Tipo do ator	Atividade	Contexto	Conceito
Ator controlador	Substitui a tomada de decisão	Intervenção em crises humanitárias	Efeito CNN
Ator constrangedor	Constrange a tomada de decisão	Processo de tomada de decisão	Política em tempo real
Ator interventor	Mediadores	Mediação internacional	Crises políticas
Ator instrumental	Promove negociações e acordos	Resolução de conflitos	Diplomacia midiática
Ator conflituoso	Provoca conflitos	Situações de crise	Conflitos midiáticos

Fonte: Elaboração própria (GILBOA, 2002, p. 733; CAMARGO, 2002, p. 42).

Sobre o tipo controlador, a mídia torna-se ator de importância substantiva em uma ação direta, se não dominante, na formulação de política externa e política de defesa. Nesse sentido, os meios de comunicação, sobretudo a televisão, podem substituir os tomadores de decisão quanto às questões relacionadas à intervenção militar (GILBOA, 2002; CAMARGO, 2008). Como ator constrangedor, a mídia é vista como mais um elemento que influencia no processo de tomada de decisão e cuja função primordial é constranger os processos de elaboração e execução de políticas (GILBOA, 2002). Em relação ao tipo controlador, o tipo constrangedor retira dos meios de comunicação o protagonismo, que se sobrepõe aos agentes governamentais, na elaboração e execução da política externa.

O terceiro papel considerado é a mídia como interventora nas mediações internacionais, que considera a potencial atuação dos agentes de comunicação como intermediadores diretos ou indiretos nos conflitos, podendo servir como catalisadores dos acordos e resoluções (GILBOA, 2002). Enquanto ator instrumental, os meios de comunicação são mobilizados instrumentalmente por governos e diplomatas como uma ferramenta para assegurar suporte e lograr acordos (GILBOA, 2002). Conceitualmente, o autor ainda trata a questão da mídia como ator instrumental através da “diplomacia pública”, que prevê diversas variações de emprego e resultados. Por fim, a classificação da

¹⁵ Gilboa (2001) conceitualiza o que entende por “diplomacia” como um sistema de comunicação através do qual representantes de Estados e atores globais manifestam e defendem seus interesses.

mídia como ator conflituoso proposta por Camargo (2008) contempla a possibilidade de uma cobertura da mídia gerar situações de tensão entre países ou instabilidade na ordem política doméstica. Nesse sentido, a autora destaca reportagens de cunho especulativo que podem tangenciar tópicos sensíveis às relações entre certos países.

Especificamente sobre o papel instrumental dos meios de comunicação, Gilboa (2001) propõe três modelos conceituais sobre a atuação da mídia enquanto instrumento da política externa: 1) diplomacia pública, quando atores estatais e não estatais usam os canais de comunicação para influenciar a opinião pública em um país estrangeiro¹⁶; 2) diplomacia na mídia, quando agentes utilizam a mídia para se comunicar com atores e para promover a resolução de conflitos; e 3) diplomacia feita pela mídia, quando os jornalistas assumem o papel de mediadores em negociações internacionais.

A ideia central da diplomacia pública é “uma comunicação direta com povos estrangeiros, com o objetivo de afetar seu pensamento e, em última instância, o de seus governos” (GILBOA, 2001, p. 4). Em complemento a essa definição, Sharp (2007, p. 110 apud CAMARGO 2008) aponta que “diplomacia pública é o processo pelo qual é buscado relações diretas com as pessoas de um país em favor dos interesses e valores daqueles sendo representados”. Esse modelo descreve um padrão de ação que visa influenciar um governo estrangeiro através da influência sobre seus cidadãos. No escopo da diplomacia pública, a mídia de massa é apenas um dos instrumentos utilizados para exercer influência sobre indivíduos e governos, sendo normalmente orientado ao público em geral (GILBOA, 2001).

Mecanismos como o ensino de línguas, intercâmbio de artistas e intelectuais, construção de centros culturais e participações em festivais são direcionados às audiências que ocupam espaço de elites e podem exercer influência sobre a opinião pública geral (GILBOA, 2001). Nesse sentido, Gilboa (2001) argumenta que a mídia de massa se concentra em assuntos correntes, ao passo que os canais culturais dão maior enfoque aos fatores de percepção de países e sociedades em longo prazo.

As tipologias elaboradas por Gilboa (2001; 2002) acerca da influência dos meios de comunicação na formulação e execução da política externa podem ser aplicadas ao modelo de análise dos processos de decisão em política externa proposto por Deutsch (1978). De acordo com esse modelo, um Estado pode ser compreendido como um sistema nacional de decisões, no qual há um fluxo de comunicações e decisões que pode ser visualizado como uma “queda d’água” de cinco patamares (DEUTSCH, 1978).

Tal sistema é formado por cinco patamares hierarquicamente organizados: 1) elite social e econômica; 2) elite política e governamental; 3) meios de comunicação de massa; 4) líderes de opinião; e 5) opinião de massa. Cabe destacar que, para Deutsch (1978), cada patamar comporta uma heterogeneidade de atores e instituições, e as comunicações fluem mais facilmente dos níveis mais altos para os mais baixos.

De acordo com o modelo de cinco níveis, a opinião pública seria influenciada e mobilizada, em grande medida, a partir dos interesses e opiniões dos atores e instituições que compõem os níveis mais altos – elite econômica e política. Em contrapartida, a ação instrumental da diplomacia pública de Gilboa (2001) sugere uma inversão, ainda que restrita

¹⁶ Consideramos com maior ênfase o tipo de “diplomacia pública” pela potencialidade que ele oferece aos agentes e instituições, públicas ou privadas, de influenciar a política externa de países estrangeiros através dos meios de comunicação. Dessa forma, visto que a “diplomacia pública” subentende uma ação direcionada à opinião pública de um outro país, consideramos as possibilidades de impacto de uma eventual ação dessa natureza direcionada à sociedade brasileira, o que se traduziria em um esforço substantivo dos jornais em mobilizar a opinião pública brasileira em favor de uma agenda específica.

do fluxo de comunicação do modelo de “queda d’água”, uma vez que se busca o constrangimento das ações das elites por meio da pressão popular.

Em suma, a consideração ampla sobre análises e modelos propostos pelos supracitados autores possibilita a compreensão do Estado mais como um conjunto específico de instituições e atores com interesses distintos, e menos como uma totalidade social-territorial¹⁷. Nesse sentido, beneficia-se o entendimento sobre o papel dos meios de comunicação enquanto instrumento de potencial influência sobre a elaboração e execução da política externa de um país.

4 Um panorama geral sobre as relações entre Argentina e Brasil na mídia brasileira

Entre março de 2014 e março de 2015, foram publicados 22 editoriais e uma reportagem sobre a política externa brasileira com relação à Argentina e ao Mercosul pelos periódicos analisados. Como ponto de partida, é importante destacar quais foram os elementos considerados para o cotejamento das notícias. A seleção foi feita com base nos informes do Observatório de Política Exterior Mensal brasileiro, conforme já citado. Isso significa que, no caso dos jornais, foram considerados somente os editoriais, pois estes representam a pensamento do meio midiático sobre a questão, sendo descartados artigos de opinião. No caso das revistas, a triagem foi feita considerando o periódico como um todo, uma vez que se considera que esse tipo de meio de comunicação expressa sua visão de modo distinto, projetando-a claramente nas reportagens. A junção dos editoriais e reportagens que embasam esse trabalho será genericamente denominada “notícias” ou “editoriais” para fins de simplificação.

Considerando esses pontos, apresentam-se quatro gráficos com o objetivo de prover uma visão geral sobre como foi a abordagem do tema em pauta no período delimitado. Assim, o *Gráfico 1* traz a proporção em que *Correio Braziliense*, *Carta Capital*, *Folha de S. Paulo*, *O Estado de S. Paulo*, *Veja* e *Zero Hora* abordaram o tema.

¹⁷ De acordo com Halliday (2007), “o conceito normalmente utilizado nas relações internacionais não é simplesmente uma conveniência analítica e possui várias suposições legais e de valor” (HALLIDAY, 2007, p. 94). Uma leitura mais ampla sobre o conceito do Estado permite problematizar uma suposta consonância de interesses e uniformidade cultural no âmbito de um Estado (HALLIDAY, 2007).



Gráfico 1: Abordagem do tema por periódico

Pode-se notar que, no período analisado, a *Carta Capital* não abordou as relações entre Argentina e Brasil, e a ligação destas com o Mercosul, ao passo que *O Estado de S. Paulo* publicou a grande maioria dos editoriais sobre o tema. O jornal veiculou 17 editoriais, enquanto *Correio Braziliense*, *Folha de S. Paulo*, *Veja* e *Zero Hora* publicaram dois, dois, um e um editoriais respectivamente. Evidencia-se então a importância do eixo Argentina-Brasil para a agenda de *O Estado de S. Paulo*, sendo que, em média, o jornal publicou mais de um artigo por mês sobre a questão. Apesar de não ser um número alto em termos absolutos, pode-se apontar sua relevância ao se considerar que política externa e política internacional são tópicos muitas vezes marginalizados pela opinião pública e pelos veículos de comunicação no Brasil, ainda mais porque no período havia um quadro de agitações políticas e problemas econômicos internos que atraíram o foco da grande mídia. De qualquer modo, é possível afirmar que a política externa brasileira frente à Argentina recebeu notável atenção por parte de *O Estado de S. Paulo* e resultou em um esforço constante de moldar a opinião pública sobre o assunto. Cabe então expor a distribuição dos editoriais no período selecionado.

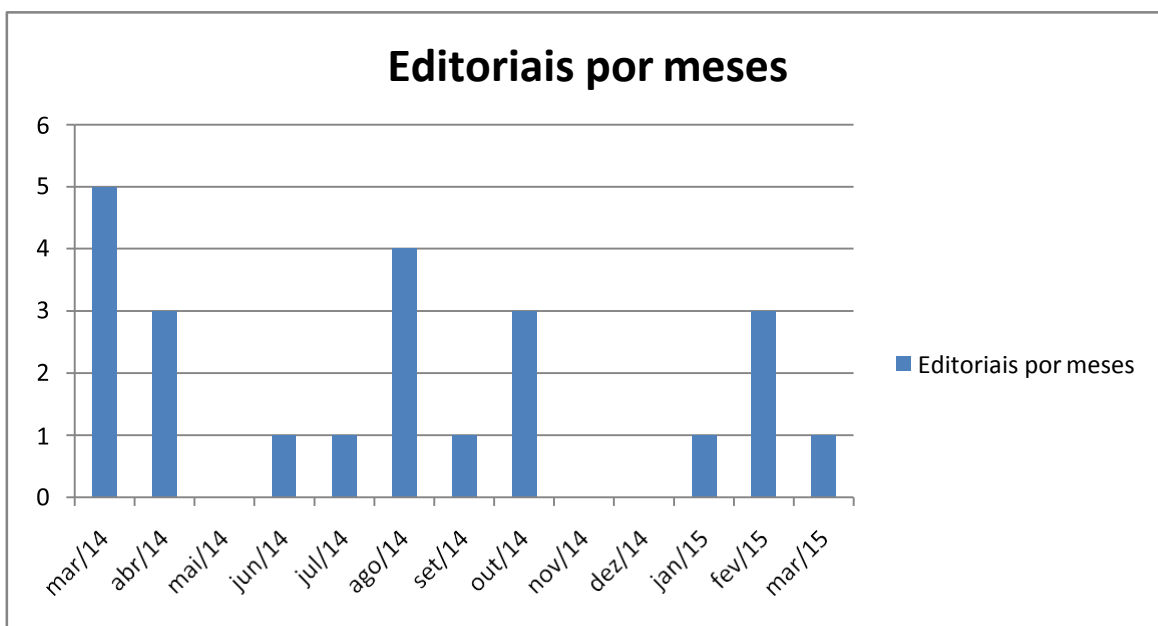


Gráfico 2: Editoriais por meses

O *Gráfico 2* mostra a distribuição dos editoriais por mês de publicação. Em maio, novembro e dezembro de 2014 não houve publicações sobre o tema. Já os meses de março e agosto de 2014 apresentam o maior número de editoriais, seguidos por abril e outubro do mesmo ano e fevereiro de 2015. Uma conjunção de motivos explica a concentração de notícias. Nos dois meses com maior número de publicações, foi abordado não somente o papel da Argentina e do Mercosul para a política externa brasileira, mas também temas de comércio exterior e diretrizes econômicas brasileiras que englobavam nas argumentações as relações entre os dois países sul-americanos. Assim, o eixo bilateral aqui analisado também apareceu em artigos sobre as relações do Brasil com outros parceiros, como Estados Unidos e União Europeia.

Cabe ainda notar que em março ocorreu uma reunião entre representantes de Argentina e Brasil para discutir as relações comerciais, ponto este também abordado. Já em abril de 2014, teve peso a visita do ministro de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Mauro Borges, à Argentina e em outubro do mesmo ano ganhou destaque a política econômica brasileira e o setor automobilístico nas relações bilaterais. Por fim, em fevereiro foram abordados os desafios do novo ministro de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Armando Monteiro Neto, no tocante à Argentina e ao Mercosul, além dos reflexos dos produtos chineses no país vizinho para o bloco regional.

Desse modo, fatores específicos impulsionaram os editoriais, que se encontravam muitas vezes relacionados a uma lógica mais ampla de política comercial. Cabe então explicitar essa questão, conforme trabalhado no *Gráfico 3*.

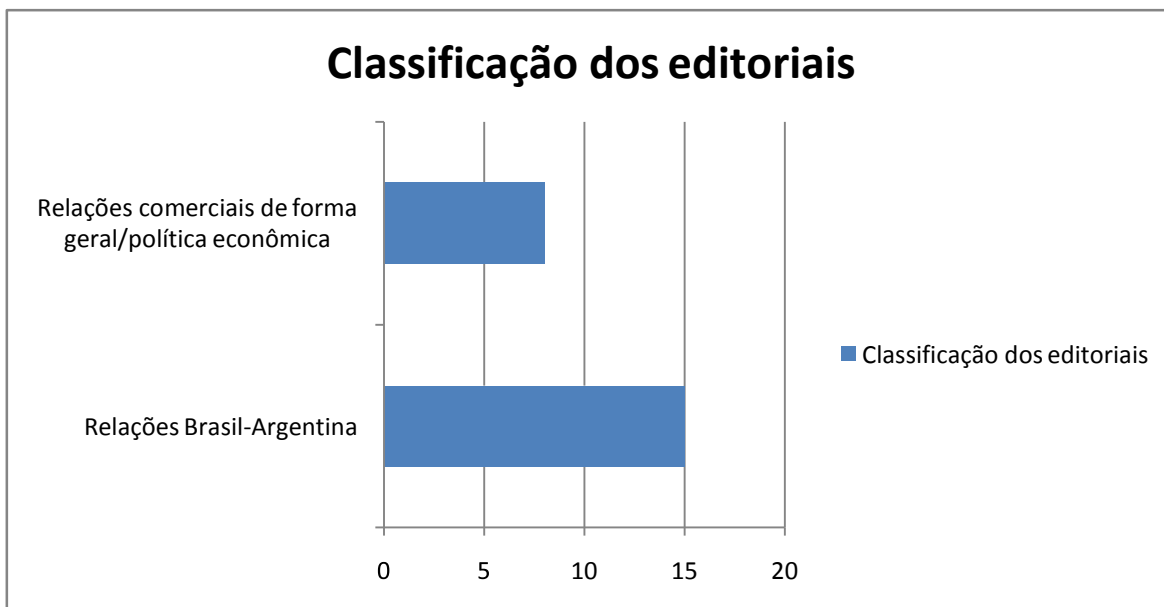


Gráfico 3: Classificação dos editoriais

Conforme indicado, não foram apenas considerados editoriais que trabalham especificamente a política externa brasileira em relação à Argentina e ao Mercosul. Também foram selecionados para análise publicações que abordassem relações comerciais de forma geral e as diretrizes da política econômica brasileira que utilizassem o posicionamento brasileiro frente à Argentina como parte da argumentação. Dessa forma, foram incluídos editoriais sobre a relação do Brasil com outros parceiros e sobre o acordo entre Mercosul e União Europeia. Cabe destacar que a separação dos editoriais por tema não é rígida, mas considera a preponderância e o sentido do texto. De todo modo, pode-se apontar que a maior parte do material se refere às relações Argentina-Brasil, com 15 notícias.

Finalmente, introduz-se a análise dos editoriais selecionados com uma classificação geral de como os periódicos apresentam as relações entre Argentina e Brasil e a política externa brasileira para o país vizinho. As categorias estabelecidas foram positivo, negativo e neutro.

Avaliação dos periódicos sobre o tema

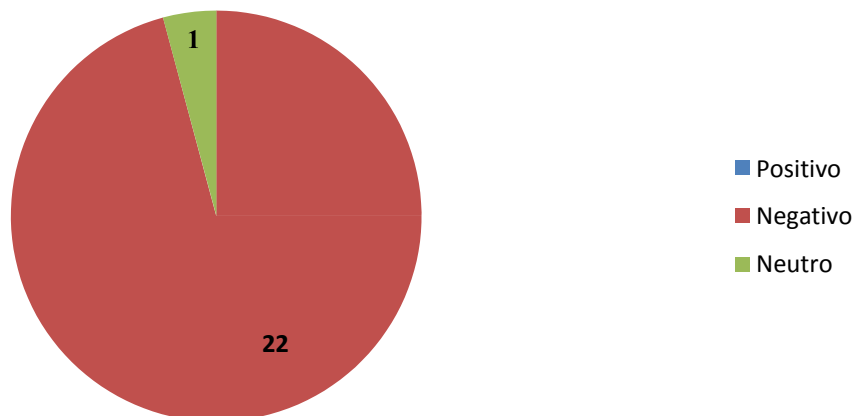


Gráfico 4: Avaliação dos periódicos sobre o tema

O Gráfico 4 mostra que nenhum editorial apresenta uma visão positiva sobre o tema, enquanto apenas um pode ser classificado como neutro. Este é o editorial do *Zero Hora* de julho de 2014 que discute as dificuldades do Mercosul e das relações entre Argentina e Brasil, propondo que devem ser tomadas atitudes para revitalizar a importância do bloco regional. Embora aponte problemas, o jornal não se mostrou contra a integração regional e o relacionamento brasileiro com seu vizinho. De qualquer modo, nota-se a visão negativa dos meios de comunicação selecionados sobre o tema, sendo necessário analisar como a questão foi trabalhada e quais elementos a fundamentaram.

4.1 A abordagem da mídia sobre a política externa brasileira em relação à Argentina e à integração regional no âmbito do Mercosul

De forma geral, a argumentação dos editoriais analisados volta-se a defesa de que o Brasil deve diversificar suas relações comerciais e melhorar sua inserção na economia internacional de modo que não seja altamente vulnerável aos reveses da economia argentina e dependente do Mercosul. O enfoque e a forma como essa questão é trabalhada varia de acordo com o periódico, existindo geralmente uma visão de que é necessário repensar a concepção e a prioridade dadas às relações com o entorno regional.

Conforme já notado, o *Zero Hora* destoa um pouco dos contornos negativos atribuídos pelos demais jornais e pela revista que abordaram a questão. Apesar de clamar atenção ao calote argentino e apontar os problemas que o Mercosul enfrenta, como o fato de ter sua importância questionada, o jornal defendeu a necessidade de se tomarem iniciativas para reavivar seu protagonismo. Além disso, foi apontado que a crise argentina, uma questão grave, pode ser trabalhada pelos membros dessa união aduaneira imperfeita como uma oportunidade de demonstrar união e capacidade reativa. Desse modo, não foi defendido pelo *Zero Hora* o afastamento brasileiro do Mercosul e de seus vizinhos.

Por sua vez, o *Correio Braziliense* demonstrou preocupação sobre como a crise

econômica argentina reflete no Brasil, especialmente os efeitos negativos da crise cambial para a indústria brasileira. O periódico afirmou que o Brasil não deve abandonar seu principal parceiro, mas que é necessário ter cautela, pois embora a recuperação da economia do país vizinho interesse ao Estado brasileiro, o governo argentino aproveita as oportunidades que consegue para arrancar vantagens excepcionais e “mal-trata” exportadores brasileiros. Assim, o jornal não defendeu um descarte das relações com a Argentina, mas sustentou a necessidade de fortalecimento da postura brasileira nas negociações para proteger os empreendedores nacionais, além de uma diversificação dos parceiros comerciais de forma a diminuir o peso argentino na pauta de destinos de exportações.

A *Folha de S. Paulo* apresentou uma linha argumentativa um pouco distinta. O jornal apontou que o Brasil respeita as regras do Mercosul enquanto a Argentina não o faz, ressaltando que está na hora do Estado buscar seus próprios interesses. Isso inclui romper as amarras do bloco econômico, porém considerando sempre a integração regional e a América Latina. A *Folha de S. Paulo* defendeu que essa região deve ser um pilar para a política externa brasileira, mas no sentido de usar o que foi denominado pelo jornal de “vantagem natural econômica na região” como plataforma para as relações com o restante do mundo. Clama-se assim por um rompimento com a iniciativa regional, vista como um empecilho, e o estabelecimento da América do Sul como um trampolim para os interesses e para a projeção do país no sistema internacional, proposta esta de caráter claramente instrumental que não considera como essa linha de ação poderia ser encarada pelos vizinhos. Nota-se que as considerações defendidas pelo periódico advogam por uma redefinição das diretrizes de política externa não só para iniciativas de integração regional, mas também para a Argentina, uma vez que as relações com o país teriam que ser encaixadas de forma inegável nessa lógica de “plataforma”.

Já a *Veja*, na única reportagem que publicou abordando o tema, atribui enfoque para o modo como o Brasil está preso às amarras ideológicas do Mercosul e por isso tem dificuldades para fortalecer as relações com outros parceiros comerciais. Com a crise da Argentina, e da Venezuela, a revista afirmou que o Brasil corre o risco de se ver em uma situação de isolacionismo no cenário internacional, defendendo ainda a assinatura de acordos com economias mais avançadas, em especial com a União Europeia. Desse modo, a Argentina e o Mercosul aparecem novamente como um entrave para as relações econômicas brasileiras com o resto do mundo.

O argumento de uma política externa baseada em afinidades ideológicas aparece com frequência nos editoriais de *O Estado de S. Paulo*, podendo ser considerado um aspecto central da discussão para o periódico. Assim, para o jornal, o terceiro mundismo do Itamaraty é desastroso, estando embasado por uma infantilidade ideológica do governo petista e gerando decisões políticas ingênuas e imprudentes que “amarram” o país a compromissos internacionais que não são benéficos aos interesses domésticos. Devido ao caráter dessas motivações ideológicas, o diário afirmou que o Brasil desempenha o papel de “bonzinho”, especialmente nas relações com a Argentina, de modo a ser sempre aquele que demonstra solidariedade.

Nesse sentido, *O Estado de S. Paulo* apresenta grandes críticas sobre a relação com o país vizinho. O jornal trabalhou como a economia argentina enfrenta sérios problemas, incluindo o calote e a condenação da Organização Mundial do Comércio (OMC) acerca do protecionismo praticado pelo governo desse Estado. Esse ponto é fundamental para o periódico, pois considera que o Brasil é o principal prejudicado por essa prática argentina que é contra as regras do Mercosul. Nesse sentido, a renovação do acordo automobilístico entre

os dois países sul-americanos representou, para o jornal, uma nova rendição do governo do PT à Argentina, o que produz um impacto fortemente negativo para a indústria automotiva brasileira.

O periódico critica ainda a dependência do Brasil em relação à economia argentina, afirmando que esta ocorre por uma má escolha de parceiros comerciais baseada em razões ideológicas, e não pragmáticas. Desse modo, o Brasil estaria dependente de uma economia problemática que está se tornando uma pária da comunidade internacional, conforme evidenciado pela questão do calote. Ademais, *O Estado de S. Paulo* alega que há uma assimetria no relacionamento entre o governo do PT e o governo Kirchner, pois o tratamento preferencial dado pelo Brasil ao seu vizinho não encontra reciprocidade. Uma evidência disso está no alívio de barreiras alfandegárias que o governo argentino concedeu aos produtos chineses enquanto continua a adotar medidas protecionistas em relação ao Brasil. Para o diário, as relações com a Casa Rosada estão cada vez piores, embora a presidente brasileira não admita e mostre-se tolerante com o país vizinho.

O periódico também apontou que o protecionismo argentino prejudica o Mercosul, ao mesmo tempo em que evidencia a fragilidade do bloco. Segundo o jornal, o Brasil está amarrado a um Mercosul estagnado, emperrado e que serve como um palanque político, o que para *O Estado de S. Paulo* pode ser evidenciado pela ocorrência de discussões nas reuniões dos líderes do bloco sobre tópicos que não apresentam relação com o aspecto comercial. O periódico criticou também o fato de que o Brasil mantém seus compromissos com quem não obedece às regras, no caso a Argentina. Segundo os editoriais, atualmente o Mercosul é um fracasso, que ademais se configura com um “trambolho”, impedindo o Brasil de procurar acordos favoráveis com economias mais fortes. Nesse sentido, foi bastante criticada a postura argentina de não oferecer condições para a realização do acordo de comércio com a União Europeia, constituindo então um entrave para os interesses brasileiros, uma vez que pelas regras do Mercosul negociações desse tipo não podem ser realizadas pelos membros isoladamente. Dessa forma, o Brasil encontra-se dependente das decisões da Casa Rosada no tocante a aspectos importantes de sua política comercial para *O Estado de S. Paulo*.

Pode-se afirmar que o periódico critica a prioridade dada à Argentina pela política externa brasileira, que faz com que o Brasil seja dependente de uma economia cada vez mais frágil. Segundo o jornal, esse destaque para o vizinho e para o Mercosul ocorrem por razões ideológicas e travam as oportunidades que o Estado poderia aproveitar no cenário comercial internacional, sendo que o diário defende a diversificação de parceiros e a realização de acordos com economias mais avançadas em uma lógica muitas vezes de livre comércio.

5 Considerações finais

Uma visão geral dos periódicos que trabalharam o papel da Argentina e do Mercosul para a política brasileira no período selecionado aponta que a abordagem predominante que se tem sobre a questão é negativa, ressaltando as fragilidades da economia argentina e clamando por uma diversificação de parceiros e revisão de prioridades por parte do Brasil. Cabe destacar que todos os editoriais trabalham o relacionamento bilateral e o Mercosul de um ponto estritamente comercial. Não são consideradas então interações de outros tipos, sendo que *O Estado de S. Paulo* citou em um único editorial que são discutidas questões além do comercial no seio do Mercosul, criticando esse aspecto. Embora o bloco seja eminentemente comercial, e tenha sido criado por inspirações dessa natureza, é possível

lembrar que ocorreram esboços, ainda que incompletos e com pouco vigor, para trazer um maior peso para o elemento político na iniciativa regional. De qualquer modo, esses elementos são desconsiderados, bem como a construção histórica do bloco e das relações entre Argentina e Brasil.

Além disso, cabe destacar que a questão sobre o que é o interesse nacional não é um dado, ou seja, é necessário refletir e discutir sobre o que se considera como interesse nacional e quais são os meios pelos quais este pode ser defendido concretamente. O “interesse nacional” não deve ser tratado então como algo obscuro que justifica qualquer ação por si próprio, como muitas vezes os editoriais parecem trabalhar com o termo. Cabe ainda ressaltar que o momento analisado apresenta realmente grandes dificuldades para a economia brasileira, assim como para a Argentina e para o Mercosul. Contudo, se o papel mais proeminente atribuído ao entorno regional e às relações Sul-Sul parece não ter mais os efeitos esperados e necessite de reformulação, isso não significa que a melhor saída seja simplesmente buscar eliminar essa parte da política brasileira e voltar-se a estratégias que pertencem a outro contexto econômico, político e social, como o liberalismo econômico e a prioridade concedida a economias desenvolvidas. Assim, os periódicos não oferecem alternativas que considerem tanto o presente quanto o passado das relações do Brasil com seus vizinhos. A intenção desse trabalho tampouco é fazer isso, mas sim ajudar na reflexão sobre em que bases são formuladas as opiniões de parte da mídia brasileira aqui trabalhada sobre a questão.

Tendo em vista a grande circulação e alcance dos jornais e revistas aqui avaliados, pode-se propor que as informações e opiniões neles expressas possuem relevante impacto sobre a opinião pública no Brasil. Portanto, a partir da análise desses editoriais – e levando em consideração os debates trazidos por Camargo, Deutsch e Gilboa – cabe problematizar em que medida a mídia brasileira não acaba por servir, direta ou indiretamente, a uma agenda externa de interesses propagada por países desenvolvidos. De qualquer modo, fica claro que a maior parte das propostas dos meios de comunicação brasileiros analisados se volta a uma redefinição da prioridade das relações Sul-Sul, especialmente com a Argentina, na política externa do Brasil em prol de uma retomada de iniciativas de corte mais neoliberal. Nota-se então que não há grandes dissidências na opinião da grande mídia sobre o tema, cabendo recordar que esta defende os interesses de seu capital. De forma geral, faz-se necessária uma reflexão sobre o significado de grande parte da população só ter contato com um tipo de visão sobre a política externa brasileira em relação ao seu vizinho e ao Mercosul.

Referências Bibliográficas

BERNAL-MEZA, Raul. Políticas exteriores comparadas de Argentina e Brasil rumo ao Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Vol.42. Brasília, 1999.

_____. A política exterior do Brasil: 1990-2002. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Vol.45. Brasília, 2002.

BURITY, Caroline. A influência da mídia nas relações internacionais: um estudo teórico a partir do conceito de diplomacia midiática. **Contemporânea**, vol. 1, ano 11, n 21. 2013.

BUENO, Clodoaldo. **Passado e Presente das Relações Brasil – Argentina**. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 1997.

CANDEAS, Alessandro W. **A integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na “visão do outro”**. Brasília: FUNAG, 2010.

_____. **Relações Brasil-Argentina: uma análise dos avanços e recuos**. Revista Brasileira de Política Internacional, 2005, n. 48, pp. 178-213.

CAMARGO, Julia. **Ecos do fragor: a invasão do Iraque em 2003: a mídia internacional e a imprensa brasileira**. 2008. 142f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília.

CONSENSO DE BUENOS AIRES. Buenos Aires, 2003. Disponível em:
<<http://www.resdal.org/ultimos-documentos/consenso-bsas.html>>. Acesso em: 22 Ago. 2015.

DEUTSCH, Karl. **Análise das Relações Internacionais**. Brasília: Universidade de Brasília, 1978.

DORATIOTO, Francisco. A política platina do Barão do Rio Branco. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Vol.43, n.2. Brasília, 2000.

_____. **O Brasil no Rio da Prata (1822-1994)**. Brasília: FUNAG, 2014.

FERRES, Virginia P. **A solução do conflito de Itaipu como início da cooperação política argentino-brasileira na década de 80**. Projeto História, Tomo 2. São Paulo, 2004.

GILBOA, Eytan. Diplomacy in the media age: three models of uses and effects. **Diplomacy & Statecraft**, v. 12, n. 2, p. 1-28, 2001.

_____. Global Communication and foreign policy. **Journal of Communication**, dez., p. 731 -748, 2002.

HALLIDAY, Fred. **Repensando as relações internacionais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.

KUPCHAN, Charles. **How enemies become friends: the sources of stable peace**. Princeton University Press, 2010.

21

MERCOSUL. **Carta de Buenos Aires Sobre Compromisso Social no Mercosul, Bolívia e Chile**. Buenos Aires, 2000. Disponível em:

<http://www.oas.org/ddse/contenidos/carta_social/Web%20page.%20ES/4.Documentos%20d%20Referencia/Sistemas%20Regionales/CARTA%20DE%20BUENOS%20AIRES%20SOBRE%20COMPROMISO%20SOCIAL.doc>. Acesso em: 22 ago. 2015.

MELLO, Leonel I. A. **Argentina e Brasil: a balança de poder no Cone Sul**. São Paulo: Annablume, 1996.

OELSNER, Andrea. **International relations in Latin America: peace and security in the Southern Cone**. New York: Routledge, 2005.

SPEKTOR, Matias. **O Brasil e a Argentina entre a cordialidade oficial e o projeto de integração: a política externa de Ernesto Geisel (1974-1979)**. Revista Brasileira de Política Internacional, Vol.43. Brasília, 2002.

RUIZ, José. Entre o voluntarismo e o realismo: o processo de revisão de modelo econômico do Mercosul = Between the voluntarism and realism: the revision process of the Mercosur economic model. **SÉCULO XXI**, Porto Alegre, v. 4, nº 2, 2013. Disponível em: <<http://sumario-periodicos.espm.br/index.php/seculo21/article/viewFile/1865/148>>. Acesso em: 28 Ago. 2015.

TRATADO DE ASSUNÇÃO. Assunção. Disponível em: <<http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/tratado-para-a-constituicao-de-um-mercado-comum-entre-a-republica-federativa-do-brasil-a-republica-argentina-a-republica-do-paraguai-e-a-republica-oriental-do-uruguai-tratado-de-assuncao>>. Acesso em 10 Jul. 2015.

Referências dos periódicos

A ARGENTINA impõe o jogo. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 14 mar. 2014.

ARGENTINA em xeque. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 18 jun. 2014.

ARGENTINA problemática. *Correio Braziliense*, Brasília, 23 abr. 2014. ARGENTINA retém pagamentos. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 26 set. 2014. A FRUSTRAÇÃO da indústria. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 12 out. 2014.

A DEGENERAÇÃO do Mercosul. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 09 ago. 2014. À MARGEM do mercado global. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 27 out. 2014.

BRASILEIROS bonzinhos. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 18 mar. 2014. CRISE argentina afeta o Brasil. *Correio Braziliense*, Brasília, 12 abr. 2014. DERROTA argentina na OMC. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 22 jan. 2015. FRÁGIL Mercosul. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 17 fev. 2015.

ISOLADO e limitado. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 31 mar. 2014.

INFORME de Política Externa Brasileira Nº 50. *Observatório de Política Exterior*, São Paulo, mar. 2014.

INFORME de Política Externa Brasileira Nº 51. *Observatório de Política Exterior*, São Paulo, abr. 2014.

INFORME de Política Externa Brasileira Nº 53. *Observatório de Política Exterior*, São Paulo, jun. 2014.

INFORME de Política Externa Brasileira Nº 54. *Observatório de Política Exterior*, São Paulo, jul. 2014.

INFORME de Política Externa Brasileira Nº 55. *Observatório de Política Exterior*, São Paulo, ago. 2014.

INFORME de Política Externa Brasileira Nº 56. *Observatório de Política Exterior*, São Paulo, set. 2014.

INFORME de Política Externa Brasileira Nº 57. *Observatório de Política Exterior*, São Paulo, out. 2014.

INFORME de Política Externa Brasileira Nº 60. *Observatório de Política Exterior*, São Paulo, jan. 2015.

INFORME de Política Externa Brasileira Nº 61. *Observatório de Política Exterior*, São Paulo, fev. 2015.

INFORME de Política Externa Brasileira Nº 62. *Observatório de Política Exterior*, São Paulo, mar. 2015.

MUDANDO rumos do comércio. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 18 fev. 2015.

NEGOCIAÇÃO emperrada. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 19 mar. 2015.

NOVA rendição à Argentina. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 16 jun. 2014.

O AVANÇO chinês na Argentina. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 08 ago. 2014.

O BRASIL preso à Casa Rosada. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 17 abr. 2014.

CALOTE argentino. *Zero Hora*, Rio Grande do Sul, 29 jul. 2014.

O MAU comércio da indústria. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 20 mar. 2014.

O NOVO calote argentino. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 01 ago. 2014.

O PREÇO da dependência. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 20 out. 2014.

O SAMBA da diplomacia doida. *Veja*, São Paulo, 05 mar. 2014. PERSISTÊNCIA no erro.
O Estado de S. Paulo, São Paulo, 16 fev. 2015.

UM FIASCO comercial. *Correio Braziliense*, Brasília, 07 jan. 2015.

REDIRECIONAMENTOS NA POLÍTICA EXTERNA: ANÁLISE COMPARATIVA DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL NO CASO BRASIL- ARGENTINA

*Raphaela Andressa Gonçalves Teixeira¹
Brenda Thainá Cardoso de Castro²*

RESUMO: O presente artigo tem como propósito central refletir sobre as mudanças geoestratégicas da Política Externa brasileira e argentina no âmbito da integração regional. Para tanto, a análise partirá das “ondas de integração”: desde o Pan-americanismo, perpassando o pensamento cepalino e culminando no atual panorama institucional sul-americano. Estes contextos serão discutidos pelo viés teórico do Novo Regionalismo, somados ao acompanhamento da institucionalização da Integração Regional em ambos os Ministérios das Relações Exteriores por meio de criações de divisões e secretarias direcionadas à região. Realizou-se uma reflexão comparativa entre o Brasil e Argentina nos seus trajetos de institucionalização da Integração Regional no campo de suas políticas externas. Conclui-se que com uma maior institucionalização da Integração Regional direcionada para a América do Sul, o horizonte de referência da Política Externa alterou-se gradativamente de esforços continentais para ações regionais. A criação e o constante fortalecimento de uma agenda sul-americana colaborou para o despertar de um debate sobre identidade regional e seu papel no processo de viabilização de políticas de integração.

Palavras-chave: Política Externa; Integração; Regionalismo.

1 INTRODUÇÃO

Com o crescimento de iniciativas de integração regional no mundo, tais como a União Europeia, NAFTA, MERCOSUL e outros, foram muitas as produções acadêmicas voltadas para a análise do processo de integração em estágios, fases e requisitos necessários para, no âmbito técnico, assegurarem esta integração.

Contudo, por outro lado, surge uma vertente teórica que enfoca na abordagem do regionalismo como um fenômeno multidimensional. A partir desta visão propõe-se aqui uma análise da cooperação regional além do âmbito econômico e que não tem início na criação do MERCOSUL, mas sim se remonta ao início da independência do Brasil e da Argentina de suas metrópoles.

Destarte, o presente artigo subdivide-se em: abordagem teórica do Novo Regionalismo de Andrew Hurrell; apanhado do histórico bilateral das diretrizes da Política Externa da Argentina e do Brasil nas “ondas de integração” do Panamericanismo, Latinoamericanismo e Sulamericanismo; acompanhamento da evolução da institucionalização no âmbito dos Ministérios de Relações Exteriores de ambos Estados; análise comparada entre a institucionalização, o histórico e as categorias do Novo Regionalismo; e, por fim, considerações finais.

A pesquisa aqui aplicada foi de cunho documental e bibliográfica, foram consultados documentos oficiais e obras de relevância para o tema abordado.

Buscou-se, neste trabalho, verificar se houve influência das “ondas de integração” no âmbito institucional da Política Externa e do organograma dos Ministérios de Relações Exteriores e de que modo cada país internalizou estes redirecionamentos geoestratégicos.

¹ Bacharel em Relações Internacionais (UNAMA), raphaelagonc@gmail.com.

² Bacharel em Relações Internacionais (UNAMA) e Mestre em Ciência Política (PPGCP/UFGA). Docente do Curso de Graduação em Relações Internacionais (UNAMA), brenatccc@gmail.com.

2 CATEGORIAS DO NOVO REGIONALISMO

No século passado, em diversas regiões do mundo foram notados processos de cooperação regional que pareciam controversos às tendências da globalização. Logo, notou-se que o regionalismo seria apenas mais um elemento intrínseco à nova ordem mundial.

A área de estudos regionais é diversa e poucos são os teóricos que se dedicam ao tema com afinco, dentre eles destaca-se Andrew Hurrell, que determina cinco categorias que formam o que ele chama de “Novo Regionalismo”.

Este Novo Regionalismo é identificado como aquele que se caracteriza sob influência da Guerra Fria, a divisão entre Primeiro, Segundo e Terceiro Mundo, a própria interdependência complexa e o aumento dos fluxos financeiros.

As categorias de Hurrell (1995) apresentam-se como uma decomposição do conceito e mostram as variedades e os distintos níveis de integração que podem existir.

A **Regionalização** é a primeira categoria, na qual Hurrell (1995, p. 26) faz referência ao crescimento autônomo da interação das sociedades, também chamada de “*soft regionalism*” ou integração informal, não originada pelos Estados. Os níveis elevados de interdependência econômica entre os países de uma mesma região geográfica, influenciados principalmente pelo fluxo mercadológico, pelo comércio privado, e pelos investimentos empresariais, aumenta a circulação de pessoas, transformando-as em uma sociedade civil regional transnacional (aqui, as fronteiras políticas não são rígidas e podem apresentar polos de desenvolvimento).

Na categoria **Consciência e Identidade regional** (*ibid*, p. 27) as regiões, apesar de definidas em termos territoriais, também podem ser vistas como áreas subjetivas, imaginadas pela mentalidade coletiva, resultado das trocas simbólicas entre as sociedades que quando internalizadas são capazes de nortear compreensões sobre a realidade social. A consciência e a identidade regional são noções construídas em contraposição, de forma subnacional (elementos internos) e supranacional (elementos externos).

Já a **Cooperação Regional entre Estados** é a prevalência de regimes interestatais ou intergovernamentais, utilizando instrumentos como acordos, tratados e negociações para ampliar a atuação em desafios externos. Tem como propósito sanar problemas mútuos, assegurar ganhos e coordenar posições regionais. O caráter mais formal ou anêmico das instituições pode depender do exato nível de institucionalização da integração. Nesse quesito, tornar-se necessário lembrar a questão da soberania estatal, utilizada como moeda de troca para ter acesso e influência no poder decisório de assuntos que envolvam outros Estados.

Enquanto normalmente entende-se o regionalismo pela Integração Regional (como da União Europeia e suas fases), Hurrell (1995, p. 29) a define como **Integração econômica regional promovida pelos Estados**. Esta quarta categoria iguala-se às fases da integração econômica regional, também conhecida como formação de blocos econômicos (Zona de Preferência, Área de Livre Comércio, a União Aduaneira, o Mercado Comum e a União Econômica e Monetária), destinadas a cobrir as barreiras alfandegárias, diminuir as barreiras não tarifárias, regulamentar os mercados, etc. Ou seja, é promovida através de políticas públicas e corresponde a apenas mais uma característica de um fenômeno mais amplo.

Por fim, na **Coesão Regional** temos a união das quatro categorias anteriores, onde há a concepção de uma nova unidade regional coesa e consolidada em âmbito econômico, político e social que prevalece sobre os Estados, através de uma base organizadora. Isso se dá no momento em que os Estados se percebem como membros de um mesmo grupo e desenvolvem potencial gerador de ações e condutas acertadas harmoniosamente, exercendo

um papel que define as relações da mesma com o resto mundo.

É importante aqui ressaltar a diferença teórica entre o regionalismo e a Integração Regional como um processo. O Novo Regionalismo propõe justamente uma visão abrangente e sem delimitar fases, estágios, pois reconhece que não há uma ordem lógica a ser seguida ou passos que devem preceder outros.

Esta abordagem abre a reflexão para a análise conjuntural e singular de cada região do globo, não atendo-se a regras. Para tanto, em seguida, serão abordadas as “ondas de integração” por meio do histórico da Política Externa brasileira e argentina, assim como a análise da institucionalização referente às regiões no âmbito dos Ministérios de Relações Exteriores dos Estados supracitados.

3 DIRETRIZES E “ONDAS DE INTEGRAÇÃO”

Nesta seção foram analisadas as ditas “ondas de integração” (SOUZA, 2012), que resumem-se ao **Panamericanismo**, o qual tem início ainda no século XIX, o **Latinoamericanismo**, a partir da metade do século XX, e, por fim, o **Sulamericanismo** que nota-se já no fim do século XX. Deste modo, buscou-se realizar um histórico bilateral das políticas externas do Brasil e da Argentina, assim como a contextualização históricas de iniciativas de cooperação regional ocorridas entre o século XIX, o século XX e início do século XXI.

3.1 PANAMERICANISMO (1808-1948)

As relações do Império brasileiro com os países vizinhos são pouco evidenciadas pelos historiadores, principalmente no que tange à presença brasileira em eventos, tratados, acordos, encontros promovidos com ideais integracionistas como os liderados por Simón Bolívar e das iniciativas do governo peruano³ junto a outros países. Consta que nenhum desses encontros citados fora prestigiado por uma comissão brasileira.

As diferentes heranças coloniais e a desconfiança a respeito do possível desejo expansionista entre os regimes políticos da região e advindos da proclamação da República já apresentavam aspectos importantes para justificar o afastamento da atenção brasileira aos assuntos referentes à América do Sul, tendo em vista que o Brasil adotou uma política de estreitamento com os Estados Unidos, sem dar destaque às relações diplomáticas com seus vizinhos. Conforme Ramos (2012), no momento após a proclamação da República, conceitos gerais, como o de americanização, passaram a orientar as primeiras formulações da política externa brasileira e marcavam um rompimento com o contexto europeu, onde estava a monarquia.

Nesse período, surgem duas figuras importantes na cena da política externa dos dois maiores países sul-americanos: Estanislao Zeballos e José Maria da Silva Paranhos Júnior, o Barão do Rio Branco (1902-1912), respectivamente, representantes da Argentina e do Brasil, que traziam uma rivalidade pessoal para suas ações políticas desde 1895⁴.

Galgando inserção internacional e relevância política, o diplomata brasileiro, à frente

³ Primeiro Congresso Anfictiônico do Panamá em 1826 e Primeiro Congresso Hispano-americano depois do Congresso do Panamá, em 1839 (SOUZA, 2012).

⁴ Quando perdera definitivamente para este o litígio de fronteiras conhecido como a Questão das Missões, em que ao Brasil foi dado ganho de causa pelo arbitramento do presidente estadunidense Grover Cleveland (MARTINS FILHO, 2008).

do Ministério das Relações Exteriores, derivava sua identificação com os EUA a partir da projeção de um eixo de simetria baseado nas suas extensões territoriais em meio a países de língua espanhola, resultando em um alinhamento com Washington (DC). Além disso, observava a ação do imperialismo europeu na partilha da África e no domínio de quase toda a Ásia, assim como a propagação da Doutrina Monroe, com a “América para os americanos” e temia o mesmo para o Brasil.

Só em fins de 1910, com a posse do novo presidente Sáenz Peña, a Argentina adotou uma postura receptiva ao Brasil e ativam-se as primeiras ideias sobre a integração regional na PEB firmando o Tratado de Cordial Inteligência Política e Arbitramento, chamado ABC (Argentina, Brasil e Chile) que mostrava a necessidade de um acordo permanente para que se mantivesse a paz e a segurança na região. Inicialmente, o ato foi celebrado como fim do isolamento político e superação das rivalidades entre as três potências regionais (CANDEAS, 2005).

Entretanto, comumente, Brasil e Argentina adotavam posturas diferentes, como por exemplo, durante a Primeira Guerra Mundial. Mesmo ambos sendo pró-aliados, a Argentina sustentou uma posição neutra e o Brasil declarou-se beligerante tendo, inclusive, participado da criação da Liga das Nações ao final do conflito. Logo, coube ao Brasil se aproximar dos Estados Unidos em mais este aspecto, especialmente pela potência do norte se transformar em nosso principal comprador de café e borracha, constituindo uma importante relação econômica e política.

Exceção à época, Santos (2005) aponta a aproximação entre os dois países através das visitas de Agustín P. Justo ao Rio de Janeiro em 1933 e a de Getúlio Vargas a Buenos Aires em 1935, quando foram firmados acordos econômicos, políticos e, principalmente, culturais.

Na famosa frase de Getúlio Vargas, dita em 1936, “para simpatizar é preciso compreender”, nota-se a aspiração de favorecer um conhecimento recíproco e de melhor compreensão entre os vizinhos, além de manter a tranquilidade na região. No mesmo período, o Ministério da Educação lançava diretrizes de um “pan-americanismo escolar”, na mesma intenção de difusão cultural e aproximação.

Contando com a presença de intelectuais, os acordos mais expressivos da época são: o “intercâmbio intelectual”, em 1933, estabelecia que as instituições ou associações científicas, culturais, literárias e artísticas do Brasil e da Argentina procurariam fomentar por todos os meios o intercâmbio entre seus intelectuais; e a proposta de “revisão dos textos de ensino de História e de Geografia”, onde o documento releva:

A República dos Estados Unidos do Brasil e a República Argentina, animadas do desejo de ainda mais estreitar as relações de amizade que as unem, convencidas de que esta amizade mais se consolidará pelo perfeito conhecimento que tenham as novas gerações, tanto da geografia como da história de suas respectivas pátrias, expurgados dos textos de ensino daqueles tópicos que recordem paixões de épocas pretéritas, quando ainda não se haviam perfeitamente consolidado os alicerces de suas nacionalidades [...]. (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1939).

Essa proposta demonstrava a inquietação dos governos em reproduzir juízos positivos do país vizinho que era um objetivo fundamental neste momento de aproximação e a educação seria um instrumento relevante na construção dessa nova mentalidade.

O início da década de 1940 retoma as oscilações de posicionamento nas relações argentino-brasileiras. Novamente, Argentina decretou neutralidade e o Brasil entrou na guerra inicialmente em função do afundamento de diversos navios brasileiros em águas internacionais e finalmente nas águas territoriais. Porém, afastamento do liberalismo e a adoção de uma política externa nacionalista conservadora num momento em que a Segunda Guerra começava a beneficiar os Aliados forçou a alteração da posição argentina. A Ata de Chapultepec, referente à Conferência Interamericana sobre Problemas da Guerra e da Paz em 1945, permitia que o país se qualificasse como membro fundador das Nações Unidas graças, inclusive, ao apoio do Brasil (CANDEAS, 2005).

3.2 LATINOAMERICANISMO (1948-1984)

No final da década de 1940, o início de um forte pensamento geopolítico brasileiro começa a demarcar presença no continente como potência geográfica, com posse de recursos naturais e capacidade tecnológica e científica proporcionou vários ensaios que tentaram ativar os acordos regionais de integração econômica, mas a desproporção industrial dificultou a continuidade das ações coordenadas.

Se por um lado as relações eram prejudicadas pelo desnível em suas competências econômicas, as atividades culturais se mostravam presentes nos meios intelectuais e vitalizava os anseios da busca por desenvolvimento regional. O argentino Raúl Prebisch e o brasileiro Celso Furtado foram os dois principais articuladores e influenciadores de pensamento econômico da Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), a primeira escola de pensamento econômico a surgir na América Latina.

A criação da CEPAL, em 1948, marca um pensamento de cooperação intelectual que, além dos objetivos que se propõe a atingir, a comissão chama atenção por abrigar estudiosos e analistas do movimento econômico do continente na busca da redução dos diferenciais de competitividade e, ao mesmo tempo, na diminuição da distância, em termos de desenvolvimento econômico e social entre as nações latino-americanas, atingindo, mormente, Brasil e a Argentina na década de 1960.

Durante esse período, observou-se que o governo argentino dava uma maior prioridade as suas relações com a América Latina. Cavlak (2012) ressalva que Perón pleiteava de alguma maneira uma “aliança bolivariana” com a exclusão dos Estados Unidos, destacando o “principismo” e uma luta incessante para reduzir a dominação dos Estados Unidos como principais atributos de sua política hemisférica. De fato, buscavam uma política de maior autonomia e regional, em ações de certo modo contraditórias:

Rejeitam o alinhamento automático e o imperialismo, mas se mantêm na órbita estratégica dos Estados Unidos (Perón deixa claro que apoiaria os EUA em um conflito com a URSS); adere ao Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR); retoma relações com a URSS, mas rejeita o comunismo; abstém-se na votação da resolução *Uniting for Peace*, pela qual a Assembleia-Geral da ONU desbloqueia temas vetados pela URSS no Conselho de Segurança; aspira ao protagonismo latino-americano apoiado em uma retórica de solidariedade; e inaugura a política de recuperação das Malvinas e de soberania territorial na Antártida (CANDEAS, 2005, p.20).

A tentativa de reedição do ABC (1951) retrata um ensaio de reaproximação e virtude da reeleição de Vargas, apoiado por Perón, pois ambos eram adeptos a uma união no Cone

Sul, defendendo a ideia de o Itamaraty lutar nos fóruns internacionais para que as ilhas Malvinas voltassem para a soberania argentina (CAVLAK, 2012). Mas, Vargas acabou desistindo da ideia, porque desejava estar livre para poder articular-se politicamente com diversos países com o intuito de angariar recursos para o desenvolvimento do país (COMIN, 2007).

De iniciativa brasileira criou-se, através da Política Externa Independente, a OPA (Operação Pan-americana), que conforme Cavlak (2009) consistia num “conjunto de ideias e práticas diplomáticas visavam à obtenção de recursos financeiros dos Estados Unidos, com o corolário da integração dos países da região para combater o subdesenvolvimento”. O documento direcionado ao presidente Dwight Eisenhower descrevia fatores que suscitava a insatisfação da maioria das nações sul-americanas.

Dessa maneira, a ligação com a Argentina seria a melhor maneira de pressionar Washington e criar um novo núcleo de desenvolvimento econômico independente da hegemonia estadunidense. Frondizi apoiou a iniciativa brasileira, o que desencadeou na concepção do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC).

A diplomacia brasileira parecia desligar-se, exclusivamente, das ordenações norte-americanas. Fazer parte do chamado “Terceiro Mundo” gerava a necessidade de buscar uma ação comum com os vizinhos hispanos. Isso se deu em função dos estudos elaborados pela CEPAL já apontavam a criação de um mercado comum latino-americano como uma das formas de originar um novo modelo de desenvolvimento dos países da região. De acordo com Carvalho (2009), só desse momento em diante, é possível e falar em América Latina como um conceito contrário à hegemonia estadunidense e à ideia de pan-americanismo.

Esses acontecimentos que marcam uma mudança na nossa relação com a América Latina ganham ambiguidade logo em seguida, durante o período da guerra fria, caracterizados pela polaridade do Sistema Internacional, e que nesse caso se inseria na área de influência dos EUA, cujo interesse de manter sob sua esfera de poder garantiria um controle ideológico capitalista na região, coincidindo com os intuitos dos governos militares em seus projetos de desenvolvimento econômico.

A busca de solução de litígios territoriais e de interdependência econômica através do Tratado e da construção da Usina de Itaipu com o Paraguai, em 1973, e acordos sobre energia nuclear compõem duas áreas estratégicas para o fortalecimento de confiança e modificam a natureza dos laços entre Brasil e Argentina partindo para a construção da estabilidade estrutural pela cooperação, além do apoio brasileiro à causa argentina relacionada às Ilhas Malvinas, que ao fornecer material bélico, demonstrava que naquele instante não haveria preocupações em ajudar militarmente a Argentina, ou seja, se visualizava uma cultura de amizade entre os países.

De grande ênfase esse caráter cooperativo se compor ainda numa conjuntura nacional instável – onde a hipótese de conflito entre os vizinhos era praticamente impossível. Isso demonstra que o acerto no entendimento entre esses países possibilitaram elos de aproximação, levando-os a uma nova consciência a respeito de suas posições no cenário internacional, referente a limitações estratégicas e lideranças na cooperação diplomática.

3.3 SULAMERICANISMO (1984-2010)

A partir de 1984, a estabilidade política, que já era estrutural desde o fim dos governos militares, evoluirá da cooperação para a integração, favorecida pelo distanciamento do

governo de Reagan. José Sarney e Raul Alfonsín viram seus mandatos ameaçados pela crise desenvolvimentista nacional, enfrentavam a estagnação econômica, uma dívida externa bilionária e os desafios de um longo período pós-ditatorial que os manteve fechados para o que ocorria no mundo globalizado.

A abertura comercial e política dos países favorecem o início dos diálogos entre Brasil e Argentina, que culminam com a declaração de Foz do Iguaçu em 1985, onde se firmaram os alicerces da integração regional. Um ano mais tarde, a Argentina declarou em fevereiro de 1986 as suas intenções para com o Brasil de uma "associação preferencial", ou uma zona de preferência tarifária, ao passo que o Brasil dava sinais claros de interesse na aproximação, recebendo a comitiva Argentina em Itaipava semanas depois, em um contexto que para muitos, a ideia de integração não passava de uma abstração.

Ainda durante a crise militar, em um cenário internacional extremamente adverso, criou-se em Montevideu a ALADI (Associação Latino-americana de Integração), num esforço de retomar os anseios do passado para a integração regional tornar-se realidade futura.

Em 1986, Alfonsín e Sarney assinam a Ata para a Integração Brasileiro-Argentina e criam a Comissão de Execução do Programa de Integração binacional. A partir de um enfoque gradualista e flexível, busca-se estender o processo de integração a outros países da América do Sul, a começar pelo Cone Sul. Em 1989, os dois Presidentes assinam o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, que estabelece prazo de 10 anos para a conformação do espaço econômico comum (CANDEAS, 2005). O primeiro passo formal em direção à integração foi a Declaração de Iguaçu.

A década de 1990 foi predominantemente de encontros e acordos, Brasil e Argentina a estreitarem significativamente seus laços, principalmente comparado aos demais países da ALADI. O impasse se deu nos anos seguintes, quando ambos os países foram atingidos pelos efeitos negativos do neoliberalismo como o aumento da dívida externa e aumento das importações de produtos industrializados, prejudicando as indústrias nacionais.

Na tentativa de compensar a recessão regional pela qual a América do Sul estava na década de 1990, os presidentes Fernando Collor e Carlos Menem assinam a Ata de Buenos Aires, que seria complementada no ano seguinte em Assunção, com a adesão de Uruguai e Paraguai como países membros, e então é constituído oficialmente no dia 26 de Março de 1991, o Tratado de Assunção que deu origem oficial ao Mercado Comum do Sul (Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai), sendo idealizado como um instrumento de distensão política entre dois países e de livre-comércio. O MERCOSUL inicia-se na fase de União Aduaneira e após inúmeros encontros e reuniões de 1991 até 1994, ocasião onde se estabeleceu o Protocolo de Ouro Preto, que reafirmava os princípios e objetivos do Tratado de Assunção e atribuía ao MERCOSUL seu caráter institucional definitivo.

No entanto, a partir do ano de 2000, com as crises econômicas na América Latina, o processo de integração adquiriu outro aspecto. Os aspectos comerciais e econômicos não deixaram de ser fundamentais, mas também foram adquirindo maior relevância. Dessa forma, a pedido do então Presidente Fernando Henrique Cardoso, realizou-se em Brasília, no mesmo ano, pela primeira vez na história do continente, a Reunião de Presidentes da América do Sul. Oriunda dessa reunião foi criada a Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), tendo como finalidade a preparação de planos para as áreas de integração física e infraestrutura que modernizassem e potencializem as relações entre as nações sul-americanas.

É inegável que o MERCOSUL nasceu com vocação, prioritariamente, direcionado para ser um tratado comercial. Mas, partir de 2003, esse modelo de integração começou a ser

intensamente questionado pelos novos governos que foram assumindo o poder nos países da região. Os presidentes Néstor Kirchner e Luiz Inácio Lula da Silva assinam o Consenso de Buenos Aires, promovendo uma nova agenda para a região.

”A partir de iniciativas surgidas nesta etapa do acordo regional, o bloco tem dado passos importantes em alguns campos. Entre eles, podemos destacar políticas tarifárias que favorecem o comércio; a criação de fundos estruturais; a instalação do Parlamento do MERCOSUL; a criação do Instituto Social do MERCOSUL; a regulamentação do Protocolo de Olivos sobre solução de controvérsias e o começo das atividades do Tribunal Permanente de Revisão; e finalmente, a elaboração do instrumento para a vigência imediata das regras que não requerem aprovação parlamentar”⁵.

Em 2004, foi estabelecida a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), que após algumas reuniões dos Chefes de Estados da região, transformou-se na União das Nações Sul- Americanas (UNASUL), em 2007, tendo um papel significativo de mediador nas situações de crise na América do Sul e iniciando a discussão a respeito da participação da sociedade do processo de integração regional, inclusive das comunidades indígenas, buscando consolidar uma identidade sul-americana.

4 HISTÓRICO INSTITUCIONAL DA INTEGRAÇÃO NA POLÍTICA EXTERNA

Faz-se necessário observar a institucionalização da Integração Regional na Política Externa brasileira desde seus primórdios de modo a propiciar uma identificação prática ou não das ondas de integração. Esta seção baseou-se no acompanhamento da criação e delimitação de departamentos, órgãos e secretarias no âmbito dos Ministérios de Relações Exteriores dos países em análise de modo a verificar as prioridades da Política Externa no âmbito regional.

Destarte, serve-nos de base de análise documental a compilação da estrutura e organização do Itamaraty, os dois volumes publicados em 2009 sobre os dois séculos transcorridos do mesmo no que concerne à política externa do país (CASTRO, 2009).

Apesar da então recente quebra da relação entre colônia e metrópole, o Brasil já começava a redefinir seu alinhamento político aos poucos para o hemisfério americano, afastando-se da concepção de dependência com o continente europeu, tal como se pode perceber na citação abaixo retirada do Relatório de 1831 (CASTRO, 2009, p. 51):

“e talvez por muito tempo ainda, devamos continuar a ter maiores relações com o antigo mundo, convem todavia principiar desde já a estabelecer e apertar com referencia os vínculos, que no porvir devem muito estreitamente ligar o Systema político das Associações do Hemispherio Americano. Partes componentes deste grande Todo, aonde a natureza tudo fez grande, estupendo, só podemos ser pequenos, débeis, e pouco respeitados, enquanto divididos. Talvez huma nova era se aproxima, em que as Potencias d’America pejudando-se de suas divisões intestinas, à vista do exemplo de concórdia, que nós lhe offerecemos, formem huma extensa

⁵ Parlamento Juvenil MERCOSUR (2010). Documento de trabalho para representantes.

processo de integração regional, inclusive das comunidades indígenas, buscando consolidar uma identidade sul-americana.

família, e saibão com o vigor próprio da liga robusta de tantos Povos livres repellar com toda a dignidade o orgulho, e pertenções injustas das mais enfatuadas Nações estranhas...”

Este realinhamento também pode ser identificado nas declarações de Francisco Carneiro de Campos em 1832 (*idem*)

“O Governo Imperial não pode deixar de sympathizar com a grande concepção Americana, de que já tive a honra de comunicar o pressentimento no meu primeiro relatório, e faz votos sinceros, para que, passando ella de um bello ideal, as circunstancias se proporcionem quanto antes o seu feliz complemento: entretanto protesta desde já, dada a ocasião elle unirá seus esforços para tudo quanto, salvas as instituições e interesses Nacionais, possa concorrer para fundar grandeza, a gloria do Nome Americano”

As legações e consulados nesse período ainda estavam muito mais presentes na Europa, mas já havia representações na Argentina, Bolívia, Chile. Estados Unidos, Nova Granada e Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

A reforma no corpo diplomático feita pela Gestão Quintino Bocaiúva (1889-1890) trazia em seu artigo 6º um traço forte dos incentivos à integração ao continente americano, como o estágio em posto na América obrigatório para os que iniciassem a carreira como Segundo Secretário, era uma condição para serem promovidos ou removidos para a Europa sem que tivessem completado quatro anos do referido estágio (*ibidem*, p. 161).

Durante a gestão do Barão do Rio Branco (1902-1912) foram implementadas mais políticas de reafirmação da Política Externa voltada para o continente americano, como uma gratificação anual para os enviados que servissem mais de dois anos na América do Sul, América Central, Antilhas e Ásia garantida pelo Decreto Nº 2.363 de 31 de dezembro de 1910. A política americanista do Barão do Rio Branco é notória e apesar do fim da sua gestão foi continuada por

“Lauro Müller sucedeu a Rio Branco, sem substituí-lo, no seu dizer modesto, quando tomou posse do cargo de Ministro das Relações Exteriores, no Governo do *Marechal Hermes da Fonseca*. Consolidou a política americanista, iniciada pelo seu ilustre antecessor, e continuou o trabalho de demarcação das nossas fronteiras encetado após a assinatura dos numerosos tratados concluídos na administração Rio Branco.” (CASTRO, 2009, p. 235- 236)

Foi no Regulamento de Lauro Müller de 1913 que por conta do “desenvolvimento das relações do Brasil com os seus vizinhos e a importância crescente dos assuntos internacionais no cenário mundial” (*ibidem*, p. 241) que houve uma reforma na organização da Secretaria de Estado, as seções que foram redefinidas foram: a de Negócios Políticos e Diplomáticos da América; a seção da Europa, Ásia, África e Oceania, a de Negócios Econômicos e Consulares da América. Já na gestão de Nilo Peçanha (1917-1918) havia uma seção subordinada à Diretoria Geral encarregada dos assuntos da União Pan-Americana.

A Comissão Brasileira Pan-Americana, a qual foi o “primeiro órgão criado no corpo da Secretaria de Estado para tratar de assuntos referentes a uma organização internacional”. Porém, a mesma foi extinta pelo Regulamento Domício da Gama de 1919, o qual viria a ser

revogado em menos de um ano pelo Regulamento Azevedo Marques, instituindo a nova estrutura orgânica da Secretaria de Estado com duas diretorias gerais (uma de negócios políticos e diplomáticos e outra de negócios comerciais e consulares). As seções eram divididas entre Negócios da América, da Europa e Ásia (no âmbito político e diplomático) e América; Europa, Ásia, África e Oceania.

Durante as seguintes gestões (especialmente a de Oswaldo Aranha) a relação entre os Estados americanos foram se estreitando sendo realizadas diversas Reuniões de Consultas dos Ministros das Relações Exteriores dos países americanos principalmente durante a Segunda Guerra Mundial, garantindo o alinhamento político dos mesmos. Destarte, o rompimento das relações diplomáticas com o Eixo levaram os países americanos a intensificar seu relacionamento com os Estados Unidos da América.

A reestruturação implementada pela gestão Azeredo da Silveira (1974-1979) redefiniu a organização onde se criou o Departamento das Américas (DAA), Departamento da Europa (DEU), Departamento da África, Ásia e Oceania (DAO), e, entre outros departamentos que não geográficos, o Departamento de Organismos Regionais Americanos (DRA), demonstrando novamente a atenção dada ao continente (*ibidem*, p. 634-635).

Vinculada ao DRA teremos nas décadas seguintes (1970-1989) a criação de Divisões do Ministério das Relações Exteriores (MRE) para a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e a sua alteração para a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI).

Enquanto isso, no período entre 1969 e 1980 era estabelecido o Departamento América Latina, criado pelo Decreto nº 2084/1969 o ministério é reorganizado tendo vinculados à Direção Geral de Política (abaixo da Subsecretaria de Relações Exteriores e Culto) os departamentos da América Latina, Economia Internacional, América do Norte, Europa Ocidental, Europa Oriental, África e Oriente Próximo, Organismos Internacionais, Ásia e Oceania, Assuntos Culturais. Em 1983, o Decreto nº 1363 vai separar o Departamento América Latina em América do Sul, América Central e Caribe⁶.

Em 1987 (Gestão Roberto C. de Abreu Sodré) foi criada na Subsecretaria-Geral de Assuntos Econômicos (SGAC) a Divisão Econômica da América Latina (DECLA) (CASTRO; CASTRO, 2009, p. 89). A tendência da política externa defendida pelo presidente Sarney continuaria a ser implementada pelos presidentes que o seguiram, especialmente Collor, e também foi observável nas modificações da organização do MRE, tais como

“O Departamento de Integração Latino-Americana (DIN), passou a figurar como mais um dos órgãos da Secretaria-Geral de Política Exterior. Além disso, no Departamento Econômico (DEC), o mesmo decreto criou a Divisão de Comércio e Produtos Avançados (DCIA) e extinguiu a Divisão Econômica da América Latina (DECLA). O (...) DIN, a Divisão do Mercado Comum (DMS) e a Divisão de Integração Regional (DIR), deram suporte a SERE [Secretaria de Estado e Relações Exteriores] de seguir a orientação do Governo Collor de priorizar as questões de integração regional, em particular os assuntos relacionados ao Mercado Comum do Sul” (*ibidem*, p. 125)

⁶ O fundo documental argentino administrado pelo Conselho Internacional de Arquivos destaca que há uma lacuna documental do período de 1919-1951 no que diz respeito ao que faria referência às relações entre os países da América Latina.

Na Argentina, o Decreto nº 488 de 1992 reestabeleceu a estrutura criando uma Secretaria de Relações Exteriores e Assuntos Latino-americanos, colocando a região como destaque não apenas nesta secretaria, como também na Secretaria de Relações Econômicas Internacionais onde se faz referência ao incentivo para promover a integração da região.

Há também a criação da Direção Geral de Política Latino-americana e na Direção Nacional de Integração Econômica Americana é interessante frisar que neste âmbito destacam-se os esforços para o MERCOSUL, mas também da ALCA.

Pelo Decreto nº 3.414 de 2000 o Núcleo de Negociação da ALCA, o qual antes era vinculado à DIR, tornou-se vinculado diretamente à Subsecretaria-Geral de Integração Econômica e de Comércio Exterior (SGIE), chamando-se agora Núcleo de Coordenação dos Assuntos Relativos à Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) (*ibidem*, p. 199).

Seguindo as modificações do início dos anos 2000 na gestão de Celso Lafer, foi criada a Coordenação-Geral para as Negociações Mercosul-União Europeia subordinada à Direção-Geral de Integração Latino-Americana (DIN).

Durante a gestão de Celso Amorim foi aprovado o Decreto Nº 4.759 em 2003 o qual criava no âmbito do Gabinete do Secretário-Geral (SG) a Subsecretaria-Geral da América do Sul, enquanto as divisões e departamentos direcionados a outras regiões e países (como Estados Unidos, México, Oriente Próximo, etc) estavam vinculadas à Subsecretaria-Geral de Assuntos Políticos (*ibidem*, p. 290). Importante também destacar a criação da Divisão Econômica da América do Sul.

Pelo Decreto Nº 7.304 de 2010 foi criada a Subsecretaria-Geral da América do Sul, Central e Caribe, mantendo departamentos específicos como da América do Sul I, América do Sul II, da ALADI e Integração Econômica Regional, do MERCOSUL e da América Central e Caribe.

O atual organograma do Ministério das Relações Exterior e Culto da Argentina possui, subordinada à Secretaria de Relações Econômicas Internacionais, a Subsecretaria de Integração Econômica Latino-americana e do MERCOSUL, assim como tem vinculada à Secretaria de Relações Exteriores a Subsecretaria de Política Latino-americana (criadas respectivamente pelos decretos nº 2085 de 2011 e nº 878 de 2008).

Deste modo, é perceptível que a organização institucional dos Ministérios de Relações Exteriores dos países em questão é reflexo das diretrizes da Política Externa e dos contextos históricos observados. Ainda que com algumas ressalvas, é notável o alinhamento geral entre as “ondas de integração” e a institucionalização destas. Para tanto, é preciso aprofundar-se sobre as variáveis apresentadas.

3 ANÁLISE COMPARADA HISTÓRICA-INSTITUCIONAL E AS CATEGORIAS DO NOVO REGIONALISMO

A ponderação de um pouco mais de um século de Política Externa dos Ministérios das Relações Exteriores do Brasil e da Argentina permite-nos observar os redirecionamentos geoestratégicos de maior prioridade desses Estados, numa perspectiva em longo prazo, voltada para a Integração Regional.

A primeira onda de integração, em meados do século XIV, o Brasil-República já demonstrava o enfraquecimento da influência política europeia e o início de uma maior articulação com o hemisfério americano, e conseqüentemente, aproximando-se dos Estados Unidos até a década de 1940, e retomando seu destaque no final do da década de 1990, conforme se pode notar nos discursos do representante diplomático, previamente citados,

Francisco Carneiro de Campos, sobre as intenções de uma concepção americana, verificado na existência de departamentos voltados para o continente americano, além de diversas políticas direcionadas como a Conferência Internacional Americana.

A segunda mudança no horizonte das Políticas Externas acontece, de forma gradual, com a criação da CEPAL e em função da Guerra Fria e do reconhecimento de que os países da região se colocavam na posição de Terceiro Mundo. Sendo assim, o Brasil buscou uma nova referência de desenvolvimento e de liderança regional, responsável por projetar novas propostas de integração, não mais com uma abordagem continental, e sim subcontinental, presenciada na criação de divisões específicas para a América Latina (Departamento América Latina, em 1969, na Argentina e Divisão no MRE para ALALC, na década de 1970, no Brasil, entre outras).

A terceira redefinição de diretriz externa se apresenta num contexto de redemocratização, ganha novas motivações, graças a mudanças na economia internacional, levando as iniciativas de integração a uma adequação às novas demandas do mercado global. Aqui os processos institucionais, mais significativamente, o MERCOSUL, tomam força, vistos inicialmente como plataforma comercial da região sul-americana e, posteriormente, como alicerce político para firmação da inserção internacional brasileira. Podemos observar o crescimento exponencial através do surgimento diversas secretarias, sub-secretarias, divisões e departamentos voltados para o desenvolvimento da integração tanto da América Latina, tanto quanto para a América do Sul.

Em linhas gerais, essas redefinições foram ocasionadas, em maior parte por eventos externos, como o início da Guerra Fria (na transição do Panamericanismo para Latino-americanismo), a dissolução da União Soviética e a retomada de influência norte-americana na América Central (na transição Latinoamericanismo para Sulamericanismo), também influenciado pela redemocratização tanto na Argentina quanto no Brasil, respectivamente na década de 1970 e 1980, impulsionados pelo Milagre Econômico, reforçando a possibilidade de autonomia político-econômica.

No entanto, o que se notou nas décadas seguintes foi uma série de acontecimentos como a crise econômica, o Fim da Guerra Fria e a retomada da América Latina como área de influência norte-americana, o abandono pelo governo de Carlos Menem do tradicional latino-americanismo para submeter toda sua política exterior as necessidades de Washington⁷, refletiu-se na criação de órgãos voltados para a iniciativa da ALCA, na Argentina pelo decreto nº 488/1992 e também na existência do Núcleo de Negociação da ALCA no Brasil.

Igualmente inspirados pelo êxito europeu de constituir-se enquanto uma comunidade, indicando a necessidade de se pensar em algumas questões concretas da realidade sul-americana, ou no mínimo, em reconhecer que atravessávamos problemas comuns e que, na subordinação globalizada não há alternativa a não ser a união, visto em prática, por exemplo, com a criação Coordenação Geral para as Negociações MERCOSUL-União Europeia, nos anos 2000 – auxiliando na harmonização das normas técnicas e alfandegárias do bloco e disponibilizassem suporte e *know-how* para o funcionamento coerente de seus futuros órgãos – entre outras iniciativas voltadas para América do Sul. Já em meados dos anos 2000, os Ministérios de Relações Exteriores do Brasil e da Argentina retomam a nomenclatura dos seus órgãos para “América Latina”, o que se justifica pelo novo ideal de integração Latino-

⁷ ARGENTINA.AR. Relaciones Carnales: El vinculo com Estados Unidos em La década Del 90. País, 05 dec. 2013. Disponível em: <http://argentina.ar/2013/12/05/pais-24129-relaciones-carnales-el-vinculo-con-estados-unidos-en-la-decada-del-90.php>. Acesso em: 30/08/15.

americana, abrindo precedentes para a UNASUL.

Destarte, no âmbito das categorias contidas no Novo Regionalismo, identificam-se primordialmente a Integração Regional promovida pelos Estados, seguido pela Cooperação Regional entre Estados, assim como a própria Regionalização, como consequência das duas primeiras. Isto se correlaciona com a deficiência apresentadas nas categorias de Consciência e Identidade Regional e Coesão Regional, as quais foram verificadas pela volatilidade das decisões internas em decorrência de fatores externos.

A identidade regional também se apresentou como um elemento de influência forte na definição da Política Externa brasileira e, onde os líderes políticos ao traçarem seu plano de atuação externa fizeram a partir do reconhecimento das similaridades e das diferenças em nível de seus assuntos internacionais, sendo capaz de alterar a estrutura normativa interestatal, ou seja, a visão que ambos os países tinham de si e dos outros foi um elemento que o governo usou para entender o contexto que o cercava e assim recalcula suas ações.

O modelo de integração seguido até hoje pelo Brasil e Argentina foi sustentado em bases econômicas, por sistemas políticos democráticos – embora não demonstrassem por muito tempo comprometimento com o alargado da cidadania e o direito das comunidades – financeiros, através de negociações e diminuições de impostos e taxas e de redirecionamentos institucionais dos Ministérios das relações exteriores dos países.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As ondas de integração referentes ao continente americano são evidentes no decorrer dos últimos dois séculos. Iniciando-se com a ruptura do Brasil e da Argentina com suas metrópoles e o gradual processo de redefinição de prioridades da Política Externa para o hemisfério americano.

O chamado Panamericanismo vai ser a tendência mais dominante durante o período estudado, o qual veio a se distanciar apenas no período da Guerra Fria, momento que os Estados Unidos mudam o foco de suas zonas de influência, afastando-se da América Latina.

É, então, que a segunda onda, a do Latinoamericanismo, começa a ganhar força, tanto impulsionada pelas ditaduras, quanto pelo desenvolvimento do pensamento crítico e de emancipação no subcontinente. Deste modo, os ministérios de relações exteriores começam a subdividir seus departamentos cada vez mais voltando as prioridades para a região e os países vizinhos, não mais pautado apenas na cooperação com os Estados Unidos e a visão do continente americano como um todo.

Por fim, percebe-se o Sulamericanismo através da implementação do MERCOSUL e outras iniciativas voltadas para a América do Sul, mais uma vez afunilando a zona de integração. Ainda que estas ondas não sejam uniformes, mas sim formadas de outras peculiaridades como até mesmo a polarização entre a integração sul-americana e a Iniciativa da ALCA concomitantemente, até mesmo o ressurgimento mais recente das tendências integracionistas latino-americanas.

Na comparação entre o histórico das ondas de integração e a institucionalização no âmbito da Política Externa é notório o *delay* entre os contextos e a implementação de departamentos específicos, o que demonstra que a institucionalização é consequência e não causa da integração. Ainda que, o surgimento de órgãos específicos tenha acelerado o processo de integração na região da América do Sul e até mesmo outras iniciativas.

Faz-se necessário destacar que a dinâmica observada tratava-se de fora para dentro, destacando a necessidade da categoria referente à Consciência e Identidade Regional ser mais

desenvolvida, de modo a referendar e criar uma base de apoio e continuidade no processo de integração. Um grande desafio já que a discussão sobre uma identidade coletiva entre Estados envolvidos em um processo de integração sugere uma redefinição no conceito de soberania. Ou seja, conhecer os vários aspectos do Novo Regionalismo pode fazer a diferença entre o delicado limite entre o êxito e o colapso de um processo de integracionista.

Prever cenários para o desdobramento das novas ondas de integração que estão por vir na região é uma tarefa que requer outros aprofundamentos: a irregularidade da integração regional nas sub-regiões brasileiras; a questão da identidade cultural, social e política; e, por fim, a atual crise de estagnação que envolve os processos de integração e as crises internas das lideranças do bloco do MERCOSUL.

Mesmo sendo constituído em escala continental, o Brasil apresenta uma não uniformidade nas suas relações com os países vizinhos que também constituem o MERCOSUL. As regiões que concentram um número maior de polos de integração estão localizadas no Sul e Sudeste do país, seja pela proximidade, seja pela concentração política e demográfica. De modo que, falar de integração regional como um processo equilibrado é uma falácia que mascara irregularidades internas.

Hoje as discussões a respeito dos processos de integração regional na América do Sul não se vinculam sobre a imprecisão de ser contra ou a favor da mesma, pois estes já constroem uma tendência irreversível de expansão das oportunidades e das propostas que visam soluções conjunturais para problemas em comum, interesses presentes em toda agenda internacional de qualquer Estado da região.

Todavia, o processo integracionista encontra-se atualmente estagnado, em função da ausência de reparos econômicos necessários de estabilização e nivelamento macroeconômico, ajustes setoriais e esforços de coordenação cambial. O impasse também está atrelado à capacidade das lideranças políticas do Brasil e da Argentina superarem suas crises internas, evidenciadas pelos seus baixos índices de aprovação dos atuais governos.

Para tanto, é preciso estar atento ao desenrolar das questões internas do Brasil e da Argentina, como as ameaças de impeachment da presidente Dilma Rousseff, e, nos resultados das eleições argentinas. Enquanto não for reestabelecida a estabilidade econômica e política, não será possível vislumbrar quais serão os rumos da integração regional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARGENTINA. **Decreto nº 878 de 29 de mayo de 2008**. Disponível em:
<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/140000-144999/141162/norma.htm>.
Acesso em: 19/08/2015.

_. **Decreto nº 2085 de 7 de diciembre de 2011**. Disponível em:
<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/190000-194999/191055/norma.htm>.
Acesso em: 19/08/2015.

BRASIL. **Decreto nº 7.304, de 22 de setembro de 2010**. Disponível em:
<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2010/decreto-7304-22-setembro-2010-608670-norma-actualizada-pe.pdf>. Acesso em: 19/08/2010.

ARGENTINA. AR. Relaciones Carnales: El vinculo com Estados Unidos em La década Del

90. País, 05 dec. 2013. Disponível em: <http://argentina.ar/2013/12/05/pais-24129-relaciones-carnales-el-vinculo-con-estados-unidos-en-la-decada-del-90.php>. Acesso em: 30/08/15.

CANDEAS, Alessandro Warley. Relações Brasil-Argentina: Uma análise dos avanços e recuos. **Revista Brasil Política Internacional**. v. 48, n.1, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v48n1/v48n1a07.pdf>>. Acesso em 15/08/2015.

CARVALHO, Adilson. A evolução da política brasileira de integração regional: do MERCOSUL à UNASUL. Brasília: 2009. (Especialização em Relações Internacionais) Universidade de Brasília. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/unasul/mono_carvalho_unasul.pdf. Acesso em 20/08/2015.

CASTRO, Flávio Mendes Oliveira. **Dois séculos de história da organização do Itamaraty (1808-2008)**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2009. Vol. I.

CASTRO, Flávio Mendes Oliveira. CASTRO, Francisco Mendes Oliveira. **Dois séculos de história da organização do Itamaraty (1808-2008)**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2009. Vol. II.

CAVLAK, Iuri. A união entre Brasil e Argentina no desenvolvimentismo (1958-1962). **Revista Catarinense de História**, n.17, p.189-210, 2009. Disponível em: <http://www.anpuhsc.org.br/revfront_17%20pdfs/art10_format_brasil_argentina_iuri.pdf>. Acesso em 19/08/2015.

CAVLAK, Iuri. Integração e Desenvolvimento. As relações entre Brasil e Argentina (1822-2012). **Revista Discente- UFMG Belo Horizonte**, v. 4 n. 1, 2012. Disponível em: <<http://www.fafich.ufmg.br/temporalidades/pdfs/7p189.pdf>>. Acesso em: 16/08/2015.

COMIN, Daniela Cristina. As relações Argentino-Brasileiras: identidade coletiva e suas implicações no processo de construção do MERCOSUL. **Marília**, 2007. Disponível em: <<http://www.eumed.net/libros-gratis/2008a/377/index.htm>>. Acesso em 18/08/2015.

DEPARTAMENTO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO. **Digesto de relaciones exteriores 1810-1913**. Francisco Centeno (comp). Buenos Aires: Est. Gráfico Centenario, 1913.

HURRELL, Andrew. **O Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial**. Rio de Janeiro: Contexto Internacional, vol. 17, nº1, 1995, p. 23-59.

MARTINS FILHO, João Roberto. Navios da Discórdia. **Revista de História**. 2008. Disponível em: <<http://www.revistadehistoria.com.br/secao/artigos/navios-da-discordia>>. Acesso em: 15/08/2015.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO. **Fondo documental**. Disponível em: <https://www.mrecic.gov.ar/fondo-documental>. Acesso em: 19/08/2015.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Coleção Atos Internacionais**. n. 96, Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1939, p. 5.

RAMOS, Paula da Silva. Um ensaio à festa republicana - A relação Brasil-Argentina nos anos finais do Império. **Revista Angelus Novus - Edição especial**. n. 3, 2012. Disponível em: www.usp.br/ran/ojs/index.php/angelusnovus/article/download/1. Acesso em: 14/08/2015.

SANTOS, Raquel Paz dos. Repensando As Relações Brasil-Argentina A Partir Da Diplomacia Cultural (1930-1940). ANPUH – XIII Simpósio Nacional De História, 2005, **Anais...** Londrina, 2005. Disponível em: <<http://anpuh.org/anais/wp-content/uploads/mp/pdf/ANPUH.S23.0851.pdf>>. Acesso em: 15/08/2015.

SOUZA, N.. América Latina: as ondas da integração. **OIKOS (Rio de Janeiro)**, América do Norte, 11, jul. 2012. Disponível em: <http://www.revistaoikos.org/seer/index.php/oikos/article/view/296>. Acesso em: 22/08/2015.

1

OS DISCURSOS BRASILEIROS E O PROCESSO DO CONTENCIOSO DE ITAIPU¹

Ronaldo Montesano Canesin²

Resumo: O presente estudo tem como objetivo analisar o processo de revisão do Tratado de Itaipu desde os governos de Duarte Frutos e Lula da Silva até as trocas das notas reversais entre Fernando Lugo e Lula da Silva de 1º de setembro de 2009, através da análise dos discursos dos governos paraguaio e principalmente brasileiro, sejam eles protocolares e oficiais ou entrevistas cedidas à imprensa, de seu entorno político e dos noticiários nacionais. A hipótese primária postulada é a de que o discurso brasileiro apresenta um caráter hidro-hegemônico positivo. Para a realização da pesquisa foram utilizados os métodos de análise de discurso e da hidro-hegemonia, que classifica a atuação de um país com relação ao controle de rios transfronteiriços em: controle compartilhado, atuação hidro-hegemônica positiva e negativa.

Palavras-chave: Itaipu, hidro-hegemonia, discursos

I) Introdução

Brasil e Paraguai são países co-ribeirinhos na Bacia do Prata - o segundo maior sistema fluvial da América do Sul e que tem extensão de 3.100.00 km² divididos entre Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai -, sendo que o Brasil apresenta-se a montante no rio Paraná, que divide parte de seu território com o Paraguai e é o sítio de construção da usina hidroelétrica binacional de Itaipu, evidenciado pela figura 1 que, apesar de dar maior ênfase aos cursos hidrográficos referentes ao Paraguai, ilustra o local e a magnitude de tal construção.

A usina de Itaipu é a segunda maior usina hidroelétrica do mundo (perdendo somente para a de Três Gargantas, na China), mas é a usina com a maior produção acumulada de energia limpa e renovável, tendo produzido (ITAIPU BINACIONAL³)

mais de 2,2 bilhões de MWh desde o início de sua operação, em 1984. Com 20 unidades geradoras e 14.000 MW de potência instalada, fornece cerca de 17% da energia consumida no Brasil e 75% no Paraguai

Adicionada à desproporção da necessidade energética de cada país a obrigações contratuais do Paraguai, como vender se excedente de energia ao Brasil a preço de custo, mandatoriamente com intermédio da ELETROBRÁS e somente ao Brasil, além das assimetrias entre eles, conforme pode-se observar na tabela 1, que indica dados referentes à área (medida em metros quadrados), à população (milhões de pessoas), ao índice de desenvolvimento humano (IDH), à desigualdade (medida pelo índice GINI) e a produção (Produto Interno Bruto – PIB e PIB *per capita*) nos anos de 2002 e 2009, também atentando para a posição mundial de cada uma das partes nos últimos quatro índices listados, é possível perceber o contexto do contencioso em torno da renegociação do Tratado de Itaipu.

¹ Este trabalho é resultado do Projeto de Pesquisa “Conflito e cooperação pelo uso das águas transfronteiriças na Bacia do Prata”, que conta com o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) (Processo 2014/21734-5).

² Graduando em Relações Internacionais pela Unesp. *Campus* de Franca. E-mail: ronaldo.mcanesin@gmail.com

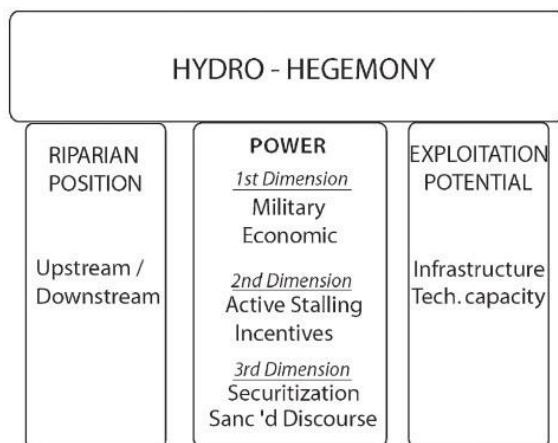
³ Disponível em: <<https://www.itaipu.gov.br/energia/geracao>>. Acesso em 31 jul. 2015.

Este artigo subdivide-se em nove subpartes, contando esta apresentação e as considerações finais. A seção II trata do conceito de hidro-hegemonia e os caracteres das interações referentes aos recursos hídricos e os benefícios advindos dos mesmos. A subparte III refere-se à Escola de Copenhague de estudos para a paz internacional e a importância que é dada aos discursos e atos de fala. O tópico IV versa brevemente sobre a Análise de Discursos. A parte V cenariza a conjuntura onde delineou-se o contencioso. A seção VI traz a cronologia das negociações desde 2003 até troca das notas reversais de 1º de setembro de 2009. E a sétima subparte aborda alguns resultados das negociações para o Brasil e para o Paraguai.

II) O conceito de hidro-hegemonia e a relação conflito-cooperação

O conceito de hidro-hegemonia, para Mark Zeitoun e Jeroen Warner (2006), é “hegemonia no nível das bacias hidrográficas, atingida através de estratégias de controle da água como a captura de recursos, integração e contenção” (p. 435), geralmente tal *status* é alcançado pelo Estado posicionado a montante na bacia, mas não só por este fator. Também são levados em consideração o poder estatal em geral (político, econômico e militar) e o poder tecnológico que confere um potencial de exploração dos recursos. Tais elementos combinados formam os pilares da hidro-hegemonia (NAFF; MATSON *apud* ZEITOUN; JEROEN, 2006), como ilustra a figura 2 com a disposição dos elementos acima apresentados, representando-os como basais para a sustentação do conceito de hidro-hegemonia.

Figura 2 – Os pilares da hidro-hegemonia



Fonte: ZEITOUN, M.; WARNER, J. Hydro-hegemony: a framework for analysis of transboundary water conflicts. **Water Policy**. Vol. 8. 2006. P. 451.

Para conseguir consentimento dos Estados co-ribeirinhos, é possível que o hidro-hegemon recorra alguns meios como: o coercitivo (uso ou ameaça direta do uso da força), o utilitarista (troca de serviços), o acordo normativo (acreditar que o hegemon age para majorar os interesses dos não-hegemons) e o ideológico/hegemônico (onde o acordo normativo torna-se ainda mais profundo a ponto de quem não acreditar no mesmo seja considerado insano ou criminoso) (LUSTICK *apud* ZEITOUN; WARNER, 2006). Lustick ainda atenta para o

que ele observa como eficiência dos meios aplicados⁵, afirmando que o hidro-hegemon tende a preferir utilizar-se de meios, sempre que possível, não-coercitivos para administrar as situações de negociação e de criação de consentimento.

Zeitoun e Warner (2006) argumentam que a atitude hidro-hegemônica pode ser percebida de duas maneiras: positiva, caso os bens públicos internacionais na forma de ordem, expectativas estáveis e a opção do comportamento *free-rider* sejam considerados mais benéficos do que os custos provenientes do domínio/controlado da bacia; e negativa, caso a relação se inverta. Ademais, é possível que o hegemon observe que os custos da manutenção dessa posição sejam onerosos demais e passe a incentivar a divisão dos custos e dos benefícios com os poderes não-hegemônicos.

A hegemonia negativa pode gerar conflitos entre os países co-rebeirinhos, enquanto a positiva, gerando os bens públicos internacionais supracitados, pode criar uma cooperação entre as partes. Contudo, a literatura em regimes internacionais que versam sobre recursos hídricos tendem a focar em demasia nos efeitos benéficos da cooperação em contraponto com as relações de conflito. Os meios de observação apresentados por Zeitoun e Warner (2006) são um indicativo dessa dicotomia, dado que analisam a intensidade de um conflito ou de uma cooperação, mas sem considerar que possam existir conflitos no interior da última.

A primeira escala apresentada é a desenvolvida pela OTAN em 1999, onde é observada uma escalada desde a Paz Duradoura até a Guerra, passando por Paz Estável, Paz Instável e Crise. A segunda, mais precisa e específica com a temática da água, foi desenvolvida por Edward Azar e demonstra – em uma escala que vai de -7 a +7 –, o impacto que cada nível de intensidade das interações tem implicações diferentes para as relações internacionais, percebendo que -7 significa uma declaração formal de guerra; zero, atos neutros ou insignificantes para as relações inter-estatais; e +7, uma unificação voluntária em um único país.

Na figura 4 é possível observar a sobreposição dos modelos acima apresentados e acrescidos de outras categorias de classificação, como as seções *estado das relações* e *forma do conflito*, que condensam os gradientes apresentados pelos primeiros em (no caso da última) *sem conflito significativo*, *conflito frio* e *conflito violento*. Ademais, são dados exemplos para cada uma das macro-classificações, tal qual a relação EUA-Israel para o conflito significativo ausente.

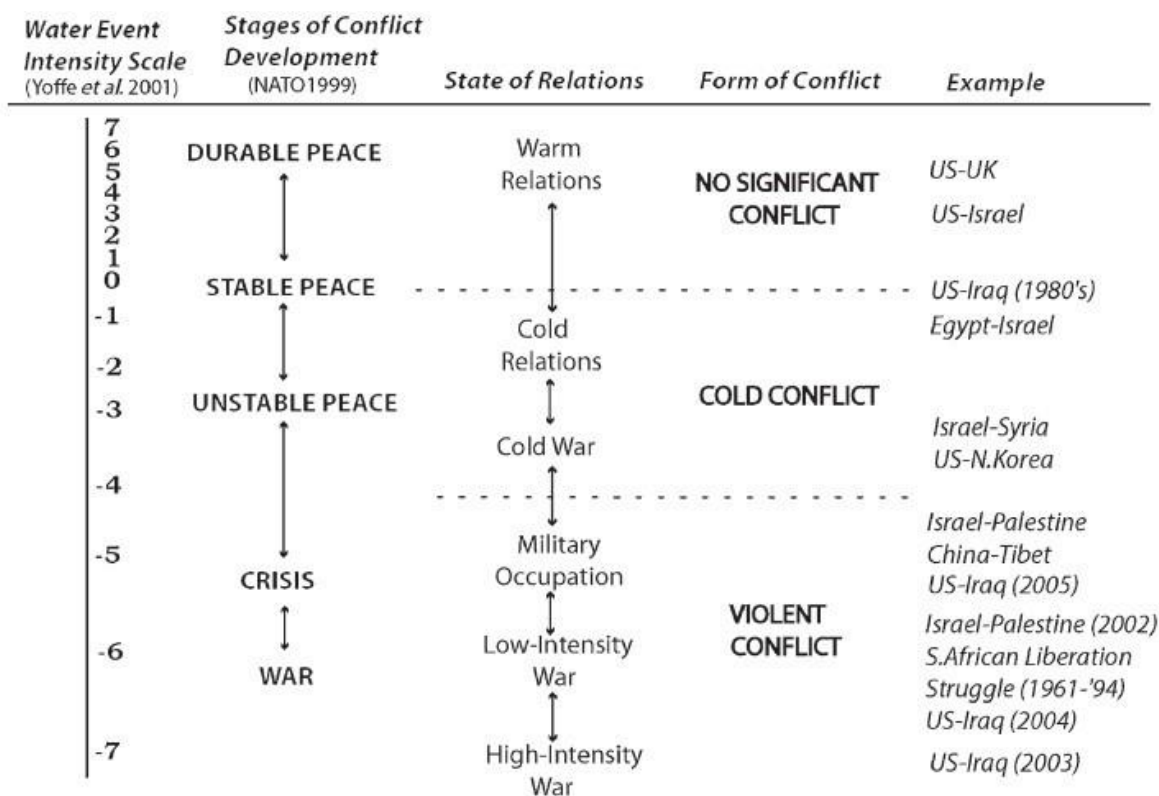
⁵ A sequência da menor para a maior eficiência: coercitivo; utilitarista; normativo e; ideológico.

Figura 3 – A escala de intensidade dos eventos envolvendo recursos hídricos

Scale	Event description
7	Voluntary unification into one nation
6	Major strategic alliance (International Freshwater Treaty)
5	Military, economic or strategic support
4	Non-military economic, technological or industrial agreement
3	Cultural or scientific support (non-strategic)
2	Official verbal support of goals, values, or regime
1	Minor official exchanges, talks or policy expressions – mild verbal support
0	Neutral or non-significant acts for the inter-nation situation
-1	Mild verbal expressions displaying discord in interaction
-2	Strong verbal expressions displaying hostility in interaction
-3	Diplomatic-economic hostile actions
-4	Political-military hostile actions
-5	Small scale military acts
-6	Extensive war acts causing deaths, dislocation or high strategic costs
-7	Formal declaration of war

Fonte: ZEITOUN, M.; WARNER, J. Hydro-hegemony: a framework for analysis of transboundary water conflicts. **Water Policy**. Vol. 8. 2006. P. 441.

Figura 4 – O modelo de intensidade de conflitos



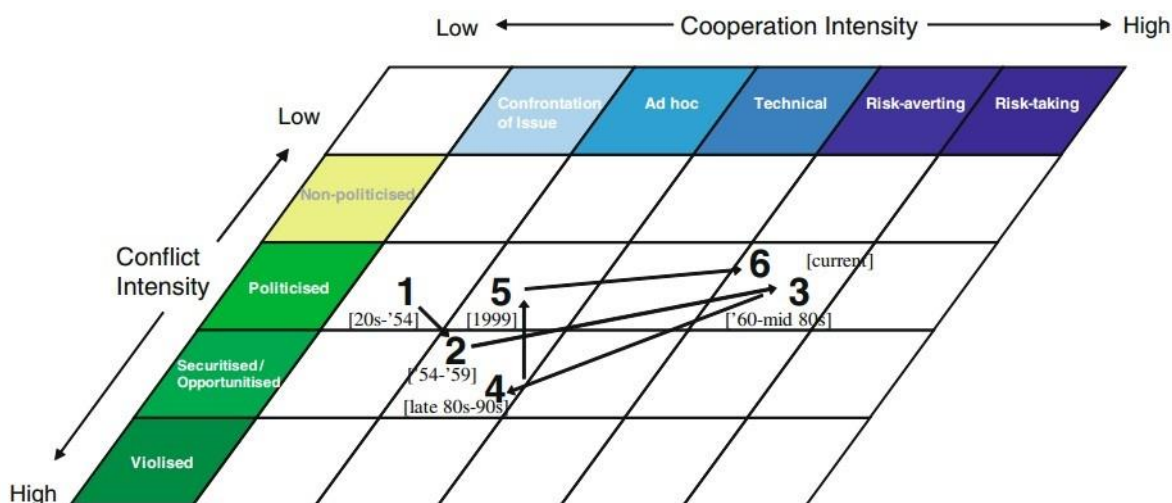
Fonte: *ibidem*

O foco demasiado nos aspectos positivos da cooperação obscurece assimetrias de poder e pode gerar a ideia de que a mesma é inerentemente boa, enquanto o conflito é inevitavelmente ruim. Várias formas de conflito ocorrem às margens das várias formas de cooperação (ZEITOUN; MIRUMACHI, 2008), sendo que algumas vezes a cooperação serve para perpetuar um conflito, ao invés de resolvê-lo (*ibidem*).

Mirumachi (2007) traz uma concepção mais madura sobre esta questão com a TWINS (*Transboundary Waters Interaction Nexus*), uma matriz desenvolvida no modelo 5 x 4 (figura 5) que traz a natureza dual da relação entre conflito e cooperação. O eixo cooperativo (x) incorpora elementos de responsabilidade e poder em processos de participação. O eixo conflitual (y) faz referência à teoria da securitização da Escola de Copenhague. Assim, a figura 5 apresenta a matriz aplicada em nas relações entre Egito e Sudão na bacia do rio Nilo, no período da década de 1920 até os dias atuais

Figura 5 – A matriz TWINS de conflito e cooperação

7



Fonte: ZEITOUN, M.; MIRUMACHI, N. Transboundary water interaction I: reconsidering conflict and cooperation. **Springer Science+Business Media B. V.** 2008. P. 11.

A teorização por trás de tal matriz, ao utilizar do caráter relacional entre conflito e cooperação, gera uma inteligibilidade maior sobre o tema tratado neste estudo, mostrando que nem toda cooperação é completamente livre de conflitos e vice-versa. A capacidade discursiva influencia nas intensidades da cooperação e em sua relação com o conflito, indicando também que é o hidro-hegemon quem determina a natureza da interação sobre os recursos hídricos⁶ através da formulação de agenda de acordo com seu interesse e caráter positivo ou negativo de sua atuação (ZEITOUN; WARNER, 2006). Torna-se interessante, portanto, observar os discursos dos envolvidos no contencioso de Itaipu durante os governos de Lula da Silva e Fernando Lugo para analisar o conflito envolvendo a usina hidroelétrica de Itaipu.

⁶ É oportuno reiterar que as escalas não tem serventia para analisar somente os recursos hídricos em si, mas também seus benefícios, como a energia hidroelétrica.

III) Os discursos e a teoria da securitização da Escola de Copenhagen

O *Centre for Peace and Conflict Research*, atualmente conhecido como *Conflict and Peace Research Institute* (COPRI), foi fundado em 1985 pelo Parlamento dinamarquês e veio a ser conhecido como Escola de Copenhagen devido a sua coerência e continuidade do conjunto de sua obra (DUQUE, 2009). Sua constituição teórica se situa entre o estadocentrismo tradicional e as reivindicações em favor da segurança individual ou global dos Estudos Críticos de Segurança e Pesquisa da Paz (BUZAN; HANSEN, 2012).

Ole Wæver, um dos expoentes da Escola de Copenhagen, desenvolveu uma abordagem de securitização. Uma abordagem discursiva da segurança que tornou sua definição dependente de uma construção adequada de um discurso. Para Buzan e Hansen (2012, p. 323):

a teoria da securitização possui três raízes principais: uma na teoria dos atos de fala, outra na compreensão schmittiana de segurança e política excepcional e uma última nos debates de segurança tradicionalistas. (...). A segurança possui uma força discursiva e política e específica e é um conceito que faz algo – securitiza – em vez de ser uma condição objetiva (ou subjetiva).

Ademais, a securitização é definida como um processo de extrema politização de uma questão que seja entendida como uma situação ameaçadora, que requiere o uso de quaisquer que sejam os meios necessários para sua contenção, incluindo os que estejam alheios às regras usuais do jogo político (Buzan *et al. apud* SANT'ANNA; RIBEIRO, 2014). Assim, é possível apreender o processo como sendo constituído por espectro abrangendo questões públicas

que vão desde o *não politizado* (o Estado não lida com isso e não faz disso, de nenhuma outra maneira, um assunto de debate público e de decisão), passando pelo *politizado* (a questão é parte das políticas públicas, exigindo decisão governamental e alocação de recursos ou, mais raramente, alguma outra forma de governança comunal) até chegar a *securitização* (nesse caso determinada questão é apresentada como uma ameaça existencial, requerendo medidas de emergência e justificando ações alheias aos procedimentos políticos padrão) (BUZAN *et al.*, 1998, pp. 23-24).

Para que o processo de securitização possa realizar-se, é necessário que ele seja iniciado com um ato discursivo. Mas tal ato discursivo, em si mesmo, não é suficiente para alavancar o processo. Ele precisa ser aceito por uma audiência, o que indica que o ator securitizante deva possuir algum poder e influência para poder fazer-se ouvir. Aliada a essa observação está a análise de Buzan *et al.* (1998) sobre as categorias de um ato discursivo de sucesso. Para eles existem as dimensões interna (lexical-gramatical) para seguir as regras do ato e a externa (contextual e social) para encontrar a posição de onde o ato surge.

Conclui-se que “um ato discursivo é uma combinação de linguagem e sociedade, de ambos fatores intrínsecos do discurso e o que reconhece e autoriza o discurso” (BOURDIEU; BUTLER *apud* BUZAN *et al.*, 1998, p. 32) e que assim, justifica-se uma maior valoração deste ato na análise feita no presente estudo.

IV) A análise de discurso

A Análise de Discurso (AD) surge na década de 1960 com Michel Pêcheux (PERSSON, 2011). O mesmo estabeleceu a relação existente no discurso entre língua/sujeito/história ou língua/ideologia, entendendo-se que é “no contato do histórico com o lingüístico, que [se] constitui a materialidade específica do discurso” (PÊCHEUX *apud* CAREGNATO; MUTTI, 2006). Portanto, pode-se entender que de acordo com a relação acima descrita, a AD trabalha com o sentido e não com o conteúdo do texto – como os analistas de conteúdo⁷ –, existindo um abandono de uma definição “conteudista” da ideologia (como ocultação) em prol de um pensamento lingüístico-histórico (ORLANDI, 2007).

Para Caregnato e Mutti (2006, pp. 680-681):

A ideologia é entendida como o posicionamento do sujeito quando se filia a um discurso, sendo o processo de constituição do imaginário que está no inconsciente, ou seja, o sistema de idéias que constitui a representação; a história representa o contexto sócio histórico e a linguagem é a materialidade do texto gerando “pistas” do sentido que o sujeito pretende dar.

Patrick Charadeau, em estudo conjunto com Mainguenu (2006), entende que a atividade discursiva não deve se afastar da estreita relação entre o texto e seu entorno social. Ademais, para o primeiro (2008), a interpretação discursiva pode ser entendida como um processo de criação de hipóteses onde os sujeitos interpretantes e enunciadore estão em um contínuo de suposições sobre os enunciados/discursos.

Portanto, faz-se interessante observar o contexto no qual os discursos são proferidos para que seja possível uma melhor compreensão dos discursos e dos efeitos de sentido por ele produzidos. Lembrando-se da condição de que a análise feita neste estudo não se pretende como absoluta, pois ela também está condicionada por questões conjunturais, sendo apenas uma interpretação em meio a outras possíveis.

V) A conjuntura

O contencioso ocorreu em um momento de ascensão de forças à esquerda no poder político da América do Sul, o que representou no plano interno, um movimento de inclusão política, social e econômica, com repercussões significativas sobre a política externa de tais países (MALLMANN, 2011). Nesse mesmo momento, o continente via o nascimento da União das Nações Sul-americanas (UNASUL) entre 2007 e 2008, vinda da Comunidade Sul-americana de Nações (CASA) e com três eixos de integração: 1) a cooperação política, social e cultural; 2) a integração econômica, comercial e financeira; 3) o desenvolvimento de infraestrutura física, energética e de telecomunicações (GOMES, 2012, p. 135).

Além do anteriormente citado, Friedmann (2015, pp. 6-7) identifica um cenário diferenciado para as negociações:

⁷ A Análise de Conteúdo surgiu nos EUA no início do século XX para analisar material jornalístico e ganhou um impulso nos anos 1940-50, quando os cientistas interessaram-se pelos símbolos políticos (CAREGNATO; MUTTI, 2006).

Primeiro, tinha se dissipado a era da geopolítica da desconfiança no Cone Sul. Segundo, o novo governo paraguaio era expressão daquelas forças que questionaram a participação subordinada do país nos acordos com o Brasil nos anos 1970 e reivindicavam a “soberania energética” que estava vedada pelo Tratado assinado [CANESE e MAURO, 1985; CANESE, 2009]. Terceiro, o Brasil tinha um governo com um novo enfoque na sua política externa e sobretudo regional que propiciava novas sinergias com os países vizinhos

No Brasil, a ascensão do ex-sindicalista Lula da Silva ao em 2003, representou uma inflexão à esquerda na política brasileira. Apesar de grande desconfiança em 2002, com sua eleição à Presidência, Lula mostrou não buscar rupturas institucionais e manter o compromisso com o equilíbrio macro-econômico. Contudo, o presidente Lula incentivou políticas redistributivistas como os programas Fome Zero e Bolsa Família que, aliadas ao equilíbrio macro-econômico, capacitaram o país a superar as crises mundiais e se projetar externamente (*idem*). Seguindo essa política dupla, Lula buscou intensificar a integração política na América do Sul (COUTO, 2010), bem como incentivou a internacionalização econômica brasileira.

A linha programática do Partido dos Trabalhadores (PT) para a política internacional previa uma “política internacional de solidariedade” entre os povos oprimidos e de respeito mútuo entre as nações, buscando a cooperação e a paz mundial (PERSSON, 2011). O PT enunciava itens típicos de um partido de esquerda da América Latina no período da Guerra Fria e dos movimentos de libertação nacional (ALMEIDA, 2002). Além disso, Serj e Fausto identificam quatro componentes da política externa brasileira para a América do Sul (SERJ; FAUSTO, 2011 *apud* GOMES, 2012, p. 100)

a simpatia política manifestada por governos e lideranças políticas de esquerda; a generosidade pontual em reação a situações adversas e pressões feitas em nome da soberania e do desenvolvimento nacional dos países mais pobres; o baixo compromisso com recursos financeiros e institucionais em mecanismos e projetos supranacionais; e investimentos diretos brasileiros em setores politicamente sensíveis aos sentimentos nacionalistas locais.

11

A linha programática do PT e os componentes identificados por Serj e Fausto elucidam o apoio institucional de Lula da Silva à candidatura de Fernando Lugo à Presidência do Paraguai, oficializando-o em 02 de abril de 2008 em uma visita do mesmo à Brasília (CODAS, 2011). Em tal oportunidade, o Assessor Especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais Marco Aurélio Garcia teria afirmado que “com o Paraguai não há tema tabu”, remetendo-se às reivindicações do candidato sobre Itaipu.

No Paraguai, a eleição de Fernando Lugo em abril de 2008 para a Presidência daquele país pela *Alianza Patriótica para el Cambio* (APC) representou o fim da hegemonia do partido Colorado, que detinha o domínio político no país desde a década de 1950. Ademais, a ascensão de Lugo significou o crescimento da influência de “novas” forças políticas paraguaias como os sindicatos, os movimentos sociais, a Igreja Católica e as ONGs (ESPOSITO NETO *apud* DE PAULA, 2013) e os principais pontos de agenda com o Brasil, propostos por Lugo, foram as questões da energia elétrica envolvendo Itaipu, dos *brasiguaios* e do tráfico transfronteiriço.

VI) As renegociações de Itaipu

A insatisfação do Paraguai com os termos do Tratado de Itaipu não iniciou-se com o presidente Fernando Lugo. As movimentações analisadas neste estudo iniciam-se timidamente no mandato de Nicanor Duarte Frutos como presidente do Paraguai (2003-2008). No ano de 2003, o presidente Lula afirmou que "a Usina de Itaipu Binacional era um exemplo de cooperação entre duas nações e deveria servir de modelo para a integração dos países do Mercosul" (PERSSON, 2011, p. 67). De fato, a usina "resolveu duas questões: tranquilizou o Paraguai em sua contestação, a respeito de fronteiras, e deu ao Brasil conforto energético" (PECEQUILO; HAGE, 2007, p. 8), contudo este conforto energético gera uma situação de interdependência que tende a criar vulnerabilidades e possíveis conflitos, como o que é aqui tratado.

Nesta ocasião, os governos do Brasil e do Paraguai assinaram um acordo para atender 300 pessoas da *Ciudad del Este* pelo Bolsa família (PERSSON, 2011). Cada família beneficiada receberia até setenta e cinco reais por mês, desde que os filhos fossem mantidos na escola. Em outubro do mesmo ano o presidente Duarte Frutos afirmou que Brasil e Paraguai deveriam assinar um acordo a fim de reduzir as taxas de juros da dívida da usina binacional, o que não ocorreu (*idem*).

Em dezembro 2005, em outro encontro entre Duarte Frutos e Lula da Silva, o chanceler brasileiro Celso Amorim declarou que o Brasil estava disposto a reajustar o valor pago pelo MWh excedente do Paraguai, além de construir uma segunda ponte da amizade (*idem*).

Em novembro de 2006 o chanceler paraguaio Rubén Ramirez declarou, após uma reunião com sua contraparte brasileira, que não foi possível chegar-se a um acordo sobre a dívida. Amorim negou o pedido de renegociação alegando que não se pode mudar um tratado "apenas porque acreditamos que hoje a realidade é outra. O que ocorreria se resolvêssemos reabrir todos os tratados internacionais vigentes?" (*idem*).

Em janeiro de 2007 houve o primeiro avanço nas negociações. Os presidentes dos países assinaram um acordo para reajustar o fator de reajuste da dívida paraguaia. A taxa acordada foi de 7,5% ao ano, deixando de indexar-se da taxa de inflação estadunidense. Mesmo com este sucesso, o Paraguai insistiu na renegociação da dívida de US\$ 19 bi. Em resposta, o ministro Celso Amorim disse que (*idem*, p. 69)

"em 1997, o comportamento do dólar era favorável aos interesses do Paraguai, mas hoje se diz que a realidade é outra. O Brasil admite esta mudança de realidade e buscará alguma forma de compensação, mas não há necessidade de renegociar".

Ainda como candidato à Presidência, Fernando Lugo cedeu uma entrevista ao jornal Folha de São Paulo no dia 16 de fevereiro de 2007, onde ele expõe algumas de suas opiniões sobre as mudanças no Tratado de Itaipu (*idem*, pp. 69-70):

Folha - Na sua campanha, o senhor tem falado em revisar o Tratado de Itaipu. O que precisa mudar?

Lugo - O tratado foi assinado em 1973, quando estávamos sob uma ditadura férrea. Como é possível que o Brasil possa adquirir a energia do Paraguai a preço de custo, e não a preço de mercado? A Venezuela vende seu petróleo a preço de mercado, o Chile vende seu cobre, o gás da Bolívia. E nós vendemos a

energia a preço de custo. Como disse Evo Morales a Lula, não queremos um preço solidário, queremos um preço justo.

Folha - Quanto o sr. acha que seria o preço justo?

[...] Temos estudos técnicos feitos aqui. O Paraguai recebe em torno de US\$ 250 milhões ao ano. É muito pouco. Em valores de mercado, essa cifra subiria a US\$ 1,8 bilhão.

Folha - O preço da energia cedida ao Brasil teria que subir sete vezes?

Lugo - É uma diferença significativa. Mas o desenvolvimento brasileiro não pode se sustentar na pobreza dos vizinhos, como diz Lula. As cláusulas do tratado não podem ser mudadas se não houver conformidade em ambos países. Por isso, levarei nossa demanda ao Lula. O Brasil consome 98% da energia de Itaipu.

13

Durante sua campanha presidencial, o ex-bispo da Igreja Católica enfatizou a importância de o Paraguai recuperar sua soberania energética (DE PAULA, 2013b) e fez da necessidade de um novo acordo sobre Itaipu a maior bandeira de sua campanha (BLANCO, 2009), pois mesmo detendo direitos sobre 50% da energia produzida pela usina de Itaipu (como de acordo com o artigo XIII do Tratado de Itaipu⁸), somente 5% eram efetivamente utilizados e os demais 45% eram vendidos obrigatoriamente ao Brasil por um preço de US\$ 45,31 por MWh, que retinha US\$ 42,50 dessa quantia para o abatimento da dívida paraguaia referente à construção da usina binacional e que, portanto, pagava efetivamente US\$ 2,81 por MWh ao Paraguai (SILVA; RODRIGUES, 2010).

Antes mesmo da posse do presidente Lugo, o presidente Lula enviou Marco Aurélio Garcia e o embaixador Enio Cordeiro à Assunção para receber a agenda paraguaia que envolvia seis pontos (CODAS, 2011, p. 96):

1. "Libre disponibilidad" de la energía paraguaya de Itaipú, o sea, "soberanía energética";
2. "Precio justo" de la energía paraguaya adquirida por Brasil;
3. Revisión de la deuda de Itaipú y supresión de su parte "espuria";
4. Transparencia y control público de las cuentas de Itaipú;
5. Cogestión paritaria plena en las direcciones de Itaipú;
6. Realización de las obras faltantes

O Brasil manteve sua posição de não aceitar renegociar o preço pago pelo MWh ao Paraguai. Mas Celso Amorim declarou que "o Brasil fez muito pouco pelo Paraguai até hoje. E para o Brasil é interessante que o Paraguai seja próspero e estável". Bem como afirmou que é inconcebível "um Brasil próspero em meio a uma América do Sul miserável", reiterando que o país não estaria atuando de maneira idealista, visto que a América Latina e o Caribe representam cerca de 26% das compras exteriores do Brasil. (PERSSON, 2011).

Na posse de Lugo como presidente em agosto de 2008, foi reiterado desejo paraguaio de aprofundar a integração regional, mas insistiu na necessidade de soluções concretas para problemas, para ele, "tão vinculados aos marcos jurídicos" (tecendo uma crítica aos contenciosos de Itaipu e Yacyretá). O presidente Lula, presente na cerimônia de posse, afirmou que "vamos negociar tudo que for possível, porque queremos ajudar o Paraguai" (*idem*).

Esta demanda, que foi tratada inicialmente com cautela pela diplomacia brasileira, foi atendida de maneira surpreendente, dadas as grandes concessões realizadas (BLANCO,

⁸ Disponível em: <<https://www.itaipu.gov.br/sites/default/files/u13/tratadoitaipu.pdf>>. Acesso em 01.ago.2015.

2009).

A demanda paraguaia e a conjuntura favorável levaram a uma declaração conjunta entre os presidentes do Brasil e do Paraguai assinada em 25 de julho de 2009 e intitulada “Construindo uma nova etapa na relação bilateral”, onde “celebraram os avanços nas negociações com relação aos seis pontos na agenda proposta pelo Paraguai sobre Itaipu e discutidos nas mesas de negociação dos dois países” (BRASIL, 2009). Contudo, esse primeiro acordo entre os presidentes não tinha caráter vinculante “porque es uma mera expresión de deseo”⁹, sendo necessário realizar a troca de notas reversais para a formalização de tal declaração e posterior apreciação das mesmas pelo Congresso de cada um dos países.

Somente em 1º de setembro de 2009 foram trocadas as notas reversais e foi firmado o acordo, que previa (DE PAULA, 2013b, p. 18):

- a) aumento de três vezes ao valor pago pela cessão da energia paraguaia, de US\$ 2,8 para US\$ 8,4 MWh (aproximadamente), ou seja, o fator multiplicador do valor pago pela cessão de energia aumentaria de 5,1 para 15,3; b) liberdade para o Paraguai negociar com outras empresas brasileiras de energia além da Eletrobrás; c) a partir de 2023, o Paraguai poderá negociar a venda de seu excedente hidrelétrico à terceiros países; e d) a construção de uma linha de transmissão de Itaipu à Asunción, custeada pelo Brasil através do FOCEM.

VII) Alguns impactos do contencioso para Brasil e Paraguai

O acordo de 1º de setembro de 2009 foi, aparentemente, proveitoso tanto para o Brasil, como para o Paraguai. O Estado guarani viu no acordo uma conquista, na medida em que suas demandas foram atendidas - ao menos em partes (BLANCO, 2009). Fernando Lugo afirmou em um discurso à população paraguaia que o acordo “abre uma nova era de diálogo entre iguais” e que “finalmente o Paraguai recuperará plenamente sua soberania sobre Itaipu” (*idem*, p. 6).

Ademais, também foi uma vitória do governo de Lugo, na medida em que o acordo traz mais divisas ao país e obras de infra-estrutura, o que contribui para o desenvolvimento paraguaio e uma possível redução - mesmo que mínima - das assimetrias regionais.

Para o Brasil, externamente, foi uma vitória no sentido de que tomou-se uma atitude que incentivasse a integração regional - tomando como exemplo o avanço institucional do Mercosul com a assinatura do Protocolo de Ushuaia 2 pelo Paraguai (DE PAULA, 2013a) -, sem agredir o respeito brasileiro ao princípio do *pacta sunt servanda*. Somente foram negociados aspectos dos anexos do Tratado de Itaipu, como já havia sido feito por outros governos, como é possível ser observado no avanço do fator multiplicador com o passar dos anos na tabela 2, sendo possível observar um crescimento anormal do ano 2005 para o 2009 se comparado aos dados anteriores da série histórica.

⁹ PARAGUAY “ABC”. La declaración sobre Itaipú no tiene carácter vinculante, según doctrina. In: CAMARA DOS DEPUTADOS. Representação brasileira no Parlamento do Mercosul (CPCMS). **Clipping Especial – Relações Brasil – Paraguai**. 2010. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/bdclippingespeciais.html/2010-ce/ce-relacoes-brasil-paraguai>>. Acesso em: 01.ago.2015.

Tabela 2 – Mudanças no fator multiplicador

Ano	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	2005	2009
Fator	3,5	3,5	3,58	3,66	3,74	3,82	3,90	4,0	5,1	15,3

Fonte: DE PAULA, O. F. **O Paraguai na agenda externa brasileira e a temática de Itaipu: 2003-2010.** Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP – UNICAMP – PUC-SP). São Paulo, 2014.

Internamente houve algum desgaste político, na medida em que houve resistências para a aprovação do acordo no Congresso brasileiro, devido a questionamentos quanto ao possível exagero de generosidade do mesmo, a possível ideologização da Política Externa Brasileira e o impacto do valor repassado ao Paraguai no contribuinte brasileiro. O senador Itamar Franco (PPS-MG) declarou que os “consumidores e contribuintes sairão claramente afetados por esse acordo”. Outro senador, Aloísio Nunes (PSDB-SP), afirmou que o Brasil havia sido generoso com um acordo baseado em “companheirismo político do Presidente Lula com o Presidente Lugo” em um empreendimento em que “o Paraguai só contribui com água” (*ibidem*).

Buscando argumentar que o Brasil, pleiteante à função de líder regional, deveria exercer o papel de *paymaster* da integração regional, o presidente Lula da Silva afirmou em declaração à imprensa que (BLANCO, 2009, p. 6):

A integração da América do Sul e a integração da América Latina passam, sobretudo, pela boa qualidade das relações bilaterais entre os seus membros (...) do Mercosul, da Unasul e da América Latina. (...) não interessa que o Brasil cresça, se desenvolva, se os seus parceiros não crescem e não se desenvolvem.

VIII) Considerações finais

Observando os momentos do contencioso interno ao processo de cooperação energético durante o governo de Duarte Frutos e do governo de Fernando Lugo, é possível perceber uma atitude hidro-hegemônica de caráter positivo por parte do Brasil.

Hidro-hegemônico devido às assimetrias entre os países e ao Brasil contemplar o tripé definido por Zeitoun e Warner, além do fato de ter sido o Brasil que ditou o andar das negociações, dado que elas ocorreram de modo diferente nas relações com Duarte Frutos e Fernando Lugo.

Durante o mandato do primeiro houve um movimento de resistência à renegociação muito maior do que o que ocorreu no período de governo do último. Alguns indícios que podem explicar a mudança de postura são o sucesso de Fernando Lugo na politização do tema energético em seu país durante sua campanha eleitoral, a aproximação ideológica entre o último e o presidente brasileiro Luiz Inácio Lula da Silva e as aspirações brasileiras de se tornar o líder na região e da integração regional.

O caráter positivo da interação se dá na medida em que o Brasil, como ente hidro-hegemônico, tomou medidas que favorecessem ambas as partes envolvidas e arcando com os custos de sua hidro-hegemonia, sejam eles econômicos como o aumento do fator multiplicador do valor pago pela energia excedente ou políticos, como o desgaste interno do governo para a aprovação das notas reversais. O Paraguai beneficiou-se por ter suas demandas atendidas, mesmo que parcialmente pelo acordo de 25 de julho de 2009,

considerado como histórico. O Brasil, por fortalecer a integração regional e mostrar-se como líder regional.

IX) Referências bibliográficas

ALMEIDA, P. R.; A Política Externa do novo Governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva: retrospecto histórico e avaliação programática. **Revista Brasileira de Política Internacional**, nº 44, 2002.

BLANCO, Luis Fernando. O Novo Acordo Brasil-Paraguai e a Renegociação do Tratado de Itaipu: Enfim uma postura de liderança sub-regional? Rio de Janeiro: **Fundação Konrad Adenauer**, 2009.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Declaração conjunta dos senhores presidentes da República Federativa do Brasil e da República do Paraguai**. 2009. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2009/b_6393/>. Acesso em: 08.ago.2015.

BUZAN, B.; HANSEN, L. **A evolução dos estudos de segurança internacional**. São Paulo: Editora Unesp. 2012.

BUZAN, B.; WAEVER, O.; WILDE, J. **Security: a new framework of analysis**. Boulder: Lynne Rienner. 1998.

CAREGNATO, R. C. A; MUTTI, R. Pesquisa qualitativa: análise de discurso *versus* análise de conteúdo. **Texto Contexto Enfermagem**, Florianópolis, 2006, out-dez, nº 15, pp. 679-684. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/tce/v15n4/v15n4a17>>. Acesso em 10.ago.2015.

CHARAUDEAU, P.; MAINGUENEAU, D. **Dicionário de análise do discurso**. 2ª ed. São Paulo, Contexto, 2006.

CODAS, G. El Acuerdo Lugo-Lula de 25 de julio de 2009. In: ITAMARATY. **IX Curso para Diplomatas Sul-Americanos: Textos Acadêmicos**. Brasília: FUNAG, 2011.

DE PAULA, O. F. A Política Externa Brasileira e as relações com o Paraguai: a revisão do Tratado de Itaipu. **Cadernos de Campo**. N. 17. 2013a.

_____. As relações Brasil – Paraguai e o contencioso de Itaipu: 2003 – 2010. **IV Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa de “San Tiago Dantas” (UNESP, UNICAMP e PUC/SP)**. São Paulo, 2013b.

_____. **O Paraguai na agenda externa brasileira e a temática de Itaipu: 2003-2010**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP – UNICAMP – PUC-SP).

São Paulo, 2014.

DUQUE, M. G. O papel de síntese da escola de Copenhague nos estudos de segurança internacional. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v. 31, n. 3, pp. 459-501, dez. 2009.

FRIEDMANN, G. C.; GUERRA, S. M. G. O governo Lula (2003-2010) e as negociações Brasil-Paraguai em torno da Itaipu Binacional em 2008-9: o que há de novo na política externa brasileira?. **5º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais**. Belo Horizonte. 2015.

GOMES, K. R. **Unasul**: mais do mesmo? As dimensões do processo de integração sul-americano. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP – UNICAMP – PUC-SP). São Paulo, 2012.

MOTTA, B. V. C.; PIMENTEL, C. R. Escola de Copenhague e a teoria da securitização: uma abordagem sobre seus limites conceituais. **4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais**. Belo Horizonte. 2013.

18

ORLANDI, E. P. A análise de discurso em suas diferentes tradições intelectuais: o Brasil. In: INDURSKY, F.; FERREIRA M.C.L. (Org.). **Michel Pêcheux e a análise do discurso: uma relação de nunca acabar**. São Carlos: Claraluz, 2ª edição, 2007, pp. 75-88.

PECEQUILO, C. S.; HAGE, J. A. A. Dilemas sul-americanos: o Brasil, o Paraguai e Itaipu. **Meridiano 47**. Brasília: IPRI, v. 84, pp. 7-9.

PERSSON, L. F. **As relações internacionais Brasil-Paraguai**: o contencioso de Itaipu e os discursos do governo Lula da Silva. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 2011.

SANT'ANNA, F. M. RIBEIRO, W. C.; Conflito pela geração de energia na Bacia do Prata: o caso de Itaipu. **5º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais**. Belo Horizonte. 2015.

_____. Water security and interstate conflict and cooperation. **Documents d'Anàlisi Geogràfica**, v. 60/3, 2014, pp. 573-596.

ZEITOUN, M.; MIRUMACHI, N. Transboundary water interaction I: reconsidering conflict and cooperation. **Springer Science+Business Media B. V.** 2008.

ZEITOUN, M.; WARNER, J. Hydro-hegemony: a framework for analysis of transboundary water conflicts. **Water Policy**, v. 8, 2006, pp. 435-460.

O LUGAR DA AMÉRICA DO SUL NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NOS GOVERNOS LULA E DILMA ROUSSEFF

Talita Martinelli¹

Resumo: O presente artigo refere-se à apresentação dos resultados finais de pesquisa a respeito da política exterior do Brasil para a região sul americana no período de 2003 a 2012, ao considerar os governos Lula e início do governo Dilma Rousseff. Entre os objetivos propostos, a investigação buscou analisar a transição da política externa brasileira entre esses governos, pautado pelas noções de continuidade e ruptura; principalmente quanto a nossa atuação na região latino-americana, tendo como prioridade compreender quais as justificativas para aprofundar as relações com a América do Sul, em detrimento da América Latina. Ao constatar a permanência do Mercosul enquanto tema prioritário na agenda externa brasileira, consideramos que esse não seja o único elemento que explique as mudanças em andamento, portanto, busca-se avançar na compreensão das diretrizes definidas para a inserção internacional do Brasil no subcontinente latino-americano.

Palavras – chave: Política Exterior do Brasil. América do Sul. Governo Lula. Governo Dilma. Região Latino-americana

Introdução

Ao pensar a política exterior do Brasil da última década, voltada principalmente para o aprofundamento das relações comerciais e econômicas com os países da América do Sul, este trabalho² procura por meio de análise, sobretudo dos discursos dos Presidentes Lula e Dilma Rousseff, apurar as razões para tal preferência em detrimento do adensamento de nossas relações com todos os países que formam a América Latina.

Durante os oito anos de Governo Lula, houve uma atenção voltada para a América do Sul principalmente a partir da preocupação com o desenvolvimento nacional e regional, com a intenção de resgate o fortalecimento do Mercosul para uma melhor projeção do país no cenário internacional. Desde o início, o Presidente realizou diversas viagens e procurou estabelecer relações e negociações com países localizados ao Sul do hemisfério, com ênfase ao multilateralismo e consolidação de novos parceiros além das tradicionais relações de cooperação.

Em relação ao início do Governo Dilma Rousseff pode-se apontar a permanência da América do Sul como prioridade na política externa brasileira; como projeção no sistema internacional o atual governo optou pela multipolaridade cooperativa, esta estrutura de poder envolve múltiplos pólos no sistema internacional e pode se posicionar de forma competitiva ou cooperativa, diferentemente do multilateralismo do governo anterior. Entre algumas mudanças iniciais, destaca-se a atribuição de um caráter mais institucional e burocrático à política externa do Brasil, diminuindo a pessoalidade que o Lula acrescentou.

Neste contexto, além de tentar compreender as razões que levam a priorizar a América do Sul, busca-se também acompanhar de que maneira se dá o processo de continuidades e rupturas do atual governo brasileiro para com o anterior.

¹ Graduada em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Maringá (UEM) tm_martinelli@hotmail.com

² Este artigo decorre do projeto de PIBIC/CNPq-FA-UEM (2013-2014), com bolsa da Fundação Araucária de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

A política externa brasileira voltada para a América do Sul

Nosso país localiza-se na América do Sul, em questão de integração econômica optamos preferencialmente aos países pertencentes ao Cone-Sul e a outros pertencentes à América do Sul, em detrimento do conjunto da América Latina. Contudo, a justificativa para tal preferência é um dos norteadores deste trabalho.

A América do Sul em conjunto é rica em recursos naturais, apresentando grandes quantidades, diversidade, qualidades e um potencial de complementaridades nem sempre explorado. Além de contar com um mercado regional ampliado pelos Acordos de Livre Comércio e processos de integração econômica. Apesar destas características, apresenta fortes assimetrias entre os países; por um lado temos Brasil, Argentina e Chile com maior índice de crescimento econômico, aumento de exportações, baixa taxa de desemprego e desenvolvimento do campo industrial, por outro lado, países como Uruguai, Colômbia e Bolívia apresentam atividade produtiva primária, altos índices de analfabetismo, conta com mão de obra não especializada e problemas de segurança em níveis de Estados com questões como o narcotráfico.

Neste contexto, o Brasil se destaca com seu grande potencial, possui grande extensão de terra, ocupando quase metade do mapa da América do Sul, faz fronteira com quase todos os países da região exceto Chile e Equador, possui forte matriz energética, conta com uma grande área de litoral no Atlântico e uma densa população. Na última década o crescimento de seu mercado permitiu-lhe um desenvolvimento interno, estando hoje entre as dez maiores economias do mundo; no campo regional, aumentou suas exportações e diminuiu consideravelmente suas importações³.

Para que haja maior desenvolvimento dos países e melhorias na dinâmica regional, principalmente no que diz respeito à integração, os Estados se deparam com os desafios de diminuir as disparidades, realizar o potencial dos países em todos os aspectos e voltar-se com atenção para os problemas e as condições de desenvolvimento de seus países vizinhos.

Ao considerar o Brasil, no período de 2003 a 2010, o país foi governado por Luís Inácio Lula da Silva que deu ênfase para a política externa, principalmente voltada para a América do Sul. Avaliando os valores e princípios gerais da nossa política externa⁴, observa-se, quanto a nossa participação no Mercosul, que o Brasil optou pelo pacifismo, juridicismo e realismo que ao decorrer do processo histórico, se transformou em pragmatismo. Registra-se ainda que a partir da promulgação da *Constituição Brasileira* de 1988 ocorreram alterações nas relações internacionais do Brasil, devido os novos dispositivos constitucionais que estabeleceram os princípios norteadores da política exterior e alterou as responsabilidades dos Poderes Executivo e Legislativo, naquilo que tange a condução e controle da ação exterior. Tendo em vista este conjunto de mudanças é possível perceber que a política externa brasileira, desde então, orienta-se para uma perspectiva integracionista.

Cabe destacar que a diplomacia do Itamaraty, é mais organizada, sensível e complexa em comparação aos vizinhos latino-americanos, tendo um bom relacionamento com os Estados Unidos, apesar de diferenças, o Brasil não compartilha do sentimento de antimericanismo. A política externa brasileira do governo Lula e também da presidente Dilma Rousseff mantém uma relação harmoniosa com seus países vizinhos latino-americanos e de

³ Para maior aprofundamento consultar A nova política externa. (organização Kjeld Jakobsen) – São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010.

⁴ Para aprofundar, consulte: MATHIAS, Meire. Paradoxos de uma política externa: por que o Mercosul? Rio de Janeiro: e-papers, 2010 (82 p.)

cooperação, bem como de autonomia com os Estados Unidos e com outros parceiros tradicionais.

“A diplomacia do Itamaraty se desenvolve tendo por base a cômoda posição geopolítica decorrente de sua dimensão territorial, demográfica e econômica, apresentando-se como um ator cuja participação nas negociações comerciais, agrícolas, ambientais e energéticas é indispensável. Essa conduta colaborou para o fortalecimento de uma liderança em nível mundial, respaldada pela abertura, a partir de 2003, de embaixadas quem somam 133 em todo o mundo. Ademais, é clara a pretensão do Brasil de ocupar um lugar permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas.”⁵

Desde a campanha para a presidência Lula afirmava em seus discursos que a América do Sul seria prioridade da política externa em seu governo. O grande objetivo dessa escolha seria promover a formação de um bloco regional, através da sua integração em vários níveis: física, comercial, econômica, energética e social. Além do desenvolvimento econômico de seu país, o presidente se preocuparia com o desenvolvimento de seus países vizinhos, pois ser cercado por problemas poderia vir a comprometer a estabilidade e a inserção do país no cenário internacional. Segundo o diplomata brasileiro Samuel Pinheiro Guimarães, o Brasil é o terceiro país com o maior número de vizinhos do mundo, o que torna a política externa mais complexa; e está situado em um dos continentes mais díspares do mundo em termos de distribuição de renda e de riquezas, estar ciente dessas condições e saber lidar com as assimetrias é de extrema importância para a formulação e execução da política externa brasileira.

No início do primeiro mandato em discurso realizado na data de 23 de janeiro de 2013 em Curitiba durante a Cerimônia de Transmissão do Cargo de Diretor-Geral Brasileiro da Itaipu Binacional, do Engenheiro Antônio José Correia Ribas para o Engenheiro Jorge Miguel Samek, o presidente Lula aponta as características do Brasil e o destaca perante a condição dos outros países sul-americanos, devendo este ser o condutor da integração na América do Sul:

“E é exatamente pelo fato de o Brasil ser a maior economia do nosso continente, a maior extensão territorial do nosso continente, a maior população do nosso continente e, possivelmente, um país que tenha uma dimensão maior do ponto de vista intelectual e cultural, que tenha mais universidades, é que o Brasil teria que ser generoso, é que o Brasil deveria efetivamente assumir, não o papel daquele país líder que tenta transformar os outros em subservientes, mas o Brasil deveria ser um parceiro, aquele que defende os interesses da América do Sul, aquele que elabora projetos junto com os países da América do Sul, aquele que pensa na integração da América do Sul e aquele que pensa no desenvolvimento da América do Sul.”

A política externa do governo Lula da Silva⁶ teve como propósito projetar o Brasil na

⁵ FERREIRA, Lourdes. Questões pendentes para uma agenda bilateral entre o Brasil e o Paraguai. 2010. p. 137.

⁶ O presidente Lula elegeu Celso Amorim pra ocupar o cargo de Ministro das Relações Exteriores durante as duas gestões, de 1º de janeiro de 2003 a 31 de dezembro de 2010.

esfera internacional como um protagonista, trata-se de uma política externa de caráter nacionalista. Buscou-se transmitir a ideia de um modelo de autonomia, diferente da política externa do governo anterior que buscava por credibilidade no plano mundial. Ao seguir o princípio de autonomia acredita-se que países emergentes possuem condição de exercer poder no mundo, independente do fato do cenário internacional possuir uma potência hegemônica.

Ao analisar os discursos realizados pelo Presidente Luís Inácio Lula da Silva em seus dois mandatos, constata-se que estes possuem caráter personalista e evidenciam uma forte diplomacia no período, uma vez que o presidente realizou um grande número de viagens desde o início do mandato, a fim de afirmar novos parceiros e construir um novo quadro econômico e comercial no cenário internacional. Para alguns, os oito anos de governo Lula foram marcados por forte diplomacia presidencial, além de se aproximar com os países vizinhos, a diplomacia brasileira desse período buscou estabelecer parcerias com países que demonstravam interesses em comum. Considerando esse período, a forte diplomacia, de caráter humanístico ultrapassa os interesses econômicos e comerciais; e certamente pode ser compreendida como um instrumento de desenvolvimento nacional.

Neste governo pode-se pensar a política externa como forma de estratégia, faz parte de um projeto nacional de desenvolvimento que foi prezado desde o início do mandato, com o objetivo de articular crescimento econômico, distribuição de renda e inclusão social. Em concordância com Meire Mathias (2012) considera-se que há uma relação estreita entre a política interna e a política externa, uma vez que acordos, convenções e tratados assumidos pelo país através da política externa provocam influências na política interna e causam mudanças diretas no modo de vida da sociedade civil, e também decisões no âmbito doméstico alteram a projeção do país.

O projeto nacional de qualquer nação se define de acordo com o contexto internacional e a situação nacional. A preocupação do Governo Lula com o desenvolvimento nacional se justifica na medida em que o Brasil irá ter uma melhor projeção tanto no campo regional quanto internacional quão mais organizadas e desenvolvidas estiverem as questões domésticas. Para o então assessor de política externa da Presidência da República Marco Aurélio Garcia (2010) as mudanças ocorridas no campo interno e no campo externo durante o governo Lula contribuíram para a nova projeção do país que se iniciou. No campo interno merece destaque o crescimento com distribuição de rendas contando com programas de transferência de renda como Bolsa Família; aumento do salário mínimo acima da inflação; crescimento do financiamento da agricultura familiar, crédito consignado e crédito popular, entre outras medidas. No campo externo destacam-se a passagem do Brasil da condição de país devedor para país credor e o desenvolvimento de programas de transferência de tecnologia com outros países da América do Sul.

Desde o início do mandato, Lula deixou claro que ansiava por mudanças, além de priorizar a América do Sul na política externa, possuía a intenção de aprofundamento de relações e incentivo das negociações comerciais com países emergentes e em desenvolvimento localizados no hemisfério Sul, juntamente com o fortalecimento do Mercosul. Já nos primeiros meses houve incorporação de uma agenda social na política externa brasileira e uma posição mais firme no campo de reformas de instituições multilaterais, além de visitas a vários chefes de Estado dos países vizinhos em busca de estreitamento de relações, negociações comerciais, apoio mútuo e projeção no campo regional. Em discurso do Presidente no “Seminário para investidores estrangeiros no Brasil” que se realizou em Fortaleza, pode-se perceber a importância dada à América do Sul:

“Tenho dado muita atenção à integração na América do Sul. Assumi, como prioridade de meu governo, a construção de uma grande infra-estrutura na região. Mais do que um conjunto de vias de integração, ela será um verdadeiro canal de desenvolvimento, levando progresso econômico e bem-estar a áreas ainda à margem dos benefícios da sociedade moderna. Permitirá igualmente uma inserção mais competitiva de toda a região na economia global.”

O resgate e fortalecimento do Mercosul (Mercado Comum do Sul) foi uma das prioridades da política exterior no Brasil nesse período por ser o ponto central da integração sul-americana, e, por isso, o governo brasileiro se mostrou empenhado em revitalizá-lo e buscar com os demais países membros soluções para superar as dificuldades do Bloco.

Entre os principais temas discutidos no âmbito do Mercosul, no período estudado estão o combate ao terrorismo, ilícitos transnacionais, direitos humanos e reforma das organizações multilaterais, a questão da febre aftosa, segurança internacional, assistência ao desenvolvimento, equilíbrio das regras comerciais e reforma do sistema multilateral e da ONU.

Apesar de haver esta intenção pelo fortalecimento do Mercosul, ao avaliar a atual condição do bloco, pode-se dizer que houve avanços, porém constata-se que não houve sucesso no sentido de consolidação de uma integração regional. Diversos fatores dificultaram esse processo, mas talvez a crise econômica da Argentina e também a negação do Brasil em utilizar mecanismos institucionais próprios para consolidar o processo de integração sejam os fatores que mais influenciaram.

Alguns pesquisadores tentaram compreender o fracasso do Mercosul, para José Alexandre Altahyde Hage (2010) a razão política do bloco se perdeu, a qual seria a tomada de maior autoridade para resolver problemas em cooperação diante de riscos e pressões internacionais que estavam ganhando força na América Latina, porém, ao dar privilégio aos investimentos internacionais e ao mercado internacional, juntamente com a realização de reforma institucional que permitiu a entrada de recursos financeiros, perdeu-se o caráter desenvolvimentista. No ano de 2002, Brasil e Argentina elegeram presidentes com programas de governo considerados nacionalistas e regionalistas, fatos que despertaram a esperança de um possível resgate para o Mercosul, no entanto, a ausência de um projeto claramente racional para a economia promoveu uma paralisia no processo, além do sentimento de antimericanismo presente na região, o qual acaba prejudicando a relação norte-sul.

“Nos anos 1990, sob a égide da reforma institucional e preeminência da economia, a integração regional havia perdido sua função estratégica e privilegiado mais os fluxos financeiros. Além disso, houve também mudanças substanciais na política interna dos Estados-membros, dando a entender que seria necessário atender, antes de tudo, o eleitorado do que reclamações externas. Brasil e Argentina, sobretudo passaram a ter visões divergentes (...) Doses de antimericanismo, de certo sentimento contra o Brasil e a volta do romantismo retórico foram capazes de deixar o Mercosul parado.”⁷

Embora não conseguisse atingir completamente seu objetivo de resgatar o Mercosul,

⁷ HAGE, José Alexandre A. Reflexões sobre a política externa brasileira e a integração regional. 2010. p. 40.

Lula foi capaz de lidar com o desafio de regionalismo *versus* multilateralismo em sua política externa. Este governo além de estimular relações com os países vizinhos pretendeu estabelecer um profundo diálogo com o hemisfério sul, o que podemos denominar como Cooperação Sul-Sul. Como exemplo, indicamos que o Presidente realizou visitas aos países Árabes, Africanos, Índia, China, Coréia do Sul, também Espanha, Rússia e diversos outros países para uma ampliação e diversificação na presença internacional. Ainda que haja diversificação nas relações, a Presidência da República deixa claro, em seus discursos, que este fato não prejudica as relações tradicionais e indispensáveis com os países industrializados, pois se dá como uma política de complementaridade.

O governo Lula apontou a necessidade de rever as certezas no cenário internacional, sendo preciso uma abordagem ampla para solucionar os problemas contemporâneos. Para a construção de uma nova ordem global, os países necessitam resolver seus problemas internos focando no desenvolvimento e crescimento sustentável. A política externa desse período sustentou ser fundamental transformar estruturas comerciais e econômicas para que os países menores possam competir nos mercados internacionais. Lula deixou essa intenção clara no discurso proferido durante discussão sobre temas de interesses global que ocorreu em Haia - Países Baixos em 11/04/2008:

“O êxito do G-20 revolucionou a dinâmica negociadora da OMC. Os países em desenvolvimento deixaram de ser meros espectadores. O fortalecimento da cooperação Sul-Sul não é uma atitude confrontacionista. Queremos que o processo negociador alcance um acordo que seja equilibrado e faça jus ao mandato da Rodada do Desenvolvimento.”

De acordo com Souza Neto, com intuito de reforma no Conselho de Segurança, o Brasil estabeleceu a criação do G-4, grupo que inclui Brasil, Alemanha, Índia e Japão. Entre muitas outras aproximações, houve em 2003 o Fórum Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) e em 2009 o primeiro encontro oficial do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). O continente africano foi alvo da diplomacia brasileiro, tendo o presidente realizado 11 visitas. Ao considerar os países desenvolvidos, o Brasil passou a fazer parte do *Outreach-Five*, por meio do G-8 e ganhou relevância no G-20 através da atuação na III Cúpula do G-20 Financeiro, realizada em Pittsburgh (EUA) em setembro de 2009. Em relação à Europa, Brasil e União Européia instituíram uma parceria estratégica em 2009 com o interesse em estimular maior cooperação política em áreas de interesse comum e estabeleceu uma parceria com a França em 2006, vindo a consolidar-se em 2008. Por fim, com os Estados Unidos não houve grandes parcerias, apesar de continuar com relacionamento cordial devido o contingente de interesses econômicos, porém, não é o único caminho para atingir as metas diplomáticas e econômicas do Brasil.

“[...] ressaltou a importância de uma política externa autônoma no que diz respeito às grandes potências, e inicialmente, colocou em lugar secundário as negociações comerciais do Mercosul com os Estados Unidos e a União Europeia (EU) não só pra marcar um discurso voltado para os menos desenvolvidos, mas também buscando reforçar suas capacidade de liderança.”⁸

⁸ ONUKI, Janina. Interesses comerciais brasileiros na América do Sul. 2010. p.166.

O governo Lula considerou o Brasil capaz de participar da elaboração das regras que ditam as relações internacionais, se posicionar no quadro mundial de forma ativa e não apenas submisso às regras impostas. Sem dúvida, o protagonismo pessoal do Presidente exerceu influência na liderança brasileira conquistada na última década, liderança esta que busca por respeito internacional e responsabilidade, e possui a expectativa de uma maior capacidade de influenciar o processo decisório internacional.

Segundo Vigevani e Cepaluni a estratégia de inserção utilizada por Lula pode ser chamada da “autonomia pela diversificação”, pois opta pela soberania nacional, realiza ajustes a fim de enfatizar cooperação Sul-Sul, inclusive no âmbito regional, com o objetivo de um equilíbrio nas relações externas.

Ao pensar a política exterior do Brasil nesse período voltada preferencialmente a América do Sul em detrimento da América Latina, observa-se que a relação com os países não pertencentes ao Cone Sul limita-se ao campo econômico e com certo distanciamento, diferente da que ocorre com os países sul-americanos, marcada pelo viés social e desenvolvimentista, com forte objetivo de integração.

Considerações finais

Realizada a análise dos discursos e do levantamento bibliográfico, podemos indicar que em ambos os governos petistas a América do Sul permanece sendo prioridade na política externa brasileira, principalmente no que se refere ao Mercosul e na busca de uma integração econômica, comercial, física, social e energética. Lula procurou fortalecer os países vizinhos para uma melhor projeção da região e do Brasil no sistema internacional.

Tendemos a interpretar que a prioridade não é o desenvolvimento histórico-social, tanto na esfera doméstica, quanto internacional, no caso regional, mas sim atender interesses de grupos privados e financeiros. Por exemplo, das empreitadas. Percebe-se, contudo, o Brasil possui maior influência econômica e financeira na América do Sul, tanto que o maior números de Acordos e Tratados assinados referem-se à região.

Neste sentido, os motivos que explicam tal primazia da América do Sul em relação a América Latina são vários e de diferentes naturezas, escapando aos propósitos investigativos deste trabalho responder as essas questões. Contudo, podemos apontar que a deferência à América do sul em detrimento à América Latina, revela que contemporaneamente o Brasil permanece numa atitude de cautela e distanciamento relativo quanto enfrentar as questões de natureza questões sócio, econômico, culturais, políticas e militares que perpassam pela integração dos povos latino-americanos.

Além disso, caso procurasse priorizar a América Latina, especialmente se de maneira articulada às questões anteriores, seria necessário o Brasil reforçar a posição de discordância do embargo econômico a Cuba; questionar diretamente aos EUA a condição de Estado Associado de Porto Rico; criticar abertamente a ação imperialista dos Estados Unidos no México; criticar a exploração estadunidense dos recursos naturais da Nicarágua (fundo do mar), entre outras linhas da política externa norte-americana para a região central.

Referências

FERREIRA, Lourdes. *Questões pendentes para uma agenda bilateral entre o Brasil e o Paraguai*. In: **Cadernos Adenauer XI** (2010) Nº4 **O Brasil no contexto político regional**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, novembro 2010.

HAGE, José Alexandre A. *Reflexões sobre a política externa brasileira e a integração regional*. In: **Cadernos Adenauer XI** (2010) Nº4 **O Brasil no contexto político regional**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, novembro 2010.

LANDAU, Georges D. *A Diplomacia Latino-Americana do Governo Lula*. In: **Cadernos Adenauer XI** (2010) Nº4 **O Brasil no contexto político regional**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, novembro 2010.

MATHIAS, Meire. **Paradoxos de uma política externa**: por que o Mercosul? Rio de Janeiro: E- papers, 2010. 82 p.

_____. *Inserção Internacional do Brasil Contemporâneo: o Pêndulo das Mudanças*. **Aurora** [online]. 2012, v.6, n. 1, pp. 161-174.

_____. **Brasil e Mercosul: paradoxos de uma política externa**. São Paulo: Ciências Sociais/ PUC/SP, 1999. (Dissertação de Mestrado).

ONUKEI, Janina. *Interesses comerciais brasileiros na América do Sul*. In: **Cadernos Adenauer XI** (2010) Nº4 **O Brasil no contexto político regional**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, novembro 2010.

Opera Mundi. **Especial diplomacia: Diferenças e semelhanças entre Lula e Dilma**. Disponível em:
<<http://operamundi.uol.com.br/conteudo/noticias/26346/operamundi+faz+especial+sobre+diplomacia+de+dilma.shtml>> Acesso em: 13 jul. 2013.

PASSINI, Marcelo; RAMANZINI Jr, Mariano Haroldo. *Uma análise das limitações estruturais do Mercosul a partir das posições da política externa brasileira*. **Sociologia Política**. [online]2012, v. 20, n. 43, pp. 23-41.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. *A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical*. **Rev. bras. Polít. int.** [online]. 2008, vol. 51, n. 2, pp. 136-153.

SOUZA Neto, Danilo Marcondes de. **A política externa brasileira nos oito anos de governo Lula: Legados e Lições para a Inserção do Brasil no Mundo**. Disponível em:
<http://br.boell.org/downloads/Livro_Lula_Internet_7.pdf> Acesso em: 15 jul. 2014

VADELL, Javier A. *Brasil e Argentina nos labirintos da integração sul-americana no século XXI*. In: **Cadernos Adenauer XI** (2010) Nº4 **O Brasil no contexto político regional**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, novembro 2010.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação**. **Contexto Internacional**. [online]. 2007, v.29, n.2, pp. 273-335.

Outras referências

Briefing de notícias **BRICS Monitor: As Mudanças na Política Externa do Governo Dilma e a “Multipolaridade Benigna”**. Núcleo de Análises de Economia e Política dos Países BRICS; BRICS Policy Center / Centro de Estudos e Pesquisa BRICS. 2011.

Discursos do Presidente Luis Inácio Lula da Silva no período de 2003 até 2010. Discursos da Presidente Dilma Rousseff no período de 2011 até 2012.

O MÉXICO NA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA

Beatriz Walid de Magalhães Naddi¹

Resumo: Apesar de México e América Latina apresentarem diversos fatores de aproximação como idioma, cultura e passado semelhantes, percebe-se uma dificuldade em se estabelecerem vínculos mais profundos entre o Estado mexicano e a região. Dado isto, se analisam os processos de integração latino-americanos ao longo da história, destacando-se a inserção do México em tais processos. Com base na análise de acordos e dados de comércio, se avalia o perfil de relação do México com determinados blocos regionais e seus respectivos membros. Ao final, verifica-se que em função da diversidade de blocos regionais e suas respectivas características, há na região um movimento de fragmentação muito mais acentuado do que de uma integração unificada, o que reflete na forma como o México busca se inserir na região.

Palavras-chave: ALADI; Aliança do Pacífico; América Latina; Comunidade Andina; integração; MCCA; Mercosul; México.

Introdução

Ao se analisar as relações entre o México e a América Latina, nota-se que se manteve ao longo dos mandatos de todos os presidentes mexicanos o mesmo discurso da existência de uma forte identidade e vocação latino-americana do país devido ao pertencimento mexicano à América Latina e ao compartilhamento de processos de desenvolvimento histórico, social e cultural (GONZÁLES, 2006). No entanto, o México e os países latino-americanos desenvolveram ao longo da história distintas características e posicionamentos diante da região e do sistema internacional como um todo (SIERRA, 2008), o que implica na não uniformidade do processo de integração regional e, conseqüentemente, na forma de inserção do México na América Latina.

Um fator de suma importância em uma análise sobre o Estado mexicano é a sua relação com a maior potência mundial e seu vizinho, os Estados Unidos. Já nos primórdios da história do México como Estado nacional, pode-se perceber a influência que os Estados Unidos têm sobre seu posicionamento político e econômico, como, por exemplo, com a tomada de mais de 50% de seu território ainda no século XIX. À medida que os Estados Unidos foram aumentando exponencialmente seu poder, a política e a economia mexicana passaram a atrelar-se cada vez mais aos seus interesses e influência, apesar do país buscar manter sua soberania nacional frente à grande potência².

Contudo, frente à mudança no direcionamento da política econômica internacional e aos abalos macroeconômicos sofridos pelo México durante a década de 1980, ocorreu neste período uma aguda remodelação das relações México-Estados Unidos. Tal remodelação se estabeleceu no sentido de uma maior aproximação entre esses países a partir de então. Esse processo teve seu auge com a institucionalização de suas relações mediante a criação do Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA – sigla em inglês) no ano de 1994. Após vinte anos da formação NAFTA, verifica-se uma forte interdependência assimétrica³

¹ Bacharel em Relações Internacionais, Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), bwnaddi@gmail.com.

² Segundo Schiavon (2006), ao longo dos governos desenvolvimentistas mexicanos no século XX, a relação México-Estados Unidos, pautada em uma histórica desconfiança, foi administrada por meio de uma troca de garantias. Enquanto os Estados Unidos não intervissem na democracia mexicana e em sua autonomia externa, o México garantiria sua estabilidade interna no sentido de não perturbar a segurança nacional dos Estados Unidos.

³ De acordo com Nye (2009), a interdependência assimétrica caracteriza-se como uma distribuição não equitativa da dependência entre os atores.

do México em relação aos Estados Unidos. Isso constitui um fator de constrangimento para uma posição mais autônoma do Estado mexicano frente aos demais atores do sistema internacional, inclusive em relação à América Latina⁴.

Nesse sentido, identifica-se uma brecha entre o discurso latino-americanista e a relação efetiva do México com o continente. Segundo Gonzáles (2006) este discurso proferido seguidamente pelos governos mexicanos é, em grande parte, resultado da pressão interna de grupos de esquerda e/ou latino-americanistas que defendem a aproximação com a América Latina. Dessa forma, o discurso latino-americanista exerce a função de também manter a legitimidade do regime político mexicano e de seus governantes⁵.

Por outro lado, percebe-se que ao sul do continente, após o trauma gerado pela crise da dívida durante a década de 1980 e pelas políticas neoliberais adotadas ao longo dos anos 1990, países latino-americanos importantes, como Argentina, Brasil e Venezuela, passaram a adotar o modelo de Estado logístico⁶ (CERVO, 2008). Essa estratégia consiste numa forma de posicionar-se de maneira estratégica no cenário internacional, fazendo-se uso de parcerias regionais e com outros Estados subdesenvolvidos ou em desenvolvimento (LIMA, 2005), estratégia classificada pela literatura como Cooperação Sul-Sul.

Por conseguinte, percebe-se que existe uma fragmentação do projeto de integração na região. Atualmente, existem blocos regionais com diferentes estratégias e objetivos de integração. Em meio a tal cenário, ao longo deste artigo, analisa-se de maneira conjunta o histórico da integração latino-americana e a inserção mexicana em tal processo. Em última instância, busca-se verificar quais são os efeitos do modelo de inserção mexicana para a região.

Dessa forma, o capítulo inicial apresenta os primeiros eventos relacionados à integração latino-americana. Em seguida, apresenta-se a influência do neoliberalismo sobre a integração na América Latina e o posicionamento do México em tal processo. Por fim, analisa-se a integração latino-americana e a inserção mexicana na atualidade, a partir de material quantitativo, como dados do comércio exterior mexicano em relação a determinados blocos regionais. Ao final, encontram-se as conclusões, assim como perspectivas para futuros trabalhos.

Os primeiros passos

Os primeiros intentos de uma América Latina integrada iniciaram-se durante as lutas por independência das então colônias da região em relação às suas metrópoles. Vislumbrava-se que por meio da integração, mais especificamente da América hispânica, os colonos teriam mais força para lutar contra as tropas espanholas. Isso também era uma forma de se contrapor

⁴ Ao longo de seu artigo *México ante América Latina: mirando de reojo a Estados Unidos*, Gonzáles (2006) elenca cinco características da relação do México frente à América Latina. A primeira característica apresentada é que os Estados Unidos são o ponto de referência básico na formulação e desenvolvimento da política externa mexicana para a América Latina. Desta forma, a autora defende que existe um padrão de relação triangular (México-Estados Unidos-América Latina) que influencia posicionamento do México frente à América Latina.

⁵ Como pode verificar-se no jogo partidário entre os principais partidos mexicanos, o Partido Revolucionário Institucional (PRI), o Partido da Ação Nacional (PAN) e o Partido da Revolução Democrática (PRD), de esquerda.

⁶ O Estado logístico tem como característica o dever de prover apoio logístico aos empreendimentos públicos e privados com o fim de torná-los competitivos e aliados ao desenvolvimento nacional (CERVO, 2008) histórico da integração latino-americana e a inserção mexicana em tal processo. Em última instância, busca-se verificar quais são os efeitos do modelo de inserção mexicana para a região.

aos Estados Unidos, que cada vez mais expandia-se e se tornava um ator de peso no continente. Um dos mais ilustres integracionistas na época da independência foi Simón Bolívar, o idealizador da *Gran Colombia* (VILABOY e GALLARDO, 2000). No entanto, as divergências de interesse em uma colônia já fragmentada em vice-reinos fizeram com que se formassem pequenas repúblicas em um continente com dois estranhos gigantes, o Brasil, ao sul, e os Estados Unidos, ao norte.

Após essa primeira tentativa de integração na região no período de independência, os Estados latino-americanos passaram um longo período privilegiando manter relações comerciais e políticas com países europeus ou com os Estados Unidos. Ou seja, apesar de ser oficialmente independente, a América Latina permanecia na prática sem uma política externa autônoma que estimulasse seu desenvolvimento nacional e regional.

Somente em 1948, intelectuais começaram a trabalhar em prol de um pensamento desenvolvimentista latino-americano com a criação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe⁷ (CEPAL). Gradualmente foram se estabelecendo as bases para o avanço de projetos de integração. A partir daí, a CEPAL passou a defender a formação de um mercado regional, limitado ao espaço sul-americano, de maneira a acelerar o processo de industrialização (ALMEIDA e CHALOUT, 1999).

Finalmente, em 1960, é assinado o Tratado de Montevidéu que cria a Associação Latino-Americana de Livre Comércio⁸ (ALALC), sendo este o primeiro passo concreto à concertação política e econômica em prol da integração regional. Em um momento de uma política externa de contrapeso defensivo, o México integrou-se ao bloco buscando balancear sua relação com os Estados Unidos⁹. Com um objetivo ambicioso, a ALALC previa a construção de um mercado comum regional, por meio da formação de uma zona de livre comércio em 12 anos. De acordo com Almeida e Chalout (1999) a ALALC trabalhava com base em negociações multilaterais

de ‘listas comuns’ e ‘listas nacionais’, produto a produto, de reduções tarifárias e eliminação de restrições não-tarifárias, para a ampliação dos mercados, a liberalização do intercâmbio e o dismantelamento das medidas protecionistas vigentes no intercâmbio regional (ALMEIDA e CHALOUT 1999: 147).

Apesar deste primeiro esforço em prol da integração, a ALALC sofre um grande abalo entre 1964 e 1969, com a paralisação das negociações multilaterais para a definição das “listas comuns”. Essa interrupção pode ser explicada pela onda ditatorial que começou a se espalhar na região. Almeida e Chalout (1999) explicam que, entre 1964 até a década de 1980, os regimes militares na América Latina impulsionavam no âmbito econômico o modelo de industrialização por substituição de importação (ISI) através de fortes políticas protecionistas. Além disso, no âmbito político esses regimes negavam-se a ceder soberania para o desenvolvimento de um projeto integracionista, o que afetou significativamente o processo de integração que estava sendo impulsionado pela ALALC. Nesse cenário, em 1970 foi realizada uma revisão do programa de liberalização do bloco, prorrogando a implantação de uma zona de livre comércio para até 1980.

⁷ A CEPAL foi criada pelas Nações Unidas com o objetivo de ser um centro de estudos sobre o desenvolvimento da América Latina e Caribe

⁸ Os membros fundadores da ALALC, além do México, foram Argentina, Brasil, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai; com a posterior adesão de Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela.

⁹ Durante os anos de 1945 e 1970, o México manteve uma política defensiva a mudanças e intervenções estadunidenses na região (GONZÁLES, 2006).

Outra ferramenta integracionista que ganhou um forte apoio do México, em meio a sua política externa proativa e de liderança regional¹⁰, foi o Sistema Econômico Latino-americano e do Caribe (SELA)¹¹, em 1974, o qual nasceu com o objetivo de promover e coordenar estratégias regionais relacionadas à economia do subcontinente, a fim de se estimular a cooperação e a integração na América Latina e Caribe (González 2006). Vale ressaltar que a SELA mantém suas atividades até os dias de hoje, com reuniões ministeriais anuais, o que motiva e impulsiona a América Latina e Caribe a uma harmonização política e econômica visando ao fortalecimento da integração regional.

O neoliberalismo como motor dos seguintes passos

Devido ao fracasso da ALALC, esta foi reformulada, passando a formar a Associação Latino-americana de Integração¹² (ALADI) em 1980. Com objetivos bem menos ambiciosos, a ALADI se estabeleceu eliminando obrigações de elaboração de listas comuns e fixação de prazos para o cumprimento das metas integracionistas. Assim, criou-se um bloco mais flexível com mecanismos de caráter bilaterais, para se formar uma área de preferências tarifárias. Desta forma, os países membros têm à sua disposição três mecanismos de integração: a) preferência tarifária regional, que se aplica a produtos originários dos Estados membros frente às tarifas de terceiros Estados; b) acordos de alcance regional, comuns a todos os Estados membros; e c) acordos de alcance parcial, com a participação de dois ou mais países da região (ALADI, 2015a).

Como podemos notar no quadro abaixo (Quadro 1), com o estabelecimento do mecanismo mais flexível da ALADI somado à liberalização econômica do México e da América Latina como um todo, a partir de meados da década de 1980, foram firmados diversos tratados bilaterais entre o Estado mexicano e membros da ALADI, buscando criar uma maior complementação econômica entre os membros. Além disso, vale ressaltar que à parte da ALADI, o México também buscou firmar outros acordos com a América Central (Quadro 1), região esta de suma importância para a projeção da influência regional mexicana.

Acordos México-América Latina		
Iniciativas bilaterais	Acordos	
Argentina	Acordo de Complementação Econômica (1993) ¹	
Bolívia	Tratado de Livre Comércio (1994) ^{1 2}	Acordo de Complementação Econômica (2010) ¹
Brasil	Acordo de Complementação Econômica (2002) ¹	
Colômbia	Tratado de Livre Comércio entre México, Colômbia e Venezuela (1994) ^{1 3}	
Costa Rica	Tratado de Livre Comércio (1994)	
Cuba	Acordo de Complementação Econômica (2001) ¹	

¹⁰ Entre a década de 1970 e 1990, a política exterior mexicana para a América Latina foi caracterizada por uma diplomacia de contrapeso via a diversificação de relações, o que levou o México a uma maior aproximação política à região como resposta às intervenções estadunidenses (GONZÁLES, 2006).

¹¹ Seus membros são: Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Chile, Equador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela.

¹² Seus membros são: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

Chile	Tratado de Livre Comércio (1998) ¹	
Equador	Acordo de Alcance Parcial (1983) ¹	
El Salvador	Tratado de Livre Comércio entre México, El Salvador, Guatemala e Honduras (2001)	
Guatemala	Tratado de Livre Comércio entre México, El Salvador, Guatemala e Honduras (2001)	
Honduras	Tratado de Livre Comércio entre México, El Salvador, Guatemala e Honduras (2001)	
Nicarágua	Tratado de Livre Comércio (1998)	
Panamá	Tratado de Livre Comércio (2014)	
Paraguai	Acordo de Alcance Parcial (1993) ¹	
Peru	Acordo de Complementação Econômica (1987) ¹	Acordo de Integração Comercial (2011) ¹
Uruguai	Tratado de Livre Comércio (2004) ¹	

¹ Sob o marco da ALADI
² Decreto em 2010 põe fim ao efeito do TLC
³ Venezuela se retira do TLC em 2006

Quadro 1 - Elaborado pelo autor com base nos dados disponibilizados pela Secretaria Econômica do México (2015) e ALADI (2015b)

Ao se analisar o Gráfico 16, que apresenta a evolução da balança comercial do México com os demais membros da ALADI entre 1993 e 2014, percebe-se que, a partir de 2003, se iniciou um crescimento mais vertiginoso do volume total de importações e exportações. Esse processo acentua-se no período posterior a 2009, quando as exportações mexicanas para o bloco passam por um grande crescimento resultando em um acréscimo do superávit do México, cujo saldo comercial até então era deficitário ou com um pequeno superávit. Ao se observar o posicionamento do Estado mexicano no período de 2002 em diante, caracterizado pelo multilateralismo liberal incipiente¹³ (GONZÁLES, 2006), podemos concluir que houve uma busca mais enfática por incentivar o comércio com a região por meio dos acordos bilaterais, a fim de reverter seu déficit comercial.

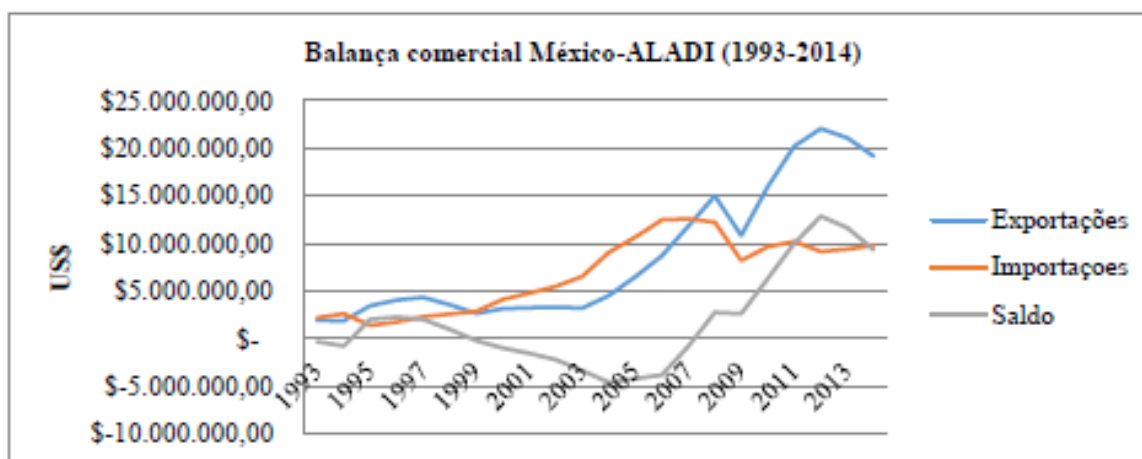


Gráfico 1 - Elaborado pelo próprio autor com base nos dados disponibilizados pelo INEGI (2015)

Ao mesmo tempo em que o neoliberalismo e a globalização foram intensificando os processos de liberalização comercial por meio de tais acordos, o fenômeno do regionalismo

¹³ Neste momento, há a continuidade e acentuação do papel do México de articulador entre o norte e o sul, por meio do fomento à liberalização econômica na América Latina concretizada em tratados de livre comércio e complementação econômica (GONZÁLES, 2006).

também ganhou peso, seguindo a estratégia de liberalização intrabloco a fim de fortalecer os Estados-membros frente ao comércio internacional cada vez mais competitivo. Nesse contexto, a América Latina iniciou um processo de fragmentação à medida que foram surgindo diversos sub-blocos econômicos na região. Como o México passou a investir na integração via bloco regional ao norte, sua estratégia de integração em relação à América Latina ficou, em grande medida, focada em acordos bilaterais, como vimos no Quadro 1.

A integração na atualidade

Atualmente, há uma grande variedade de blocos econômicos com diversos eixos de “integração regional, que expressam a adoção de distintos modelos econômicos, o que por sua vez é resultado de complexos processos políticos e econômicos na região desde o início da primeira década do novo milênio”¹⁴ (RUIZ, 2013, p. 12, *tradução nossa*). Nesse sentido, como forma de melhor compreender como e onde o México se enquadra na integração latino-americana, se analisam os três eixos de integração na região defendidos por Ruiz (2013): o eixo do regionalismo aberto, o eixo revisionista e o eixo antissistêmico.

Os dois grandes modelos do eixo do regionalismo aberto são também os que o México tem maior participação e peso, o NAFTA e a Aliança do Pacífico. Segundo este modelo, os blocos se direcionam pela liberalização comercial primordialmente por meio de tratados bilaterais, seguindo o modelo do regionalismo estratégico, o que de acordo com Ruiz (2013) tem uma marcada inclinação comercial via livre comércio para a abertura da região integrada à economia internacional visando o bem estar da população e o lucro. Além de NAFTA e Aliança do Pacífico, a proposta da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) também se caracteriza como um exemplo do eixo do regionalismo aberto em proporções hemisféricas.

O eixo revisionista é exemplificado pelo Mercosul, o qual acompanha a construção de um novo regionalismo sul-americano, baseado na liderança brasileira. Outro exemplo citado por Ruiz (2013) é a União de Nações Sul-americanas fundada em 2008, cujas origens remetem à Área Sul-americana de Livre Comércio (ALCSA), proposta em 1993. Ruiz define que “O eixo revisionista sofre a transformação de um modelo de regionalismo estratégico a um híbrido que inclui elementos dos modelos de regionalismo social e produtivo”¹⁵ (RUIZ, 2013, p. 23, *tradução nossa*).

Tomando o Mercosul como exemplo, originalmente este bloco adotou o modelo de regionalismo estratégico¹⁶. No entanto, a partir do Consenso de Buenos Aires¹⁷ (2003), ele passou a apresentar características do regionalismo social (como no Mercosul Social de 2005 e no Plano Estratégico de Ação Social de 2010) e produtivo (como pelo Programa de Integração Produtiva e pelo Fundo para Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul – FOCEM).

¹⁴ “integración regional, que expresan la adopción de distintos modelos económicos, lo que a su vez es resultado de complejos procesos políticos y económicos que están teniendo lugar en la región desde inicios de la primera década del nuevo milenio” (RUIZ, 2013, p. 12).

¹⁵ “El eje revisionista sufre la transformación de un modelo de regionalismo estratégico a un híbrido que incluye elementos de los modelos de regionalismo social y produtivo” (RUIZ, 2013, p. 23).

¹⁶ Entende-se aqui o momento exato de sua criação e não de idealização.

¹⁷ O Consenso de Buenos Aires foi um documento elaborado entre os então presidentes da Argentina, Néstor Kirchner, e do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, no qual estes se comprometem em “intensificar a cooperação bilateral e regional com vistas a garantir a todos os cidadãos o pleno usufruto de seus direitos e liberdades fundamentais, incluindo o direito ao desenvolvimento, em um âmbito de liberdade e justiça social” (CONSENSO DE BUENOS AIRES, 2003, p. N/A).

Finalmente, o eixo antissistêmico é representado pela Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América¹⁸ (ALBA), à medida que esta representa um modelo de integração contrário aos ideais capitalistas e imperialistas. De acordo com Ruiz (2013), este eixo propõe políticas próprias do modelo de regionalismo social¹⁹ e produtivo²⁰, ao mesmo tempo em que se concebe como um modelo não-capitalista, em que se busca o desenvolvimento por meio da cooperação.

Para a melhor compreensão da formação dos diversos blocos na América Latina e da relação do México com estes sub-blocos regionais e seus respectivos membros, tomemos como exemplos a proposta da ALCA, o Mercado Comum Centro-americano (MCCA), a Comunidade Andina, a Aliança do Pacífico e o Mercosul.

Sobre a ALCA, primeiramente, deve ser destacado que esta não se trata de uma iniciativa genuinamente latino-americana de integração, e sim estadunidense, haja visto o interesse dos Estados Unidos na formação da ALCA com o fim de se posicionar de maneira mais competitiva frente às ameaças advindas da formação e/ou fortalecimento dos blocos econômicos europeu (União Europeia) e asiático (ASEAN) (Sader 2002). Segundo Vizentini (2001) o interesse estadunidense na criação da ALCA estava pautado na “Estratégia da Lagosta” de Alfredo Valladão:

o NAFTA constituiria a cabeça, o centro nevrálgico; a América Latina seria o rabo, a retaguarda e reserva de mercado e recursos; as garras projetam-se sobre o Pacífico e o Atlântico, apoiadas nas alianças militares na Ásia e na Europa. Sua presença estaria destinada a evitar a emergência de potências hegemônicas nessas regiões [...], e seus golpes (intervenções) estariam voltados às áreas de instabilidade da linha que vai da Rússia ao leste da África, cortando o Oriente Médio. (VIZENTINI, 2001, p. 13)

No entanto, dado o relevante papel do México frente à promoção de tal bloco, a análise dos diferentes posicionamentos dos países latino-americanos em relação à criação da ALCA exemplifica de maneira satisfatória a diversidade e divergência de posicionamentos na região. Se por um lado países sul-americanos de peso – como Argentina, Brasil e Venezuela – se opuseram à criação do bloco alegando a perda de autonomia dos países latino-americanos frente aos Estados Unidos em função da discrepante diferença de poder econômico; por outro, países defensores do eixo do regionalismo aberto, como Chile e México, viam na ALCA, além de uma forma de integração de fato do hemisfério, uma oportunidade expansão de suas economias baseadas no modelo de desenvolvimento via exportação e na relação especial com os Estados Unidos.

Segundo Gonzáles (2006), após a criação do NAFTA, o México passou a exercer o papel de ponte entre a América do Norte e a América Latina, além de ser um porta-voz dos interesses estadunidenses no restante da região. Desta forma, o Estado mexicano desempenhava a função de se apresentar como um exemplo de sucesso resultante do NAFTA, com o objetivo de atrair os demais países latino-americanos à ALCA. Contudo, ao contrário

¹⁸ Membros fundadores: Venezuela e Cuba. Posterior adesão de: Antígua e Barbuda, Bolívia, Dominica, Equador, Nicarágua e São Vicente e Granadinas.

¹⁹ Por meio da internacionalização de programas sociais nacionais (RUIZ, 2013).

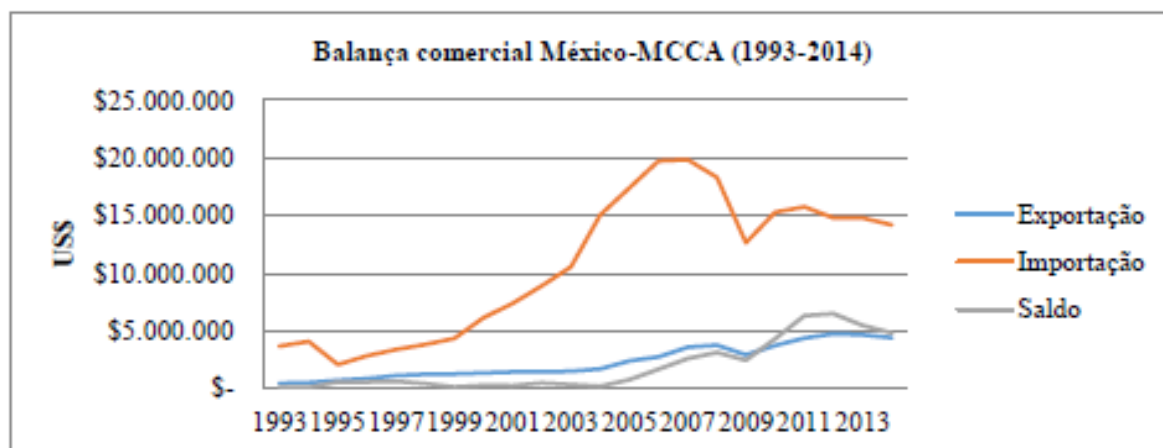
²⁰ O regionalismo produtivo da ALBA pode ser identificado por meio de diversos âmbitos, como por exemplo: as chamadas empresas Gran-nacionais, que buscam o desenvolvimento produtivo conjunto; a integração energética, com a Petrocaribe e a Petrosur; e a ECO Alba, que seria um espaço econômico comum para o desenvolvimento dentro do bloco (RUIZ, 2013).

da aproximação planejada, alguns países da região passaram a se incomodar com tal esforço mexicano, chegando a haver momentos de tensão, como entre o governo Fox (2000-2006) e líderes sul-americanos, como Hugo Chávez, Evo Morales e Nestor Kirchner. (SUDAREV, 2013)

O Mercado Comum Centro-Americano (MCCA)²¹ tem uma especial relevância para o México em função de sua localização e de seu posicionamento geográfico. Formado por pequenos países, o MCCA tem sua origem ainda em 1961 com o Tratado de Integração Centro-americana, que buscava promover a paz na região, na época abalada por diversos conflitos bélicos e intervenções. Atualmente, este processo busca um aprofundamento através da formação da União Centro-americana, aos moldes da União Europeia. Apesar de tal bloco ser formado somente por economias de pequeno porte, a aproximação do México ao bloco carrega um importante valor político e estratégico.

Um exemplo da relevância política da região para o México foi a formação do Grupo Contadora²² e, mais recentemente, o acordo firmado entre o México e o bloco (somando-se o Panamá), o Plan Puebla-Panamá em 2001. Esse acordo nasceu com o intuito de trabalhar como um instrumento de cooperação para o desenvolvimento regional, desde a região sul do México até o Panamá, pois, como relata Gonzáles (2006), a região sofre historicamente com problemas relacionados à pobreza, segurança e migração.

Através do Gráfico 17, fica clara a influência dos Tratados de Livre Comércio firmados entre o México e os membros do MCCA com o contínuo aumento, principalmente das importações, desde 1995. O fluxo comercial passa por um boom em 2003 que se mantém até a crise econômica mundial de 2008, quando, devido à queda das importações, o comércio com a região passa a se tornar superavitário, se mantendo assim até os dias de hoje.



Gáfico 2 - Elaborado pelo autor com base nos dados disponibilizados pelo INEGI (2015).

A Comunidade Andina nasceu em 1969 com o Acordo de Cartagena²³, buscando criar uma união aduaneira e econômica a fim de restringir a entrada de capital estrangeiro na

²¹ Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua.

²² O Grupo Contadora foi criado em 1983 por Colômbia, México, Panamá e Venezuela com o intuito de financiar conjuntamente a paz na América Central e em 1986 se expandiu como o Grupo do Rio, envolvendo toda a América Latina e Caribe, tornando-se um mecanismo de consulta e concertação política entre todos os países da região.

²³ Membros originários: Bolívia, Colômbia, Chile (se retira em 1976), Peru e Equador. Aderência da Venezuela ao Acordo em 1973 e retirada em 2011.

região. Com o passar dos anos e a modificação de seus membros, o bloco hoje tem como objetivo principal a criação de um mercado comum para fortalecer seus membros e, assim, melhor defender seus interesses em meio à competição internacional.

A relação do México com a Comunidade Andina se apresenta como de grande relevância e se estabelece por meio de acordos e tratados bilaterais sob a regulamentação da ALADI. Um dos acordos mais ambiciosos foi o Tratado de Livre Comércio entre Colômbia, México e Venezuela firmado em 1994, conhecido como Grupo dos Três. Outro membro do bloco com o qual o México firmou um tratado de livre comércio no ano de 1994 foi a Bolívia. No entanto, mudanças de cunho político-ideológico em diversos governos da região afetaram o desenvolvimento desta aproximação comercial com o México, gerando tensões. Os casos de conflito mais claro ocorreram com a Venezuela e a Bolívia. No caso da Venezuela, com Hugo Chávez no poder (1999-2013) as relações entre este e o governo mexicano se tornaram cada vez mais tensas. Ao contrário do direcionamento pró-Estados Unidos desenvolvido pelo México, a administração Chávez adotava uma postura anti-estadunidense e anti-neoliberal, o que levou a saída da Venezuela do Grupo dos Três em 2003, pois segundo Chávez este acordo se baseava em princípios neoliberais (SUDAREV, 2013). Em seguida, a Venezuela se retirou da Comunidade, passando a investir, por um lado, em uma parceria com o Mercosul, até se tornar membro em 2012, e por outro, na ALBA.

Já a relação do México com a Bolívia passou a se tornar tensa a partir da administração de Evo Morales (2006 – atualidade). Assim como Chávez, Evo Morales, sendo o primeiro indígena eleito presidente no país, defende a soberania boliviana frente às privatizações e políticas neoliberais em geral. Por esse motivo, alterou-se o Tratado de Livre Comércio com o México firmado em 1994 para um Acordo de Complementação Econômica, em 2010.

No sentido contrário a essas relações conflitivas, o México aprofunda cada vez mais sua relação com Chile, Colômbia e Peru. No que tange a relação México-Colômbia, estes países estabelecem uma parceria tanto no âmbito político, em função de ambos terem um posicionamento mais alinhado aos Estados Unidos, quanto no âmbito econômico, sendo o Estado colombiano um importante sócio comercial do México dentro da Comunidade Andina. De igual maneira, percebe-se que a relação entre o México e o Peru tem sido frutífera. Desde 1997, os dois países já haviam estabelecido um vínculo de cooperação mediante o Acordo de Complementação Econômica, sendo aprofundado por meio do Acordo de Integração Comercial firmado em 2011 durante a administração de Ollanta Humala (2011 – atualidade). A relação com o Chile é ainda mais harmoniosa, visto que os dois países passaram por uma profunda liberalização de suas economias, e, assim, mantém uma parceria comercial desde o Tratado de Livre Comércio de 1998 até os dias de hoje.

No Gráfico 18, que apresenta a balança comercial mexicana em relação aos países da região andina²⁴ no ano de 2014, percebe-se o destaque das relações México-Colômbia. O Estado colombiano tem sido o principal destino das exportações mexicanas, o que se reflete em um significativo saldo positivo na balança comercial. Outro país que se destaca é o Chile, o segundo maior destino das exportações do México à região, seguido do Peru.

²⁴ Leva-se em consideração aqui os seguintes países: Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela.

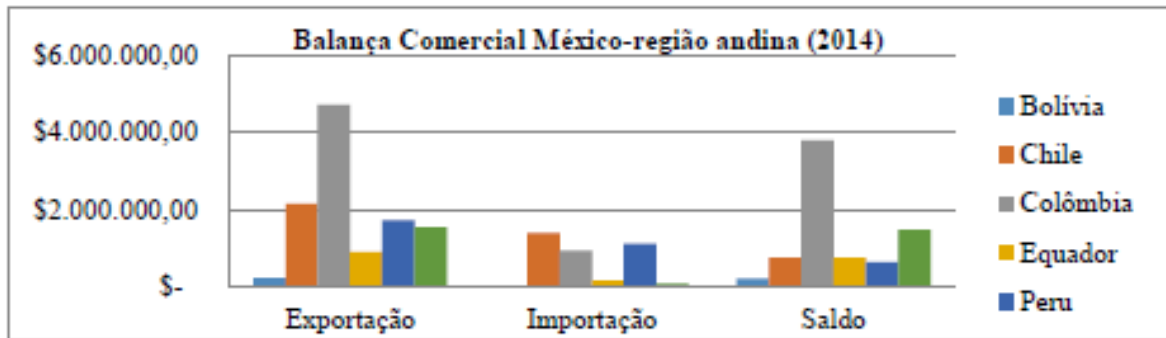


Gráfico 3 - Elaborado pelo autor com base nos dados disponibilizados pelo INEGI (2015)

Em um primeiro momento, identificar a Colômbia, Chile e Peru como importantes parceiros comerciais do México não é surpreendente se analisamos sob a ótica de afinidades política e econômica. Todos esses países são voltados ao liberalismo comercial via abertura de mercado, assim como o México. No entanto, é com a Venezuela que o Estado mexicano tem o segundo maior superávit na região. Isso pode indicar que as relações comerciais mexicanas se desenvolvem de maneira pragmática e é variável de acordo com as oportunidades e complementaridade da economia de cada país, mesmo com a incompatibilidade política-ideológica que possa haver.

Como resultado da boa relação do México com a Colômbia, o Chile e o Peru, países defensores do liberalismo e da abertura comercial (CARDOSO, 2013), no ano de 2011 formou-se a Aliança do Pacífico, uma iniciativa de integração regional com os objetivos de se estabelecer uma zona de circulação de bens, serviços, capitais e pessoas; impulsionar o desenvolvimento, crescimento econômico e competitividade dos Estados membro; e se tornar uma plataforma de projeção, em especial, ao Pacífico (ALIANZA DEL PACÍFICO, 2013). No entanto, apesar desse projeto idealizar criar um forte mercado comum, em seus anos iniciais, não é possível avaliar um grande avanço no comércio do México em relação aos demais membros da Aliança do Pacífico. Como se pode constatar a partir do Gráfico 19²⁵, não houve um aumento substancial do comércio com os Estados-membros do bloco.

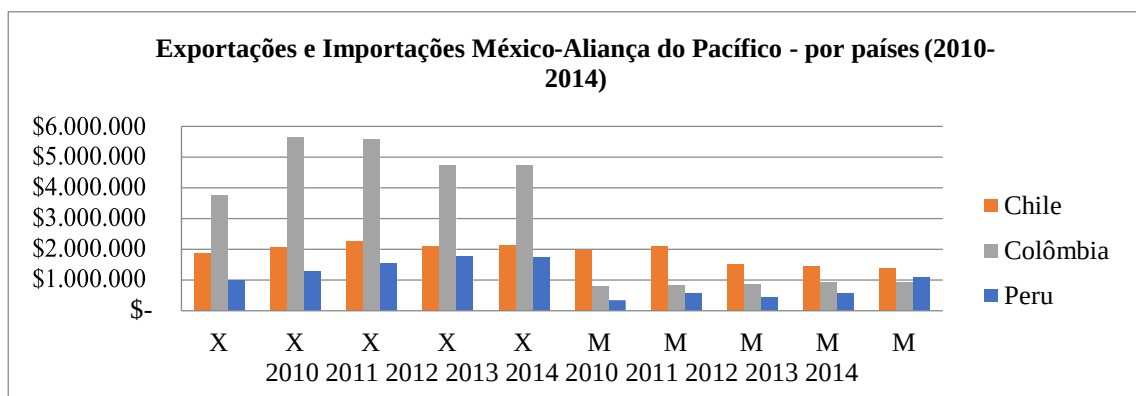


Gráfico 4 - Elaborado pelo autor com base nos dados disponibilizados pelo INEGI (2015)

Por fim, a relação do México e o Mercosul se desenvolve mais lentamente. Firmado

²⁵ Leva-se em consideração que X representa as exportações e M representa as importações.

em 1991, pelo Tratado de Assunção entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, o Mercosul visa a uma maior integração entre estes países, por meio do estabelecimento de uma zona de livre circulação de bens, serviços e fatores de produção, do estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum e de uma política comercial comum. A aproximação do México ao bloco iniciou-se em 1995, a fim de se firmar um acordo comercial. No entanto, segundo Alperstein (2006), a divergência de visões entre o México e os membros do Mercosul dificulta o processo de negociação.

De um lado, o México tem o interesse de firmar um acordo de livre comércio amplo, incluindo bens, serviços, investimento, propriedade intelectual e compras governamentais. De outro, o Mercosul prefere um acordo limitado, aos moldes do Acordo de Complementação Econômica da ALADI, se estabelecendo preferências a determinados produtos. O resultado dessa dicotomia de visões foi a sobreposição da visão do Mercosul, tendo sido firmados Acordos de Complementação Econômica entre o México e os membros do Mercosul, à exceção do Uruguai, com quem foi firmado um Tratado de Livre Comércio, em 2004.

O principal setor beneficiado por esses acordos entre o México e o Mercosul é o setor automotivo (ALADI, 2002), pois se estabeleceram bases para o livre comércio de automotivos, com o objetivo de promover a integração e complementação produtiva entre estes países. Ademais, a pauta comercial entre o México e o Mercosul se concentra principalmente em produtos de alto valor agregado, o que pode significar uma perspectiva de integração ainda maior.

Os dados do comércio exterior entre o México e cada membro do Mercosul demonstram uma grande discrepância entre o comércio com o Brasil e as trocas com os demais membros. A porcentagem que as exportações destinadas ao Brasil representam do total das destinadas ao Mercosul cresce de 29% em 1993 para 59% em 2014, já as importações mantêm uma média de 69% do total importado de todos os membros do Mercosul ao longo destes vinte e dois anos analisados (INEGI, 2014).

De igual maneira, o ritmo de crescimento do comércio (Gráfico 20 e Gráfico 21) entre esses países também é diverso entre os membros. Destaca-se novamente o vertiginoso crescimento do comércio, tanto das exportações quanto das importações, entre o México e o Brasil, enquanto que o comércio com o Uruguai e o Paraguai é quase nulo. A média de crescimento das exportações mexicanas ao Brasil é de 9% e, as importações, de 3%. Enquanto isso, tanto as exportações quanto as importações mexicanas aos demais membros do Mercosul tiveram uma média de crescimento de 3%.

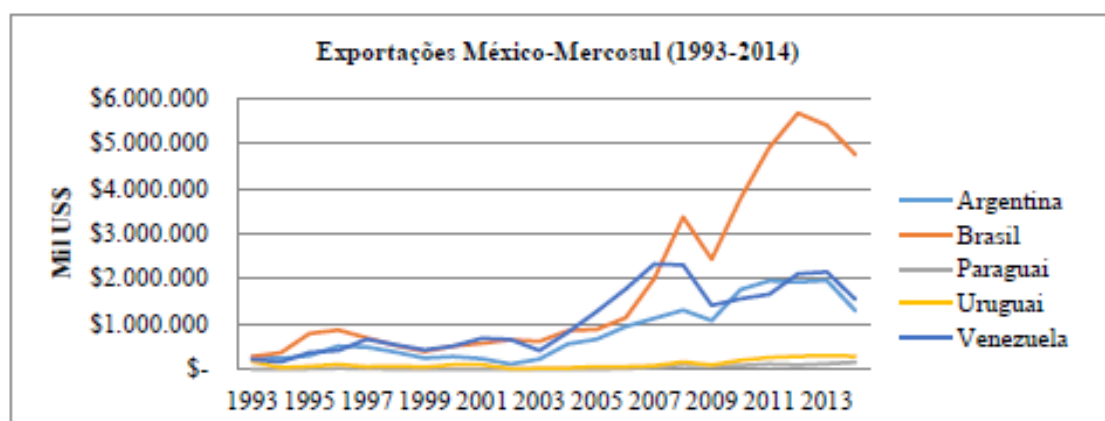


Gráfico 5 - Elaborado pelo autor com base nos dados disponibilizados pelo INEGI (2015)

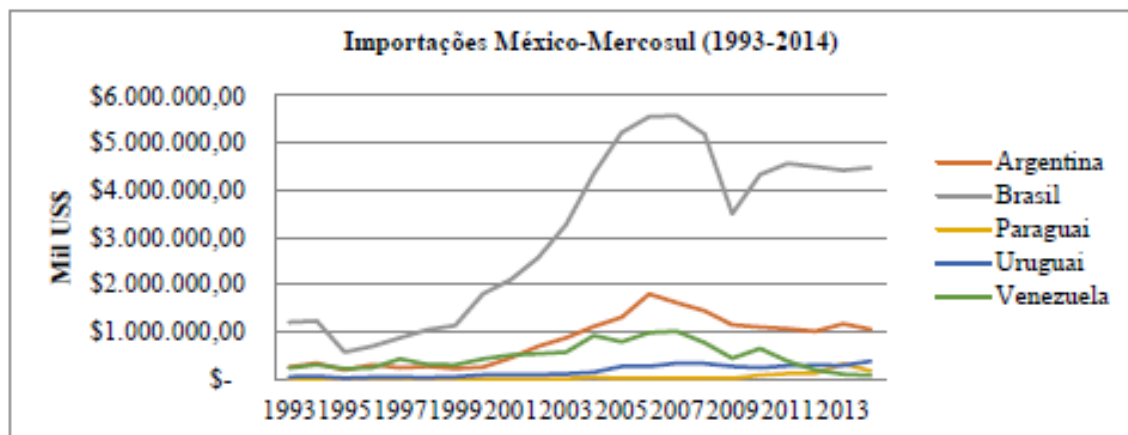


Gráfico 6 - Elaborado pelo autor com base nos dados disponibilizados pelo INEGI (2015)

Visto a relação mexicana com estes blocos e seus respectivos membros, se pode afirmar que o México busca uma integração com a América Latina aos moldes do eixo do regionalismo aberto por meio do modelo de regionalismo estratégico. Essa característica está presente tanto ao se analisarem suas relações bilaterais quanto suas relações multilaterais com os blocos acima mencionados

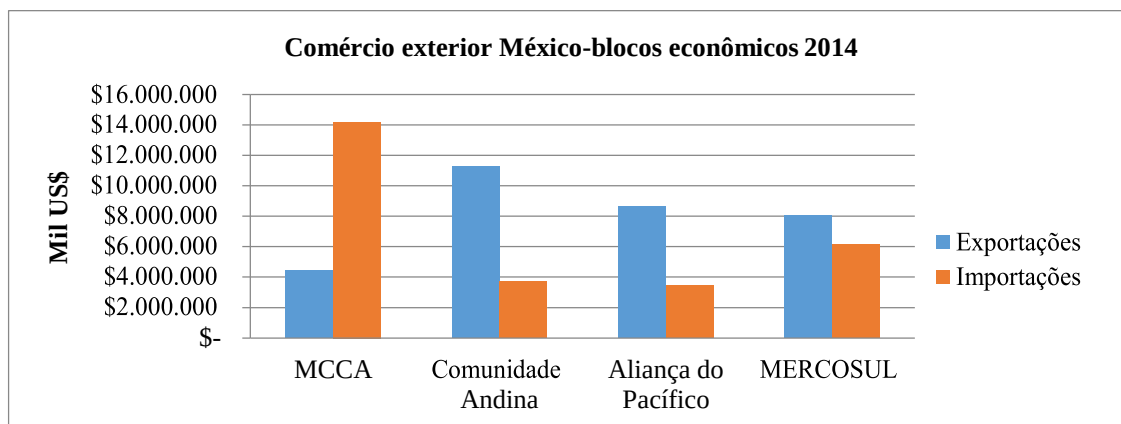
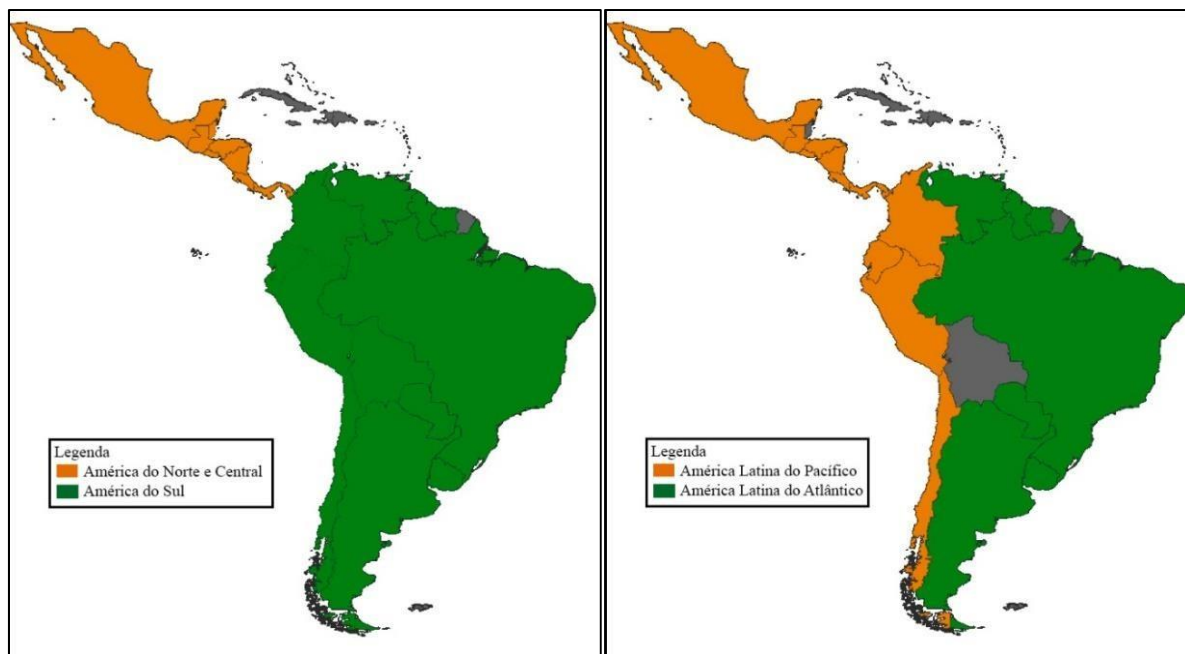


Gráfico 7 - Elaborado pelo autor com base nos dados disponibilizados pelo INEGI (2015)

Em relação à relevância econômica de cada bloco para o México, por meio de uma análise comparativa no ano de 2014 entre o MCCA, a Comunidade Andina, a Aliança do Pacífico e o Mercosul (Gráfico 22), tem-se que este último se caracteriza como o principal destino das exportações mexicanas, enquanto que o MCCA é a maior fonte de importações. Esse fenômeno acontece em função dos diferentes tipos de complementaridades que cada bloco tem com o México, sendo que o MCCA é um grande fornecedor de matéria-prima e o Mercosul, o maior mercado consumidor da América Latina. Já a relação com a Comunidade Andina e a Aliança do Pacífico, que são similares na proporção de exportações e importações, apresenta uma balança comercial superavitária do México. Essa característica pode ser compreendida pela maior industrialização do México frente aos membros de ambos os blocos. Visto este cenário da integração latino-americana, deve ser destacada sua fragmentação, o que dificulta a formação de um centro único de interação e integração na região. Nesse sentido, existem duas tendências de fragmentação da região: fragmentação entre a América do Norte, América Central e o Caribe de um lado e a América do Sul de outro (Mapa 1), e

fragmentação existente entre os Estados latino-americanos da costa do Pacífico e os latino-americanos da costa di Atlântico (Mapa 2) (CARDOSO, 2013).



Com pudemos notar, na América do Sul vem se desenvolvendo, além dos diversos sub-blocos existentes, processos integracionistas que excluem o restante da América Latina e colocam como principal impulsionador e liderança o Brasil, como a UNASUL, gerando, assim, uma divisão horizontal da integração latino-americana. Por outro lado, a integração que o México vem buscando juntamente com os países da costa do Pacífico, indica uma divisão vertical da América Latina, entre o Pacífico, com a Aliança do Pacífico, e o Atlântico, com o Mercosul de liderança brasileira.

Concomitante a esse processo de fragmentação, temos recentemente, em 2010, a criação de um bloco que pode representar um espaço em que convirjam essas duas tendências, o qual teve um grande apoio do México (CARDOSO, 2013), a Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC). Herdeira da união do Grupo do Rio e da Cúpula da América Latina e Caribe (CALC), esse bloco se estabelece como um novo mecanismo de concertação política e integração, abrangendo a todos os países da América Latina e Caribe. Segundo Soriano (2012), o México tem dois interesses em apoiar a CELAC: reiterar sua identidade latino-americana e reavivar o regionalismo latino-americano e caribenho como um todo para se contrapor ao regionalismo sul-americano.

Considerações finais

Ao longo da análise da relação México-América Latina, foram identificados diferentes períodos, com maior ou menor aproximação entre o Estado mexicano e a região. Nesse sentido, destaca-se o período de meados da década de 1980, quando, a partir de mudanças econômicas internas e externas, o México muda sua postura frente à América Latina, moderando sua relação política e intensificando a agenda econômica e comercial com a região. Esse fato pode ser compreendido como uma extensão da via de desenvolvimento

atualmente adotada pelo México, de estreita vinculação econômica e política aos interesses estadunidenses pautados pelas políticas neoliberais.

Tendo em vista esse cenário, o México passou a investir em acordos e tratados comerciais com a região sob a luz do neoliberalismo, com o objetivo maior de se estabelecerem áreas de livre comércio. Assim, se verificou que a partir de meados da década de 1980, houve uma intensa concentração em tratados de livre comércio e acordos de complementação econômica com diversos países da região. Além disso, o México trabalhou politicamente em prol da concretização da ALCA, como resultado de um somatório de influência dos interesses estadunidenses e do próprio interesse neoliberal de expansão das oportunidades de comércio.

No entanto, é destacado que esta característica neoliberal do México contrasta com o direcionamento de outros grandes países latino-americanos, como Argentina, Brasil e Venezuela, vêm levando em seus processos de integração atualmente, com a inclusão do regionalismo social e produtivo. Como resultado de parte dos países da região estarem investindo em um diferente direcionamento, é destacado o regionalismo sul-americano, liderado pelo Brasil, frente ao regionalismo neoliberal mexicano, o que dividiria o continente e afastaria, ainda mais, o México da região.

Contudo, vale ressaltar que o México vem buscando aliados sul-americanos que compartilham a mesma ideologia neoliberal a fim de se aproximar e se contrapor à liderança brasileira na região. Nesse sentido, se destaca a recente criação da Aliança do Pacífico como a mais nova estratégia mexicana de inserção no continente, mas mantendo, ainda, sua característica neoliberal. Apesar desse bloco poder ser visto como algo positivo e um intensificador da integração na América Latina, a proposta da Aliança do Pacífico – de unir países latino-americanos banhados pelo oceano Pacífico no intuito de se fortalecer e aproveitar as oportunidades da região mais dinâmica da atualidade, a Ásia – impõe uma nova forma de divisão entre os latino-americanos, desta vez de maneira vertical, entre os países banhados pelo oceano Atlântico e os países banhados pelo oceano Pacífico.

Tendo em vista todos esses fenômenos integracionistas na América Latina, percebemos que a região se encontra atualmente em um momento de incertezas, pois estão sendo criados diversos modelos de integração concomitantes na região. Ao mesmo tempo em que a região sofre o risco de ficar cada vez mais fragmentada e com polos de poder divergentes, processos de integração mais amplos, como a CELAC e a ALADI, todavia mostram sua força em busca de uma América Latina unida. Como dentre os polos de integração na América Latina se destacam economicamente a liderança mexicana e a brasileira, a integração latino-americana irá depender, mormente, do nível de convergência entre o México e o Brasil, a fim de se estabelecer uma união ou fragmentação do processo integracionista da região.

Por fim, como sugestão a posteriores trabalhos, se destaca a importância da análise do desenvolvimento da Aliança do Pacífico. Isto é, como o bloco é relativamente recente, todavia não é possível realizar uma análise profunda de seus efeitos sobre o México e sobre a região. Dessa forma, verificar o andamento do bloco e como este se posiciona diante do restante da América Latina poderá ser um dos fatores que determinaram o direcionamento da integração na região. Além disso, uma análise mais profunda sobre a relação México-Brasil na atualidade poderá indicar se a relação entre estes países está no sentido de uma aproximação ou afastamento e quais os efeitos disso sobre a integração latino-americana, levando-se em consideração a projeção política e econômica que tais países exercem como Estados que são líderes regionais.

Referências

ALADI. Acuerdo de Complementación Económica N° 55, 2002. Disponível em:
<<http://www.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/0f226c9002f6aebf03257491004226fe/49f7ccd2e4a9e05603257893005a65ae?OpenDocument>>. Acesso em: 24 mar. 2015.

ALADI. ¿Quiénes somos?, 2014a. Disponível em:
<http://www.aladi.org/nsfaladi/arquitect.nsf/VSTITIOWEB/quienes_somos>. Acesso em
01 ago. 2014.

ALADI. Acuerdos, 2014b. Disponível em:
<<http://www.aladi.org/nsfaladi/arquitect.nsf/VSTITIOWEB/acuerdos>>. Acesso em: 01
ago. 2014.

ALIANZA DEL PACÍFICO. La Alianza del Pacífico y sus objetivos, 2013. Disponível
em: <http://alianzapacifico.net/que_es_la_alianza/la-alianza-del-pacifico-y-sus-objetivos/>. Acesso em: 01 ago. 2014.

ALMEIDA, Paulo Roberto de Almeida; CHALOUT, Yves. Avanços da regionalização
nas Américas: cronologia analítica em Revista Brasileira de Política Internacional, n. 2,
v. 42, 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v42n2/v42n2a08.pdf>>.
Acesso em: 04 jul. 2014.

ALPERSTEIN, Aída Lerman. Relaciones México-América Latina: Entre la globalización y
la regionalización. Cidade do México: UAM-X, CSH, Depto. de Producción Económica,
2006. Disponível em: <http://bidi.xoc.uam.mx/tabla_contenido_libro.php?id_libro=239>.
Acesso em: 04 jul. 2014.

CARDOSO, Alejandro Ramos. México ante el renovado espíritu integracionista en
América Latina y el Caribe. Revista Mexicana de Política Exterior, n. 97, 2013.
Disponível em:
<<http://www.sre.gob.mx/revistadigital/images/stories/numeros/n97/ramos.pdf>>. Acesso
em: 04 jul. 2014.

CERVO, Amado Luiz. Inserção internacional: formação de conceitos brasileiros. São
Paulo: Saraiva, 2008.

CONSENSO DE BUENOS AIRES. Buenos Aires, 2003. Disponível em:
<<http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/1135ConsBAires.html>>. Acesso em: 01 ago. 2014.

GONZÁLES, Guadalupe Gonzáles. México ante América Latina: mirando de reojo a
Estados Unidos em Schiavon, Jorge A.; Spenser, Daniela; Vásquez, Mariano. En busca de
una nación soberana: Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX. Cidade do
México: CIDE/SRE, 2006.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI). Banco de

información económica. Cidade do México, 2014. Disponível em:
<<http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>>. Acesso em: 01 ago. 2014.

LIMA, Maria Regina Soares. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul- Sul. In: Revista brasileira de política internacional, n. 1, v. 48, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v48n1/v48n1a02.pdf>>. Acesso em: 03 jul. 2014.

NYE, Joseph. Cooperação e Conflito na s Relações Internacionais. São Paulo: Gente Editora, 2009.

RUIZ, José Briceño. Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. Estudios Intenacionales, n. 175, 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.cl/pdf/rei/v45n175/art01.pdf>>. Acesso em: 04 jul. 2014.

SADER, Emir. Imperialismo norte-americano e a Alca. In Campanha Nacional Contra a ALCA, Soberania sim, Alca não. Editora Expressão Popular, 2002.

SCHIAVON, Jorge A. La relación especial México-Estados Unidos: Cambios y continuidades en la Guerra y Pos-Guerra Fria. Cidade do México: CIDE, 2006. Disponível em
<<http://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTEI%20137.pdf>>. Acesso em: 03 jul. 2014.

SECRETARIA DE ECONOMIA DO MÉXICO. Tratados y Acuerdos firmados por México con América Latina. Cidade do México, 2014. Disponível em:
<<http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/comercio-exterior/tlc-acuerdos/america-latina>>. Acesso em: 01 ago. 2014.

SIERRA, Gerónimo. América Latina, una y diversa. Costa Rica: Alma Mater, 2008.

SORIANO, Juan Pablo: Dilma y México. altibajos en una relación indispensable para América Latina. Revista CIDOB d'afers internacionals, n. 97-98, 2012. Disponível em: <http://www.cidob.org/ca/content/download/31857/515515/file/135-150_JUAN+PABLO+SORIANO.pdf>. Acesso em: 04 jul. 2014.

SUDAREV, Vladimir. México y América Latina: Nueva etapa de relaciones. Латинская Америка, n. 6, 2013. Disponível em:
<http://www.ilaran.ru/pdf/2013/Iberoamerica/IbA_2013_4/Sudarev.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2014.

VILABOY, Sergio Guerra e Alejo Maldonado Gallardo. Raíces históricas de la integración latinoamericana, em Asociación por la Unidad de Nuestra América, História y perspectiva de la integración latinoamericana. La Havana, 2000. Disponível em: <<http://www.ieei-unesp.com.br/portal/artigos/raices.pdf>>. Acesso em: 04 jul. 2014.

VIZENTINI, Paulo G. F. Dez anos do Mercosul: a crise da integração e o desafio da ALCA. Indicadores Econômicos FEE, Porto Alegre, v. 29, n. 3, 2002. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/1282/1648>>. Acesso em: 04 fev. 2014.

INTEGRAÇÃO COMERCIAL ENTRE BRASIL E ARGENTINA: UM ESTUDO DAS EXPERIÊNCIAS DE INTEGRAÇÃO ALALC/ALADI E MERCOSUL

*João Victor Souza da Silva¹
Ricardo Alaggio Ribeiro²*

Resumo: O tema deste trabalho é integração econômica regional entre Brasil e Argentina. Deste modo, objetiva analisar os principais ensaios de regionalização entre os referidos países, ao longo do século XX e início de XXI em sua capacidade de promover a integração comercial entre os mesmos. Posteriormente à institucionalização formal do comércio internacional por meio da Conferência de *Bretton Woods*, 1944, assistiu-se à dicotomia entre o multilateralismo e as experiências de zonas de preferência comercial, na figura de processos ocorridos, principalmente, na Europa e América Latina. O livre comércio proposto mostrou-se desinteressante para alguns países, principalmente os de indústria frágil e nascente e com interesses estratégicos regionais, como Brasil e Argentina, de tal modo que ALALC/ALADI (Associação Latino-americana de Livre Comércio/ Associação Latino-americana de Integração) em seu modelo de regionalismo fechado indicou alternativa viável de industrialização e manutenção de interesses regionais na América Latina. Este modelo vigorou até a crise do acordo de *Bretton Woods*, e tendência à liberalização comercial e abertura financeira, em decorrência de crises fiscais nos governos nacionais e necessidade de maior flexibilização de fluxos de capitais. Configura-se assim o novo regionalismo, com objetivos e impactos comerciais diferentes sobre os referidos países, na figura do MERCOSUL (Mercado Comum do Sul). Deste modo, este trabalho visa apresentar os impactos na integração comercial entre Brasil e Argentina da institucionalização de ALALC/ALADI e do MERCOSUL, como mais relevantes experimentos regionalistas ocorridos na região.

Palavras Chave: América Latina; Integração comercial; ALALC; MERCOSUL.

1 Introdução

Brasil e Argentina emergiram no cenário de negociações internacionais, enquanto nações soberanas, como duas relevantes potências econômicas regionais, em contraponto a sua situação desfavorável frente as grandes economias europeias e Estados Unidos. Por conseguinte, em função de similaridades e divergências em interesses geopolíticos, caracterizaram sua política externa recíproca como conflituosa ou cooperativa, sendo estes momentos objetos principais de análise deste trabalho, na figura das principais experiências de integração econômica entre os dois países, na América Latina.

Inicialmente, julga-se pertinente a percepção de Seitenfus (1989) quanto à condição das relações internacionais entre dois países. Para o autor, pode haver a indiferença e isolamento entre as nações, quando não partilham de conhecimento mútuo ou disputa por espaços de interesse. Ademais, quando o há, ocorrem conflitos geopolíticos. Deste modo, o período posterior à Segunda Guerra Mundial é marcado pela tendência global à cooperação e superação de conflitos, por meio da institucionalização do comércio global em decorrência da criação de organismos de regulação internacional.

Dathein (2005) alega que as posturas protecionistas adotadas pelas principais potências europeias posteriormente à crise de 1929, foram fortes causadoras de conflito. Assim, a regulação por meio da liberalização comercial foi interessante em virtude de reestabelecer a ordem no cenário internacional. Em 1944, assina-se o Acordo de *Bretton Woods*, pelo qual se estabeleceu o padrão ouro-dólar e foram criados o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o

¹ Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Piauí.

² Professor doutor do departamento de Economia da Universidade Federal do Piauí.

Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT).

Todavia, em contraproposta à tendência de liberalização multilateral, materializam-se experiências de regionalização ou preferências comerciais regionais, principalmente na Europa e América Latina. Frisa-se, pois, em consonância com Sabbatini (2001), que o livre comércio proposto buscava o multilateralismo e tinha nos processos regionais entraves para seu desenvolvimento.

Neste trabalho, adotar-se-á o entendimento sintético de regionalismo sob a ótica de Prazeres, como:

[...] todos os arranjos cooperativos definidos por políticas governamentais que estabeleçam preferências comerciais a grupo limitado de países [ou, mais precisamente, que beneficie apenas parte dos membros do sistema multilateral do comércio] (PRAZERES, 2007, p. 66).

Dessa forma, este trabalho se dedica ao estudo das principais experiências de integração ocorridas após a segunda guerra mundial entre Brasil e Argentina. Diga-se Associação Latino-Americana para o Livre Comércio (ALALC), Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) e Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), atentando para sua influência sobre o processo de integração comercial entre os dois países, de modo a destacar o desempenho comercial atingido por estes de acordo com os objetivos institucionalizados regionalmente. Para além disso, busca-se perceber como ocorreu a complementaridade comercial entre das duas principais economias da América do Sul sob a égide do MERCOSUL, assumido como a mais bem sucedida experiência de integração entre eles.

2 Desempenho comercial de Brasil e Argentina sob a Associação Latino-americana de Livre Comércio

A formação histórica semelhante, já mencionada anteriormente, entre Brasil e Argentina, em função de suas condições de ex-colônias de exploração da península ibérica, refletiu sobre o posicionamento de ambos no comércio global, marcados como fortes exportadores agrícolas e consumidores de manufaturados europeus e dos Estados Unidos até o início do século XX. Conforme Fausto & Devoto (2004), na segunda metade do século XIX, café e produtos pecuários bovinos representavam, respectivamente, o equivalente a 40% das pautas de exportação de Brasil e Argentina, detendo o primeiro uma economia um pouco mais diversificada, apresentando o algodão como alternativa de exportação.

A industrialização nos dois países estruturou-se de modo mais significativo no período posterior a crise de 1929, pela necessidade de suprir o consumo de bens manufaturados frente limitada capacidade exportadora dos principais fornecedores europeus e Estados Unidos. No entanto, apesar de adotarem políticas econômicas industriais distintas, com um alinhamento de Dutra no Brasil, aos EUA e organizações do *Bretton Woods*, em discordância com políticas mais nacionalistas de Perón, na Argentina, ambos mantiveram relativa aproximação comercial no período (FAUSTO; DEVOTO, 2004).

A insatisfação regional em relação às instituições mundiais de comércio foi base para uma maior aproximação entre os referidos países sul-americanos a partir da década de 1950, quando Getúlio Vargas demonstra interesses em integrar-se comercialmente à Argentina, principal parceira na região, mesmo não obtendo considerável apoio político interno para tal

feito (GRANATO, 2012).

A crescente população urbana em ambos os países, em decorrência da maior industrialização, aliadas a necessidade de produção em larga escala para suprir demandas crescentes, tornou desinteressante o retorno à economia primária. O bloco proposto surge então como alternativa viável, conforme Cavlak (2012), para a consolidação e expansão das respectivas indústrias nacionais, destacando assim Brasil e Argentina como líderes no processo, relacionando-se com economias bem mais frágeis e dependentes de sua base exportadora manufaturada.

O Tratado de Montevidéu, em 1960, institui a ALALC como uma zona de preferências tarifárias com vistas à formação de uma zona de livre comércio para posterior evolução de um mercado comum.

Pautado pelo aporte teórico de Prebich (1959), Kaplan (1968) afirma que o bloco tinha como objetivos primordiais ampliar os fluxos de mercados de bens finais, matérias primas e bens intermediários na região por meio de limitações tarifárias. Propunha-se assim, então, um processo de substituição de importações a nível regional, desenvolvendo uma melhor combinação de fatores em economias de escala e incentivando a complementaridade comercial regional, projetando as potências regionais em melhor posição nas negociações internacionais.

Neste processo, Brasil e Argentina beneficiavam-se, de acordo com Prazeres (2006), como “comercialistas”, expandindo mercados para seus manufaturados nos países vizinhos mais frágeis, em decorrência de sua superioridade industrial atrelada à abertura comercial na região. Os demais buscavam se promover sob o crescimento das economias mais dinâmicas, em postura “integracionista”.

Neste sentido, uma análise do processo de integração da ALALC sobre a dinâmica do comércio exterior de Brasil e Argentina recai sobre sua capacidade de promover o processo de substituição regional de importações e exportações, nestes países. De tal modo, verificar-se-á a evolução do desempenho das exportações de manufaturados sobre exportações totais, assim como a abertura comercial dos supracitados países, para com os totais integrados.

Atenta-se à Tabela 1 para percepção da relevância da indústria no comércio exterior de Brasil e Argentina, durante o período de institucionalização da ALALC.

Tabela 1 - Evolução de bens primários e manufaturas sobre exportações totais: Brasil, Argentina e média da ALALC (1962 – 1980).

Ano	Brasil		Argentina		ALALC	
	Primários (%)	Manufaturados (%)	Primários (%)	Manufaturados (%)	Primários (%)	Manufaturados (%)
1962	96,9	3,1	96,5	3,5	94,7	5,3
1963	97,0	3,0	94,3	5,7	95,7	4,3
1964	94,7	5,3	92,7	7,3	94,6	5,4
1965	92,3	7,7	94,4	5,6	94,6	5,4
1966	92,9	7,1	93,8	6,2	94,3	5,7
1967	90,2	9,8	91,9	8,1	93,8	6,2
1968	91,9	8,1	87,9	12,1	93,4	6,6
1969	90,3	9,7	86,4	13,6	91,7	8,3
1970	86,8	13,2	86,1	13,9	90,2	9,8
1971	84,8	15,2	84,9	15,1	88,1	11,9
1972	81,2	18,8	79,7	20,3	85,0	15,0
1973	80,4	19,6	77,6	22,4	83,3	16,7
1974	75,8	24,2	75,6	24,4	85,7	14,3
1975	74,7	25,3	75,6	24,4	86,2	13,8
1976	77,0	23,0	75,2	24,8	85,9	14,1
1977	74,9	25,1	76,1	23,9	84,8	15,2

1978	66,7	33,3	73,9	26,1	81,8	18,2
1979	62,4	37,6	75,9	24,1	82,3	17,7
1980	62,8	37,2	76,9	23,1	83,8	16,2

Fonte: Elaboração própria com base em ONU (2015).

As informações acima dispostas indicam a franca ascensão de bens manufaturados na pauta total de bens exportados por Brasil e Argentina, destacadamente, assim como também pela média dos países componentes da ALALC.

Em 1962, com o início da disponibilização dos dados e em processos de instauração da organização, observa-se a predominância absoluta das exportações de primários sobre as totais, apontando para proporções mais significativas que a média geral dos países associados, para Brasil e Argentina, superando 95% das exportações totais. Por outro lado, em 1980, em fins da institucionalização do bloco, observa-se uma substituição superior a 30% das exportações brasileiras e o equivalente a valores próximos de 20% e 10% na Argentina e na média geral do bloco, respectivamente.

Essa tendência de substituição de exportações corresponde à sofisticação da produção interna, muito em decorrência das instalações industriais promovidas desde os tempos posteriores à crise de 1929.

Observa-se, por sua vez, a correlação entre o processo de dinamização das exportações industriais e a integração comercial. Far-se-á pela análise da evolução da participação dos países membros da associação sobre o total do comércio externo de Brasil e Argentina. Segue a tabela demonstrativa:

Tabela 2 - Evolução do comércio exterior de Brasil e Argentina na ALALC, em relação ao comércio total (1962 – 1980).

Ano	Brasil		Argentina	
	Importações (%)	Exportações (%)	Importações (%)	Exportações (%)
1962	15,8	6,5	11,2	13,0
1963	17,6	6,0	12,9	14,6
1964	20,8	9,8	18,8	17,0
1965	25,1	12,7	24,3	16,8
1966	16,2	11,0	22,7	16,1
1967	13,8	10,0	23,2	19,6
1968	13,3	10,4	23,7	25,0
1969	13,3	11,2	23,5	22,9
1970	11,2	11,4	22,3	20,9
1971	8,9	12,6	21,4	21,2
1972	8,6	10,9	20,1	25,2
1973	8,9	9,5	19,8	25,1
1974	7,3	12,4	22,0	26,1
1975	5,8	15,2	23,2	31,1
1976	9,6	12,9	27,0	31,0
1977	11,2	13,0	24,1	28,1
1978	10,8	14,0	22,0	26,2
1979	12,6	17,1	22,8	26,9
1980	12,1	18,1	21,3	24,4

Fonte: Elaboração própria com base em ONU (2015).

É percebida tendência, em princípio, de aumento das importações brasileiras oriundas de países do bloco nos anos iniciais, acarretando em declínio proporcional às importações totais até os últimos anos de constituição da organização. Por outro lado, houve crescimento

quase em três vezes das exportações para a região.

Disso, permite-se incorrer que a abertura provocara um escoamento das exportações brasileiras, destacando o seu caráter manufaturado, e diminuição das importações, o que pode significar uma menor dependência do consumo interno brasileiro para com os países latino-americanos, se comparado à relação inversa.

O comércio exterior argentino apresenta comportamento relativamente diferente. Ocorre elevação proporcional entre o aumento das exportações e importações para os países latino-americanos em relação ao seu comércio total. Admitindo-se a evolução das exportações de manufaturados em relação às primárias, nos países, pode-se inferir que o mesmo integrou-se mais significativamente aos demais componentes do bloco que o Brasil.

Por fim, é compreendido que o processo de substituição regional de importações ocorreu de maneira mais sólida, conforme fundamentado pelo bloco, na Argentina, na medida em que este país conseguiu articular a dinâmica de sua produção e exportação industrial à abertura comercial para com os demais países, integrados, institucionalmente.

O Brasil, por sua vez, indicou avanço mais visível em seu processo de substituição de importações e exportações, apesar de não ter demonstrado abertura para as exportações intra-regionais dos demais países associados, não alcançando, por tanto, a integração comercial em si interligada à formação e consolidação de sua indústria nacional.

3 Desempenho comercial de Brasil e Argentina no processo de integração comercial da ALADI

As nítidas assimetrias existentes entre os países membros da ALALC, a qual confortara Brasil e Argentina, assim como México, em industrialização mais avançada, frente a economias predominantemente frágeis e primárias, foram reflexo das próprias práticas institucionais do bloco, por meio da instituição da “cláusula da nação mais favorecida”. Embasado em Granato (2012), afirma-se que a ALADI surge então com o intuito, por meio da quebra de tal cláusula, de limitar especializações regionais pautadas em vantagens comparativas, de modo que a partir de seu período de vigência aprofundam-se os acordos intra-regionais entre economias similares. Brasil e Argentina iniciam, assim, um processo de intercâmbio gradativo, setorial e flexível.

A quebra da cláusula fora talvez o principal avanço institucional da ALADI em relação à organização anterior, de modo que a adequação de países de renda e estrutura comercial mais frágeis (porém similares) aos chamados Acordos de Alcance Parcial provocou uma baixa nas exportações de manufaturados brasileiros na região, que se beneficiava da abertura comercial dos países de indústria menos competitivas que o Brasil (PRAZERES, 2006).

Compreende-se assim o período a partir de 1980 como de flexibilização dos acordos regionais e transição para o regionalismo aberto, praticado na América Latina destacadamente nos anos 1990. Foram os anos 80, conforme Arraes (2011), marcados por transições políticas e econômicas, no sentido de democratização e estabilização da economia, como fundamentação para os anos seguintes.

Admite-se, pois, que os avanços institucionais da ALADI frente a ALALC possibilitaram maior flexibilização dos acordos, para alcance de objetivos anteriormente assumidos pelo bloco anterior, de tal modo que permaneceram os ideais de estímulo ao processo de substituição de importações e exportações a nível regional, ainda que com margem para readequação em conformidade com o novo contexto e organização do comércio

internacional, por vir.

Portanto, quantitativamente se analisa o desempenho comercial de Brasil e Argentina em sintonia com os objetivos estabelecidos institucionalmente pela Associação Latino-Americana de Integração, no período de 1980 e 1990, com critérios similares aos adotados no estudo da ALALC.

A ALADI vigora até tempos atuais, no entanto, pela compreensão de sua condição de base para firmação de acordos sub-regionais, adotar-se-ão outras metodologias de análise para períodos a partir da década de 1990, pois neste momento outros organismos supranacionais, a respeito do próprio MERCOSUL, exercem mais influência sobre os países associados que o outro bloco primeiramente citado.

Partindo disso, busca-se ainda analisar o volume de exportação de manufaturados torais, e a evolução do comércio intra-bloco. Seguem-se tabela 3 e 4.

Tabela 3 – Evolução da exportação de bens primários e manufaturas sobre exportações totais: Brasil, Argentina e média da ALADI (1981 – 1990).

Ano	Brasil		Argentina		ALADI	
	Primários (%)	Manufaturados (%)	Primários (%)	Manufaturados (%)	Primários (%)	Manufaturados (%)
1981	60,9	39,1	80,4	19,6	81,6	18,4
1982	61,7	38,3	75,8	24,2	82,7	17,3
1983	60,6	39,4	83,7	16,3	79,1	20,9
1984	58,7	41,3	82,5	17,5	76,9	23,1
1985	56,3	43,7	78,6	21,4	74,5	25,5
1986	52,1	47,9	73,7	26,3	66,9	33,1
1987	50,4	49,6	68,4	31,6	67,5	32,5
1988	47,5	52,5	68,4	31,6	63,7	36,3
1989	46,1	53,9	64,9	35,1	63,5	36,5
1990	48,1	51,9	70,9	29,1	66,9	33,1

Fonte: Elaboração própria com base em ONU (2015).

Os dados acima apresentados permitem a constatação de comportamento similar na indústria exportadora de Brasil e Argentina, consagrando o processo de substituição de importações e exportações. Tanto Brasil como Argentina, em concordância com a média geral dos países membros, na década, houve evolução média de 10% da participação dos manufaturados nas exportações totais.

Fato importante a se observar é que ao final dos anos 1980, o Brasil caracteriza-se como uma economia industrial exportadora, quando os manufaturados superam a marca dos 50% das exportações totais, fato histórico no comércio exterior brasileiro. Economia relativamente mais frágil que a argentina no início do século, a brasileira supera em média de 20% os vizinhos no que se refere à participação da indústria no componente total dos produtos exportados.

Atenta-se, a seguir, à evolução da participação do comércio exterior a nível latino-americano para Brasil e Argentina, destacados sobre os membros totais da ALADI.

Tabela 4 - Evolução do comércio exterior intra-regional na ALADI, em relação ao comércio total: Brasil e Argentina (1981 – 1990).

Ano	Brasil		Argentina	
	Importações (%)	Exportações (%)	Importações (%)	Exportações (%)
1981	14,3	19,1	20,6	20,2
1982	17,0	15,0	29,8	21,0
1983	14,1	10,4	32,6	15,6
1984	15,6	11,3	36,4	21,1
1985	12,3	9,6	34,6	22,0
1986	12,8	14,4	34,6	26,5
1987	11,8	13,3	30,4	23,6
1988	12,5	12,6	33,1	22,5
1989	18,0	13,6	33,5	27,7
1990	17,7	11,6	33,1	27,4

Fonte: Elaboração própria com base em ONU (2015).

O comportamento do comércio exterior brasileiro apresenta forte mudança em relação ao período anteriormente analisado. As importações aumentam em 3 pontos percentuais, ao passo que as exportações decrescem em 7,5%. Por sua vez, Argentina continua a apresentar comportamento de integração comercial na América Latina, com crescimento relativamente proporcional de suas importações e exportações no bloco.

Pode-se inferir, pois, dada a queda das exportações brasileiras para a região que, muito em decorrência dos Acordos de Alcance Parcial os quais possibilitaram a constituição de zonas de preferência tarifária intra-bloco, o país perdeu mercado consumidor para sua indústria que detinha vantagens institucionais advindas de processos de liberalização comercial adotados na ALALC e com menos relevância na ALADI. Assim, pode-se perceber que a indústria brasileira beneficiou-se significativamente do mercado consumidor latino-americano para sua expansão, o que foi limitado pelas variações institucionais adotadas a partir da década de 1980. Dessa condição, deveu o país buscar alternativas comerciais que não o comércio com economias caracteristicamente tão assimétricas, como em período anterior.

Conclui-se, então, a capacidade da ALADI em promover a integração comercial argentina com os demais países latino-americanos, pela evolução de seu comércio exterior em via dupla, atrelado à maior participação do componente industrial no total de suas exportações. Contrariamente, a ALADI foi ineficaz na promoção da integração brasileira, ocasionando efeito inverso e perda significativa da participação do mercado consumidor latino-americano no total das exportações do país.

4 O novo regionalismo econômico e o Mercado Comum do Sul

O Mercado Comum do Sul, como expressão bem sucedida da integração comercial entre Brasil e Argentina no novo contexto do regionalismo, é reflexo da aproximação institucional materializada por uma série de acordos entre os dois países ainda na década de 1980, sobre a égide da ALADI.

Destacam-se, pois, a Declaração de Iguaçu, 1985, firmada entre o José Sarney e Raúl Afonsin, presidentes de Brasil e Argentina, respectivamente, com o intuito de privilegiar a complementação comercial e industrial entre os dois países. No ano seguinte estabeleceu-se a Ata para Integração Brasileiro - Argentina, base para o estabelecimento do Programa de Integração e Cooperação Econômica entre Brasil e Argentina, PICE.

De fundamental importância, o Tratado de Integração, Cooperação e

Desenvolvimento, 1988, objetivou o estabelecimento de uma zona de livre comércio entre os dois países num prazo máximo de 10 anos. Dois anos depois é assinada a Ata de Buenos Aires com o desígnio de reduzir para 4 anos o prazo máximo, objetivando a conformação de um Mercado Comum (SCHMITZ, 2010).

Em 1991 assina-se o Tratado de Assunção entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, constituindo o Mercado Comum do Sul, ao passo que os dois últimos buscaram-se a adequar a nova forma de organização comercial de seus dois maiores parceiros na América do Sul (BARBOSA, 2010).

Arraes (2011) defende que o bloco surge como Zona de Livre Comércio e proposta de evolução para União Aduaneira com a utilização de uma TEC, e tinha por objetivos elevar a competitividade regional em nível internacional. Corresponde, então, à resposta regional ao contexto da globalização comercial global, em virtude da configuração econômica recente, mais aberta e integrada.

Ademais, Almeida (2011) categoriza os objetivos do processo de regionalização recente como a promoção da integração das quatro economias envolvidas por meio da articulação de suas políticas comerciais e macroeconômicas e da liberalização da circulação de bens, serviços e fatores produtivos.

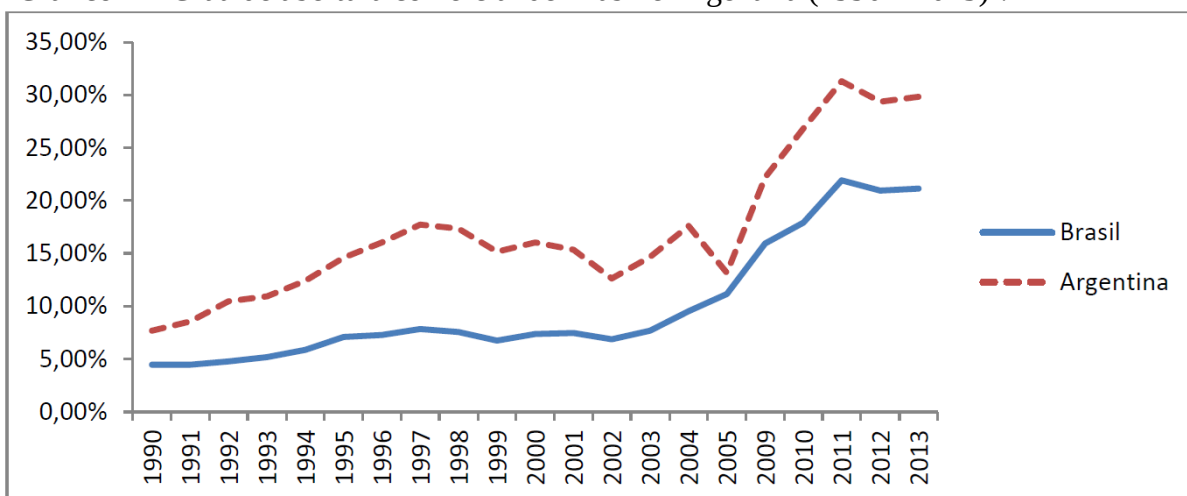
É notável o grau de interdependência entre as economias integradas. Ainda em consonância com Almeida (2011), os efeitos negativos de crises sobre Brasil e Argentina refletem danos ainda maiores às economias de Paraguai e Uruguai, totalmente dependentes do fluxo comercial com os demais do MERCOSUL, de modo que instabilidades ou anormalidades nas potências regionais influem diretamente sobre o funcionamento dos dois países periféricos.

Disso se admite que parâmetros de qualidade para o bloco como um todo podem partir fundamentalmente do bom desenvolvimento das economias de Brasil e Argentina, de modo que a análise de seu desempenho comercial no período corresponde paralelamente, como um paradigma de percepção da solidificação ou fragilização do processo de integração em sua plenitude.

Portanto, admitindo o MERCOSUL como produto e consequência da condição de Brasil e Argentina como potências de caráter regional, em conjuntura de abertura comercial e flexibilização das cadeias de comércio e produção, e em conformidade com o contexto do novo regionalismo e quebra de paradigmas desenvolvimentistas, adotar-se-ão como parâmetros para mensuração do desempenho comercial dos referidos países, no período, sua abertura e saldos comerciais, assim como sua participação nas exportações mundiais totais.

O gráfico que se segue expõe o grau de abertura comercial de Brasil e Argentina, mensurado pela participação da soma das exportações totais e importações totais, sobre o montante anual de seus produtos internos brutos.

Gráfico 1 – Grau de abertura comercial de Brasil e Argentina (1990 – 2013)³.



Fonte: Elaboração própria com base em INDEC; MDIC (2014).

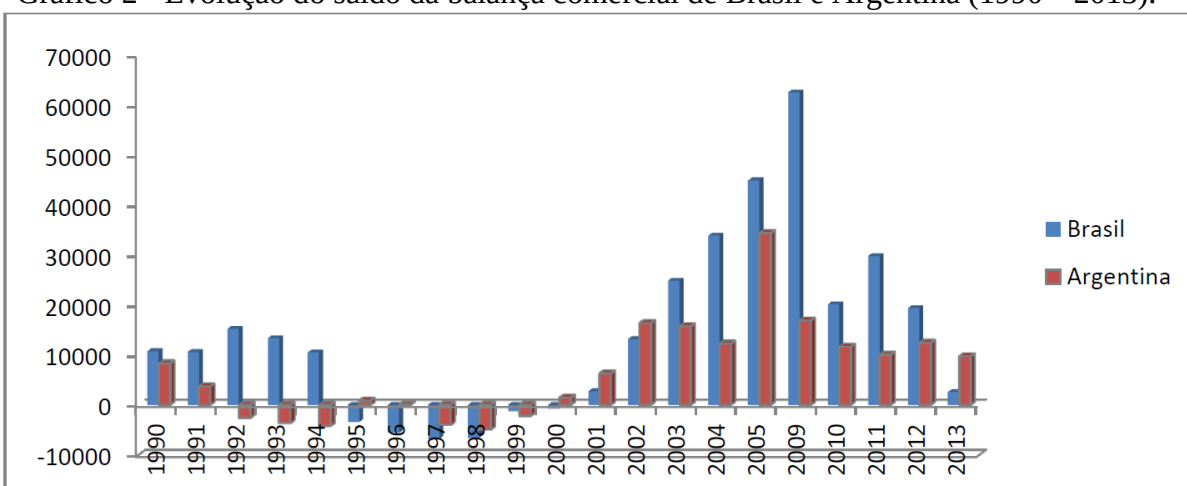
É perceptível a evolução da participação do comércio exterior na composição do PIB de Brasil e Argentina, com crescimento de quase quatro vezes em comparação com 1990 a 2013, para os dois países.

Fator importante a se considerar é a forte dependência da balança comercial argentina para o produto do país, o qual registrou no início da década de 2010, valores próximos a 30% da composição total das riquezas do país.

Há proporcionalidade entre a evolução da abertura comercial entre os dois países, sendo mais considerável principalmente a partir da década de 2000.

Convém analisar o comportamento da balança comercial para melhor visibilidade em relação aos ganhos da abertura comercial apresentada no período.

Gráfico 2 - Evolução do saldo da balança comercial de Brasil e Argentina (1990 – 2013).



Fonte: Elaboração própria com base em INDEC; MDIC (2014).

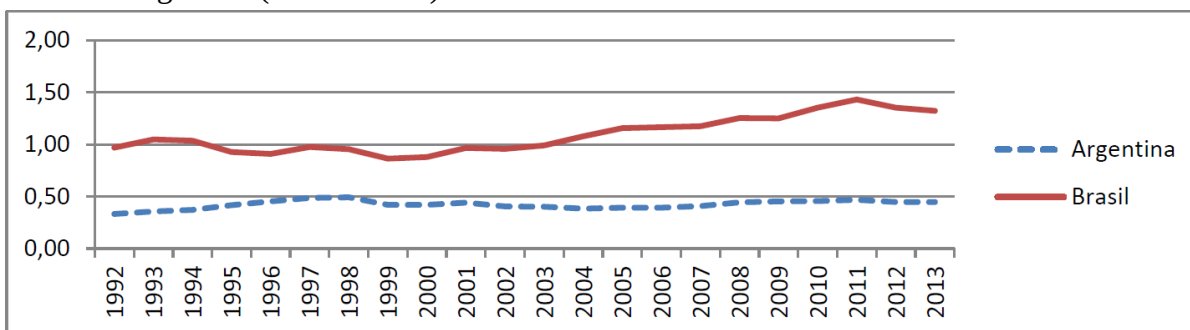
³ Os dados referentes aos anos de 2008, 2009 e 2010 não foram disponibilizados. No entanto, não interferem na análise das informações, considerada a importância da tendência apresentada nos anos expostos.

É destacado o comportamento negativo do saldo comercial dos dois países, principalmente a partir de meados da década de 1990, quando apresentaram significativa abertura comercial. Pode-se admitir, por conseguinte, que a abertura indicou muito mais entrada de produção estrangeira nos países que escoamento de suas produções em cadeia global ou regional.

É visível a partir dos anos 2000 tendência crescente do saldo positivo brasileiro, voltando a cair nos anos posteriores à crise financeira de 2008. Comportamento semelhante apresentou a Argentina, porém, sempre com menor significância que o Brasil, exceto pelo ano de 2013.

Atenta-se à baixa participação do comércio brasileiro e argentino nas cadeias globais no gráfico a seguir.

Gráfico 3 - Exportação sobre total das exportações mundiais (em porcentagem):
Brasil e Argentina (1992 – 2013).



Elaboração própria com base em ONU (2014).

Somados, no ano de maior expressão de suas capacidades exportadoras, dentro do período analisado, Brasil e Argentina não alcançam 2% do volume de bens exportados globalmente. Pouco expressivos, para países que demonstraram historicamente intenção de projetar-se como líderes econômicos a nível regional.

Os dados acima indicam, por sua vez, que ambos apresentaram crescimento relativamente similar na participação do comércio global, por volta de 36%. Entretanto, por apresentar volume mais significativo, em termos absolutos, compreende-se a evolução brasileira mais impactante em sua posição comercial que o país vizinho.

Uma razão simples que pode ser admitida é a baixa competitividade apresentada pelos dois países a nível global, apesar de sua posição relativamente consolidada como industriais exportadores, se comparados aos demais países latino-americanos.

Ademais, apesar da evolução pouco significativa, permite-se afirmar o MERCOSUL como bem sucedido em suas ambições de integração, na medida em que promoveu maior abertura comercial entre suas duas principais economias, no período, assim como possibilitou aumento de suas participações nas cadeias globais de comércio, transpassando as metas fechadas adotadas anteriormente nos demais processos de integração, com vistas primordialmente para a América Latina.

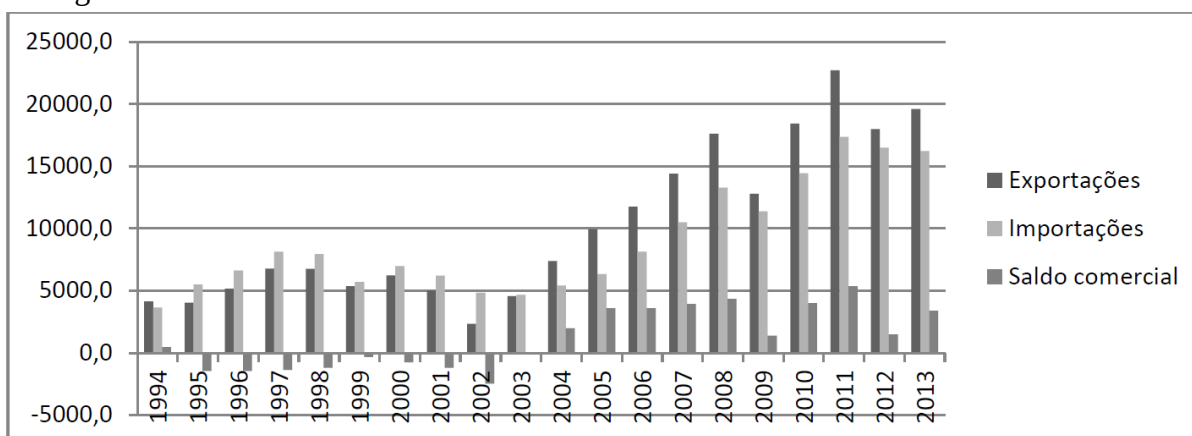
5 Aproximação e interdependência de Brasil e Argentina sob o MERCOSUL

A percepção da integração comercial se dá pela existência, manutenção e evolução da interdependência, ou seja, da complementaridade comercial entre ambos. Entretanto,

inicialmente se faz pertinente o entendimento da abertura comercial entre as duas economias, ou seja, a participação do comércio exterior recíproco na composição do produto de cada país. Para tanto, objetiva-se analisar a balança comercial em saldo entre os dois países, assim como a evolução dos respectivos produtos internos brutos, para por fim expor a abertura comercial entre ambos.

Atenta-se para o Gráfico 5:

Gráfico 5 – Balança comercial brasileira com Argentina (em milhões de dólares) – Brasil e Argentina.



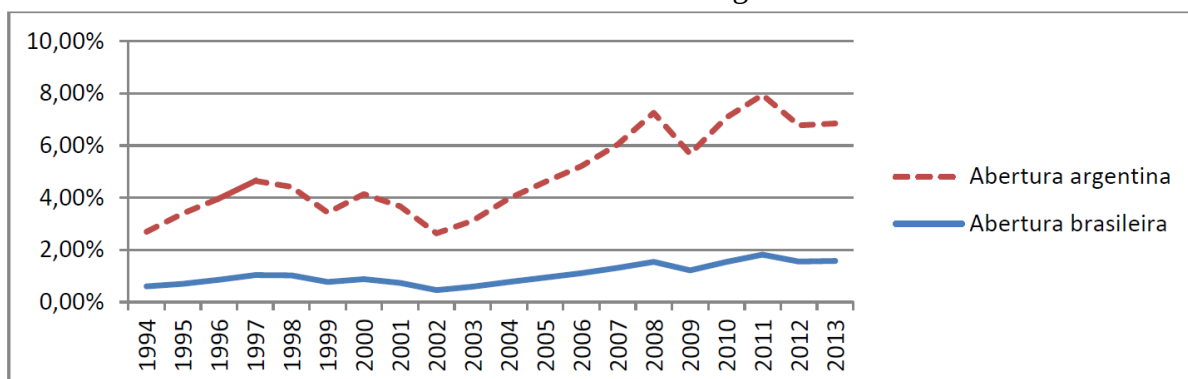
Fonte: Elaboração própria com base em ONU (2014).

As informações acima sugerem uma grande evolução na corrente de comércio exterior entre os dois países, a qual apresentou volume inferior a 10 bilhões de dólares em 1994, princípios do MERCOSUL, para valores equivalentes a 40 bilhões de dólares, em fins da primeira década dos anos 2000.

Outra percepção possível é que o Brasil apresentou uma sequência negativa de saldos até o início do século XXI, quando a situação se reverteu, muito em função de uma série de crises políticas e econômicas pelas quais passou o país vizinho.

Estabelecida análise referente ao saldo comercial entre os dois países e a evolução de seus produtos, sugere-se análise da abertura comercial entre ambos, como ocorre no Gráfico 6, a seguir.

Gráfico 6 - Grau de abertura comercial entre Brasil e Argentina: 1994 – 2013.



Fonte: Elaboração própria com base em CEPAL (2014).

Primeiramente, o gráfico revela uma abertura pouco significativa do Brasil à economia argentina, ao passo que este país revela crescente abertura aos mercados brasileiros, com maior dependência argentina em relação ao mercado brasileiro, representando o comércio com este o equivalente à 7% do seu produto, frente a uma participação do comércio argentino em pouco menos de 2% do PIB brasileiro, no fim da primeira década de 2000.

Nota-se uma grande evolução da abertura comercial argentina em relação ao intercâmbio brasileiro principalmente a partir dos anos 2000, em plena crise financeira pela qual passou o país, e em épocas de forte crescimento econômico brasileiro.

Deste modo, permite-se adentrar a discussão acerca da complementaridade comercial entre os dois países.

6 Complementaridade comercial entre Brasil e Argentina

Pautado em Carneiro (2014), afirma-se a existência de complementaridade comercial entre dois países quando há concentração do comércio exterior recíproco no total da balança comercial dos dois países, baseando-se em conceitos de Balassa de vantagens comparativas reveladas e desvantagens comparativas reveladas, que podem ser mensurados pelos índices (IVCR) e (IDCR), respectivamente. Apresentam-se a seguir:

$$IVCR_i^k = \frac{X_i^k / X_i}{X_w^k / X_w} \quad (1)^4$$

$$IDCR_j^k = \frac{M_j^k / M_j}{X_w^k / X_w} \quad (2)^5$$

Há, assim, complementaridade entre a exportação de um bem ou conjunto de bens de um país em relação a outro, quando o primeiro possui vantagem comparativa revelada em tal mercado, e o segundo, respectivamente, desvantagem comparativa revelada.

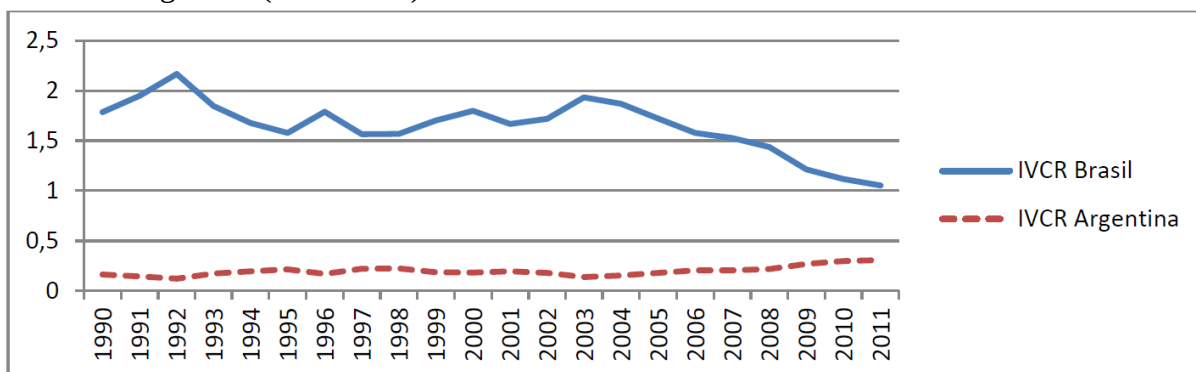
Logo, quanto mais próximo ou acima de 1 o resultado do cálculo dos referidos índices, maior o grau de vantagem (no caso do IVCR) ou desvantagem (IDCR) comparativa revelada.

Analisar-se-á, portanto, as relações de vantagens comparativas reveladas e desvantagens comparativas reveladas para as relações comerciais de Brasil e Argentina, segregando bens em manufaturados ou primários, de modo a perceber como se configura a interdependência na integração comercial entre os dois países e os ganhos advindos de tal processo comercial.

⁴ A razão entre as exportações do produto k sobre o total o total das exportações totais do país i, sobre a participação das exportações globais do produto w, sobre as exportações totais do país.

⁵ A proporção da demanda do país i por importações do referido produto w em relação a suas importações totais, em relação à razão entre a participação desse produto nas exportações globais e o volume global de exportações totais

Gráfico 7 - Índice de vantagem comparativa revelada para o setor de manufaturados: Brasil e Argentina (1990-2011).



Fonte: Elaboração própria com base CEPAL (2014) e ONU (2014).

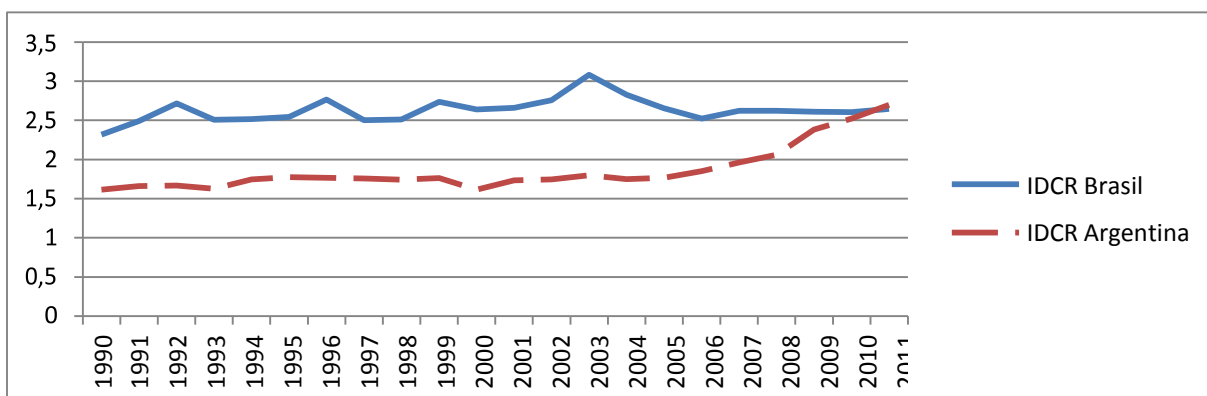
O gráfico sugere forte vantagem comparativa revelada do Brasil em relação a Argentina no setor de manufaturados, mantendo-a, mesmo que em termos decrescentes, ao longo de todo o período analisado.

Atribui-se a inexistência de vantagens argentinas no setor, apesar da compreensão do forte intercâmbio de bens industriais entre as economias. Disso se atribui ganhos na relação comercial brasileira com o país vizinho, como consumidor de seus bens de considerável valor agregado.

Por outro lado, principalmente a partir dos anos 2000, o Brasil apresenta forte tendência decrescente na vantagem, o que aponta para uma perda de competitividade brasileira para com os vizinhos, os quais apresentam leve evolução de seu IVCR para o setor.

Seguem informações referentes às desvantagens de ambos para o setor.

Gráfico 8 - Índice de desvantagem comparativa revelada entre Brasil e Argentina no setor de manufaturas (1990 – 2011).



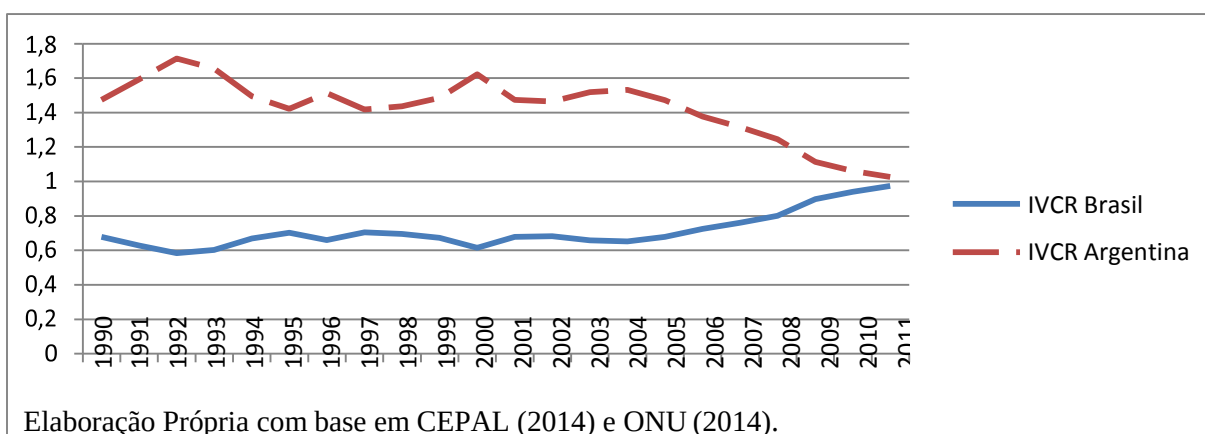
Elaboração própria com base em CEPAL (2014) e ONU (2014).

Ambos apresentaram, conforme exposto acima, considerável desvantagem comparativa revelada para o setor de manufaturados durante as duas décadas abordadas. Enquanto o Brasil apresenta valores relativamente estáveis de grande desvantagem, Argentina apresenta evolução negativa principalmente a partir dos anos 2000, o que aponta

para superação em relação ao índice, em comparação ao país vizinho.

Uma explicação possível para tal comportamento é a perda de relevância ou prioridade dos bens manufaturados entre os dois países, em relação a bens primários, não necessariamente decorrendo da relação bilateral. Faz-se pertinente abordagem acerca do setor de bens básicos, como se sugere no gráfico a seguir.

Gráfico 9 – Vantagem comparativa revelada no setor de bens básicos – Brasil e Argentina (1990 – 2011).



O gráfico acima sugere inversão no posicionamento de Brasil e Argentina no que se refere à competitividade exportadora de bens básicos. Enquanto Brasil que até meados dos anos 1990, como sugere o Gráfico 4, detinha na indústria o correspondente à 40% de seu PIB e também assim apresentava competitividade comercial no setor industrial, com confortável posição de bens manufaturados sobre as exportações totais, apresentando portanto vantagens comparativas reveladas para o setor e por sua vez, desvantagens no setor de bens básicos, a Argentina configurava a desintegração de sua indústria e consolidação como primário exportadora.

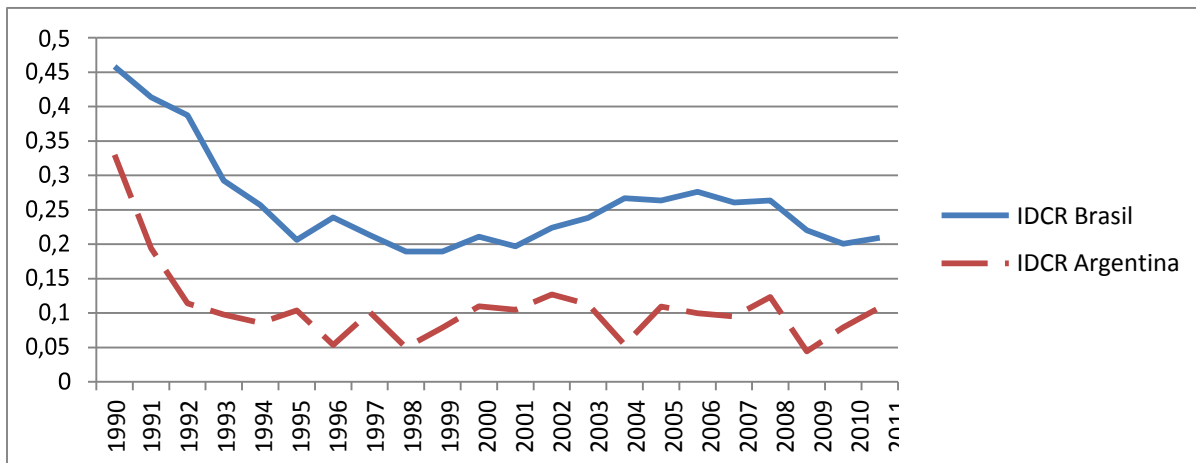
Por outro lado, principalmente a partir do fim do século XX, há um reposicionamento brasileiro no comércio global, transitando para um forte exportador de bens básicos, com forte presença das commodities em sua pauta de comércio exterior (FENELON; NOBRE; ROCHA, 2015). Apresenta, por fim, vantagens comparativas reveladas para o setor primário em fins da primeira década do século XXI.

Bresser-Pereira e Marconi (2009) relacionam a abertura comercial adotada pelos dois países pós 1990 à desestruturação da indústria nacional e consequente perda de peso relativo na pauta de comércio exterior, no caso brasileiro.

A Argentina destaca-se pela variação mais expressiva na sua pauta de exportações, passando de aproximadamente o valor do índice de 1,7 em 1992 para 1,02 em 2011, em nítida configuração primário-exportadora, contrastando com postura construída ao longo da segunda metade do século XX, apesar da tendência declinante dessa configuração.

A seguir, exposição do IDCR para o setor de bens básicos, representado graficamente.

Gráfico 10 – IDCR de bens básicos – Brasil e Argentina (1990-2011).



Fonte: Elaboração própria com base em CEPAL (2014) e ONU (2014).

Os elementos sugerem tendência a diminuição para quase anulação das economias no que diz respeito a demanda por bens primários. Em 1990 com valores pouco mais próximos de 1, percebia-se quase inexpressiva interdependência do setor, o que agravou-se com o período de abertura comercial e estabilizou-se, principalmente a partir do século XXI.

A demonstração de ínfima desvantagem comparativa revelada induz a percepção de que a pauta de comércio de bens básicos dos dois países, apesar de crescente frente as exportações totais, não se voltam ao comércio bilateral, buscando outros mercados como grupos consumidores.

Essa constatação admite duas probabilidades. Primeiramente, a possibilidade de inexistência de mercados para bens primários do parceiro na região, em virtude da pauta de exportação comum. Ou, então, a tendência de solidificação do comércio intra-industrial na região, mantendo a posição agroexportadora como método de assimilação de recursos para fomento e manutenção da indústria nacional. De todo modo, não se faz objeto primeiro desta análise, que busca tão somente a percepção sistemática do grau de aproximação comercial entre as economias de Brasil e Argentina, em seus pontos de vantagem e desvantagem comparativa revelada, entre si.

7 Conclusão

O estudo mostra que a ALALC foi a primeira experiência histórica de integração comercial entre Brasil e Argentina ocorrida pós 1945. A Argentina, pela inexistência de um mercado interno expressivo, beneficiou-se mais do processo de integração como via de escoamento de sua produção industrial, se comparada ao Brasil, que apresentou menor abertura aos países da região. A ALADI, por sua vez, surge como evolução institucional da organização anterior, como base para constituição de Acordos de Alcance Parcial o que possibilitou a aproximação de países com economias relativamente simétricas e interesses regionais comuns. Partindo disso, institucionaliza-se o MERCOSUL, que se mostra como o mais bem sucedido processo de integração comercial entre os dois países. Destacou-se, contudo, a aproximação e interdependência entre os dois países e tendência a complementaridade em suas balanças comerciais.

Da análise final, pode-se inferir a existência de complementaridade comercial no setor

industrial, com ganhos comerciais para o Brasil que apresenta maior competitividade no setor, mesmo que em tendência declinante. A característica marcante agroexportadora argentina, com pouca relevância de bens manufaturados em sua pauta de exportação geral, garante desvantagens comerciais em relação ao comércio brasileiro, que garante no mercado argentino vantagens comparativas reveladas para sua indústria declinante.

Por sua vez, há inexistência de complementaridade comercial entre ambos no setor de bens primários ou básicos, em decorrência da ínfima participação destes no intercâmbio geral de bens. Dada a sujeição de ambos ao posicionamento primário exportador, admite-se que o comércio recíproco é pautado em trocas industriais, o que condiz com a afirmação da positividade da manutenção do comércio entre os países, para o escoamento da produção industrial brasileira.

Referências

ALMEIDA, P. R. de. A Formação da Diplomacia Econômica do Brasil. In: **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. São Paulo: Scielo, 1999.

ARRAES, V. A Difícil Integração dos Países do Cone Sul. In: **Meridiano 47**, vol. 12, Brasília: UnB, 2011.

BARBOSA, R. **MERCOSUL e a Integração Regional**. São Paulo: Fundação Memorial, 2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; MARCONI, N. Doença holandesa e desindustrialização. **Valor econômico**, 25 nov. 2009. Disponível em:
<[http://www.bresserpereira.org.br/Articles/2009/09.11.25.Doenca_holandesa_e_desindustria li zacao.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/Articles/2009/09.11.25.Doenca_holandesa_e_desindustria%20li%20zacao.pdf)>. Acesso em: 25 jun. 2015

CARNEIRO, F. L. Complementaridade Comercial entre Brasil e China. In: **Boletim de Economia e Política Internacional**. Brasília: IPEA, 2014;

CAVLAK, I. A ALALC como auge da integração latino-americana no século XX. In: **História: Debates e Tendências** v – 12, n. p. 38-59, 1, jan./jun. Passo Fundo: Editora/UFP, 2012.

DATHEIN, R. Sistema Monetário Internacional e Globalização Financeira nos Sessenta Anos de Bretton Woods. In: **Soc. bras. Economia Política**, nº 16, p. 51-73. Rio de Janeiro, 2005.

FAUSTO, B; DEVOTO, F. J. **Brasil e Argentina: um ensaio de história comparada**. São Paulo: 34, 2004.

FENELON, J. P. F; NOBRE, E. N. M; ROCHA, A. M. da. Indústria de Transformação no Brasil: atual cenário e perspectivas para os próximos anos. In: **Informe Econômico**, n. 34, ano XVII. Teresina: Edufpi, 2015.

GRANATO, L. As Relações Bilaterais Argentino-Brasileiras no Quadro da Integração

Regional: de um Quadro de Rivalidade ao Despertar de uma Efetiva Cooperação. In: **Revista Caderno de Estudos Sociais e Políticos**, v.1, n.2, p. 69-95. Rio de Janeiro: UFRJ, 2012.

KAPLAN, M. *Problemas del desarrollo y de la integración en América Latina: ensayo*. Vol. 2. Caracas: Monte Avila Editores C.A., 1968.

PRAZERES, T. A Integração Sul-Americana: uma ideia ainda fora do lugar? In: **O Brasil e a América do Sul: desafios no século XXI**. Brasília: FUNAG: IPRI, 2006.

PRAZERES, T. L. **Sistema multilateral de comércio e processos de integração regional: complementaridade e antagonismo**. Brasília: Unb, 2007.

PREBISCH, R. *El Mercado Común Latinoamericano*. Disponível em: <<http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/477/4/RCE4.pdf>>. Acesso em: 22 de junho de 2015.

SABBATINI, R. Multilateralismo, regionalismo e MERCOSUL. **Internacionalização produtiva da indústria brasileira nos anos 1990**. São Paulo FAPESP, 2001.

SCHMITZ, A. R. **Uma análise da criação e desvio de comércio do Brasil para os casos do MERCOSUL e Estados Unidos**. Ijuí: UNIJUÍ, 2010.

SEITENFUS, R. A. S. **A Cooperação Argentino-brasileira: Significados e perspectivas**. São Paulo: Lua Nova, 1989.

O CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS DA DEFESA NA CONSTRUÇÃO DE UMA COMUNIDADE EPISTÊMICA

Barbara Ellynes Zucchi Nobre Silva¹
Nastasia Barcelo Severgnini²

Resumo: A partir da criação da União das Nações Sul-americanas (UNASUL), é possível constatar diferentes tentativas que têm como finalidade a construção de uma comunidade epistêmica na América do Sul vinculada aos temas de segurança e defesa. Neste sentido, o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa do Conselho de Defesa Sul- Americano (CEED-CDS) baseado na cidade de Buenos Aires, Argentina, surge com o intuito de formar parte do desenvolvimento dessa experiência. Tendo em conta os antecedentes, bem como a formação do CEED-CDS, no presente trabalho buscamos compreender em que medida o Centro pode ser considerado ou não uma comunidade epistêmica, nos termos traçados por teóricos das Relações Internacionais como Haas, e quais seriam as potencialidades e limitações de tal ente no atual processo de integração regional.

Palavras chave: UNASUL, Comunidades Epistêmicas, Defesa.

Introdução

Nos últimos anos a América Latina, mais especificamente a América do Sul, deu início a um processo de reestruturação de suas relações regionais objetivando a articulação de novos direcionamentos políticos e econômicos, com uma reorientação da projeção estratégica em matéria de segurança e defesa regional.

A nova configuração da região se desenvolveu para além da dimensão estratégica, que esteve sempre relacionada ao Sistema Interamericano. Este mecanismo, na realidade, nunca constituiu uma estrutura de segurança multilateral e, desde o início, foi estruturado em torno da cooperação política e da assistência bilateral estabelecida com os Estados Unidos da América (EUA). Desta forma vemos que a integração regional na América do Sul passou a ser parcialmente uma resposta à histórica hegemonia dos EUA na região.

Os processos de integração que vem sendo desenvolvidos na América Latina nos últimos anos correspondem a uma nova regionalização das dinâmicas políticas, econômicas e de segurança. Nesta perspectiva, a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) aparece como um instrumento que busca estabelecer uma perspectiva estratégica, bem como uma identidade própria para a região. Desde sua formação, o bloco tem desempenhado um papel muito ativo no processo de integração e vem se afirmando como um espaço de equilíbrio frente à erosão das relações hemisféricas hegemônicas, com o objetivo de superar o modelo bilateral por meio da liderança compartilhada.

No âmbito da UNASUL, e conjuntamente com o Conselho Sul-americano de Defesa (CDS), em 2009 foi constituído o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa do Conselho de Defesa Sul-Americano (CEED-CDS), cuja sede foi estabelecida na Cidade Autônoma de Buenos Aires, Argentina. Este Centro foi concebido visando se tornar referência regional na área de defesa e ponto de encontro das visões nacionais dos Estados membros do Conselho, com o fim de atuar no desenvolvimento de uma perspectiva regional sobre a matéria. A criação de um órgão desta natureza encontra seus antecedentes nas primeiras Cúpulas de Chefes e Chefas de Estados e de Governo da América do Sul, realizadas no começo dos anos 2000. A

¹ Mestranda do Programa San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP). Email: barbara.ellynes@yahoo.com.br

² Mestranda do Programa San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP). Email: nastasiabsevergnini@gmail.com

partir da teoria de comunidades epistêmicas, de Peter Haas, buscamos explicar os objetivos deste órgão que nasce no seio da União.

Segundo Haas (1992), o surgimento de comunidades epistêmicas se baseia na constatação de que as incertezas técnicas e a complexidade dos problemas com repercussão global estão em constante aumento, de forma que se faz cada vez mais necessário e difícil o estabelecimento de coordenações políticas internacionais. Isto, pois as condições sistêmicas e as pressões domésticas impõem restrições ao comportamento dos Estados com a manutenção de um intervalo de atuação. Este último, por sua vez, bem como os interesses estatais, depende da compreensão que os formuladores políticos, ou seus conselheiros em situações de incerteza, obtêm dos problemas que enfrentam. Com isso, o controle da informação, do conhecimento e de ideias torna-se dimensão crescentemente importante do poder, de forma que a difusão desse conteúdo influencia nos padrões de comportamento e, conseqüentemente, na coordenação política internacional.

Antecedentes que propiciaram a criação do CEED-CDS

O caminho percorrido para a formação da UNASUL teve início na I Reunião de Presidentes da América do Sul, em Brasília, entre 31 de agosto e 01 de setembro do ano 2000. Este encontro foi uma iniciativa do então Presidente do Brasil, Fernando Henrique Cardoso, a qual de certa forma, fortaleceu as propostas de integração sul-americana surgidas no período pós-ditatorial na região. O comunicado de Brasília, emitido como resultado da reunião, abarcou cinco grandes áreas, desde democracia, comércio, integração, drogas ilícitas, conhecimento e tecnologia³.

Já a II Reunião de Presidentes da América do Sul, realizada em Guayaquil, no Equador, entre os dias 26 e 27 de julho de 2002, estabeleceu e redigiu o documento denominado Consenso de Guayaquil sobre Integração, Segurança e Infraestrutura para o Desenvolvimento, dita reunião é importante para a consolidação do processo de integração de nosso continente. Nesta reunião também se destacou a Declaração sobre a Zona de Paz Sul-Americana, na qual foram estipuladas medidas específicas sobre a proteção da paz e da segurança, tais como o fortalecimento da confiança mútua entre os países do continente e o consenso sobre a não fabricação de armas de destruição em massa (SOUZA, 2008)

Consideramos fundamentais ambas as cúpulas para a formação posterior do CDS, o qual possibilitou a consolidação das bases políticas e econômicas para a formação do CEED-CDS. Isto, pois nestas foram estabelecidas discussões iniciais, em termos regionais, sobre questões centrais à área da defesa sul-americana, como as referentes ao conhecimento e ao tráfico de drogas, bem como possibilitaram o reconhecimento dos países da região de que o cone sul é uma zona de paz, além de alcançar o comprometimento dos mesmos em manter essa realidade, assim como consolidá-la.

A III Reunião de Presidentes da América do Sul, realizada em Cusco, no Peru, em dezembro de 2004, é o marco do surgimento da Comunidade Sul-americana de Nações (CASA), por meio da Declaração de Cusco. Neste encontro estiveram presentes Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela os quais foram signatários do tratado de criação da CASA e foram os mesmos a assinar o acordo que alterava o bloco e que, assim, criou a UNASUL. A declaração enfatizava

³ O comunicado é um documento de grande extensão já que conta com 62 pontos e está disponível no site: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/di1-9-00.htm.

o papel da Associação Latino-americana de Integração (ALADI), da Comunidade Andina (CAN), do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OCTA) na formação de uma América do Sul integrada (DREGER, 2009). Estes mesmos foros de associação de países latino-americanos serviram como inspiração e fontes para aprofundamento da integração e cooperação na região no momento da criação da UNASUL; já que foram e são fundamentais para estabelecer os primeiros laços formais no que se refere à integração política e econômica.

Na III Cúpula, durante o ano de 2004, em que houve a criação da CASA, suas propostas formaram as bases do atual bloco de integração, tornando-a um antecedente à UNASUL. A União herdou da Comunidade a ideia de dar prosseguimento com o aprofundamento das convergências entre o MERCOSUL e a CAN, passando a incluir os três países que até esse momento não participavam plenamente em nenhum dos blocos de integração desenvolvidos anteriormente, quais sejam, Chile, Suriname e Guiana.

A evolução da integração por meio da CASA culminou na constituição formal da UNASUL por meio de seu Tratado Constitutivo (TU), também conhecido como Tratado de Brasília de 2008. Desde sua origem o organismo internacional sul-americano foi interpretado por alguns analistas como uma proposta brasileira, já que nasceu no seio do Estado desse país. Isto, por sua vez, evidenciava a alteração de prioridades por parte da direção política do Brasil, pois simbolizava que o enfoque de sua política externa estava passando do sub-regional para o regional (BERNAL-MEZA, 2012).

Um dos principais avanços, senão o principal, que resultou do trabalho efetuado pela UNASUL e pelo Conselho de Defesa Sul-americano pode ser demonstrado na criação formal, em 10 de março de 2009, do Centro de Estudos Estratégicos do Conselho de Defesa Sul-Americano (CEED-CDS).

A construção do CEED-CDS

O CEED-CDS foi inaugurado na cidade de Buenos Aires, Argentina, nos dias 26 e 27 de maio de 2009 com a Conferência Internacional intitulada “El Posicionamiento Estratégico de Sudamérica en el siglo XXI”. A sede permanente do Centro foi estabelecida concomitantemente à sua criação, em maio de 2011 na Casa Pátria Grande "Presidente Néstor C. Kirchner", também na Cidade Autônoma de Buenos Aires.

Na conferência de inauguração do CEED-CDS estiveram presentes os Ministros de Defesa da região; a Presidenta Dra. Cristina Fernández de Kirchner; o Lic. Álvaro García Linera, Vice-presidente do Estado Plurinacional da Bolívia; a Dra. María Emma Mejía, Secretária Geral da UNASUL; Dr. Atilio Borón, importante sociólogo argentino, entre outras personalidades da política sul-americana.

As instituições que cooperam atualmente por meio de instâncias diretas, tal e como previsto no Artigo 4, item b, do estatuto de criação do CEED-CDS, devem:

Estabelecer, através dos Ministérios de Defesa, relações institucionais e uma rede de intercâmbios com os centros de estudos estratégicos nacionais dos países que conformam o Conselho de Defesa Sul-americano e com aqueles centros extra regionais que tal Conselho determine pertinente (tradução nossa). (CEED, 2009)⁴

⁴ Establecer, a través de los Ministerios de Defensa, relaciones institucionales y una red de intercambios con los centros de estudios estratégicos nacionales de los países que conforman el Consejo de Defensa Suramericano y

Os centros de estudos estratégicos aos quais o estatuto se refere são: o Centro de Estudios Estratégicos de Defensa, com a Dirección-General de Políticas de Defensa y Cooperación para el Desarrollo Integral (PODECODI), do Estado Plurinacional da Bolívia; o Centro de Estudos Estratégicos Escola Superior de Guerra, da República Federativa do Brasil; a Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), da República do Chile; o Centro de Estudios Estratégicos de Defensa do Ministerio de Defensa Nacional, da República do Equador; o Instituto de Altos Estudios Estratégicos (AIEE), da República do Paraguai; o Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN), da República do Peru; e o Centro de Altos Estudios Nacionales (CALEN), da República Oriental do Uruguai.

Em seu preambulo, o estatuto de criação do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa do Conselho de Defesa Sul-Americano aponta como um dos principais objetivos da instituição corresponder à necessidade, reconhecida por seus membros, de desenvolvimento de um pensamento estratégico a nível regional. Os trabalhos desenvolvidos para atender a esta demanda visariam contribuir com a coordenação e a harmonização em matéria de políticas de Defesa na América do Sul. Assim, desde suas origens, o Centro foi construído sob características particulares, como uma instância de e para o CDS, baseado no diálogo permanente a nível intergovernamental e voltado para questões estratégicas de interesse regional.

Nessa perspectiva de gerar pensamentos estratégicos regionais podemos perceber o CEED-CDS operando segundo algumas das bases das comunidades epistêmicas definidas por Haas, uma vez que estas atuam no sentido de auxiliar no estabelecimento das relações de causa e efeito de problemas complexos, na identificação de interesses estatais, no enquadramento de questões para debate coletivo, em propostas de políticas específicas e na identificação de pontos importantes para negociação. Com isso, as informações obtidas e o conhecimento desenvolvido por meio de comunidades epistêmicas, os quais podem oferecer interpretações plausíveis dos fatos analisados, facultam a seus membros a possibilidade de que orientem as ações e políticas dos Estados, de forma que possam exercer o papel dos conselheiros procurados em momentos de incertezas. Essa possibilidade de atuar como conselheiro quando necessário está presente na essência da fundação do Centro quando do seu objetivo de desenvolver uma perspectiva estratégica para as questões de defesa da região.

Outra das finalidades do CEED-CDS é administrar uma sala de situação, a qual deverá funcionar como ferramenta de monitoramento permanente de determinadas situações, eventos, processos e tendências vinculadas à defesa e à paz da região. Tal sala foi planejada para ser alimentada por material fornecido por cada país membro do bloco, assim como por fontes alternativas aprovadas pelo CDS. Com esse material, essa sala de situação deverá fornecer informações específicas em tempo real, assim como informações de valor estratégico, as quais estarão permanentemente a disposição do Conselho para contribuir, com insumos relevantes, no tratamento de temas dentro desse foro. Para cumprir com tais funções, o documento de criação deste ambiente também previu a formação de quadros especiais, ou seja, de recursos humanos especializados na área que devem atuar em seu ambiente.

Neste sentido vemos como a construção de uma comunidade epistêmica, nos termos propostos por Haas já está em andamento. Isto, pois Haas, em sua definição de comunidade epistêmica, apresenta-a como composta por um conjunto de profissionais com reconhecida perícia e competência em determinada área e que reivindica autoridade por seu conhecimento político em tal campo. Tais comunidades podem ser compostas por cientistas naturais, sociais

con aquellos centros extrarregionales que dicho Consejo determine pertinente” CEED-CDS, 2009.

ou indivíduos de qualquer disciplina/profissão reconhecidos pela sociedade por sua perícia em uma importante área do conhecimento; e seus métodos podem variar de acordo com a conformação de membros que a compõem e com seus objetos de estudo.

Com isso, os membros de cada comunidade se diferenciam de outros grupos envolvidos com coordenação política por seu conjunto de crenças normativas, princípios e crenças causais compartilhadas, por sua base de conhecimento consensual, por suas noções de validade do conhecimento compartilhadas e por possuírem uma iniciativa política comum. A qualidade dos profissionais que compõem as comunidades, bem como os testes de validade do conhecimento que realizam, diferenciam-nos de outros grupos ou atores, barrando a entrada dos últimos e limitando sua influência nos debates políticos.

Os profissionais presentes dentro do CEED-CDS diferenciam-se da comunidade como um todo por sua competência reconhecida pelos representantes de seus países de origem na área de defesa, a qual os qualifica para comporem um ambiente de discussão e construção de pensamento que visa influenciar no desenvolvimento dessa matéria no ambiente nacional dos países da UNASUL, bem como na região sul-americana.

A influência das comunidades epistêmicas pode acontecer pela identificação expressa para os formuladores políticos dos interesses estatais ou pelo destaque de questões importantes a partir das quais o interesse pode ser formado. Os formuladores políticos, por sua vez, podem influenciar em outros Estados, que não o seu de origem, potencializando a convergência dos comportamentos dos Estados e o estabelecimento de coordenação política. Este objetivo se encontra expresso no estatuto de formação do CEED-CDS, entre outros na definição de sua Missão no Artigo 2, bem como em distintos pronunciamentos de autoridades estatais vinculadas a sua criação. Este artigo define que “O CEED-CDS terá como missão contribuir à consolidação dos princípios e objetivos estabelecidos no Estatuto do CDS, a partir da geração de conhecimento e difusão de um pensamento estratégico sul-americano em termos de defesa e segurança regional e internacional, sempre por iniciativa do CDS” (CEED-CDS, 2009).

As comunidades epistêmicas apresentam uma origem não sistêmica dos interesses estatais, segundo a qual a dinâmica para a cooperação persistente não depende da distribuição do poder internacional. Em resposta ao novo conhecimento formulado pelas comunidades os Estados podem optar por perseguir novos interesses e objetivos, de forma que a informação passa a exercer forte influência sobre os resultados. Entretanto, fatores políticos podem impedir a aplicação do conhecimento consensual dos peritos, pois a distribuição de poder internacionalmente se mantém como condicionante do comportamento dos Estados, mesmo que as formas de escolhas políticas específicas sofram influência das comunidades epistêmicas.

Com isso, a perspectiva do CEED-CDS de gerar um espaço em que profissionais que não pertençam necessariamente à esfera governamental e que possibilite um debate regional sobre as questões que alteram o contexto da defesa regional caminha no sentido de desenvolver uma comunidade epistêmica sobre essa matéria. Há a necessidade de uma avaliação mais detida das realidades nacionais, bem como de tempo para se tornarem perceptíveis as possíveis repercussões regionais dos trabalhos que vêm sendo desenvolvidos no âmbito do Centro para analisar a receptividade e a reação dos países com relação ao conhecimento produzido pelo grupo que atua nessa esfera regional. Nesse sentido, também, será possível perceber em que medida os fatores políticos locais e internacionais que repercutem na região incidem sobre as produções geradas pelo CEED-CDS como fontes de informação para os membros da UNASUL.

Em seus processos de desenvolvimento, as comunidades podem, ainda, contribuir para a criação de instituições com o fim de moldar o comportamento internacional e gerar padrões de cooperação em determinadas áreas. Nesse sentido, mesmo que a priori o CEED-CDS pretenda gerar novos padrões de cooperação no âmbito da segurança e da defesa, ainda assim sua evolução é muito recente para oferecer condições suficientes para afirmar que este processo se encontra efetivamente em curso. Isto, pois não é possível realizarmos uma análise completa sem estudar a situação política, mais especificamente as alterações que foram produzidas na região a partir das diretrizes dos novos governos contemporaneamente eleitos na América do Sul. No entanto, destacamos que para preservar os ganhos frutos do processo de integração, se requer uma maior articulação política entre os Estados da região, que permita continuar avançando no objetivo iniciais consagrados no Tratado Constitutivo da UNASUL, assinado em 2008 em Brasília.

Balancos e perspectivas

Até o momento analisamos quais têm sido os avanços no âmbito institucional no que se refere à formulação de políticas de defesa comuns. Segundo Haas, quando uma comunidade epistêmica consolida um poder burocrático esta passa a institucionalizar sua influência e a inspirar políticas internacionais mais amplas. A influência da neutralidade e da objetividade científicas não diminuiu o caráter político das consequências das questões tratadas nessas esferas. Com isso, a resistência à coordenação política internacional não diminuiu na mesma proporção do aumento de especialistas nas burocracias estatais. Porém, o aumento das incertezas, em consonância com as obrigações da governança internacional, aumentou a demanda dos formuladores de políticas por canais de conselhos novos e modernos, gerando certa coordenação política, mesmo que não buscada.

No atual estágio do processo de integração regional podemos identificar uma crise que tem impossibilitado a consecução de objetivos próprios da UNASUL. Para Haas as incertezas em momentos de crise dificultam a limitação do foco dos atores a questões de poder (identificar aliados e estratégias de manutenção de poder) e podem criar instabilidades que levam ao rompimento com as formas de atuação estabelecidas, destituindo o papel das instituições e levando os formuladores políticos a buscar alternativas em comunidades epistêmicas. Estas podem auxiliar a elucidar as relações causa-efeito pós-crise e aconselhar sobre possíveis resultados de diferentes ações; apontar a natureza complexa das conexões entre questões e da cadeia de eventos que pode decorrer de determinadas ações; ajudar a definir os interesses estatais; ajudar a formular, selecionar e/ou justificar políticas, a depender de porque seus conselhos são buscados; construir coalizões nacionais e internacionais em apoio à determinadas políticas.

Em especial por ocorrer em momentos de crises, o recurso à perícia das comunidades epistêmicas é algo que pode alterar-se dentro de um próprio governo, seja para não mais buscar seus conselhos, seja para consultar outra comunidade com uma orientação política diferente. Entretanto, uma comunidade epistêmica que não se encontra orientando diretamente um governo não deixa, por isso, de o ser, o que pode arriscar sua existência é a sua coesão interna.

Nesse sentido, o CEED-CDS tem espaço para crescer em termos de importância e influência na região, tornando-se a referência buscada e reconhecida nos momentos em que as questões de defesa relativas ao ambiente regional estiverem no centro das situações de crise encontradas na América do Sul. No entanto, cabe lembrar que a UNASUL, assim como o Centro, são instituições intergovernamentais, e as vontades e percepções dos Estados que

levaram à criação destas são diferentes.

Como técnica de investigação para demonstrar o impacto das comunidades epistêmicas nos processos de formulação política, Haas sugere a identificação de seus membros, a determinação de suas crenças causais e princípios, o delineamento de suas atividades, a demonstração de sua influência sobre os tomadores de decisão em vários momentos, a identificação de resultados alternativos críveis barrados por sua influência e a exploração de alternativas para as ações dos tomadores de decisão. As crenças de uma comunidade podem ser identificadas através de um estudo detalhado de materiais, como publicações anteriores de membros da comunidade, testemunhos para corpos legislativos, discursos, contas biográficas, entrevistas. Já as suas influências podem ser percebidas por meio de estudos comparativos dos países e organizações nos quais as comunidades estiveram ativas e nos quais não estiveram, bem como das políticas e práticas buscadas por governos e organizações nos períodos anteriores e posteriores à ativação das comunidades para determinar o surgimento e a persistência da influência.

Para a realização de tais verificações propostas pelo autor seria necessária a análise detalhada das produções do Centro, bem como de seus membros enquanto profissionais independentes. Entretanto esse material não é foco do presente trabalho, bem como não o é a identificação daqueles que comporiam seu corpo de expertos. Ademais, como consideramos a construção do CEED-CDS como uma comunidade epistêmica um processo ainda em desenvolvimento, a capacidade de acesso e a fonte dessas produções também demanda um levantamento específico que foge ao escopo deste ensaio.

O CEED-CDS, em especial, bem como outras iniciativas regionais, como a Escola de Defesa Sul-Americana (ESUDE), são resultados provisórios do projeto de construir uma defesa comum para os povos da UNASUL, visando assegurar a defesa de sua gente, bem como de seu patrimônio e identidades. Estas duas instituições, como fonte de produção de conhecimento, são essenciais aos projetos de elaboração de uma perspectiva regional, uma vez que seu objetivo é caminhar para tornarem-se fontes primárias de informações estratégicas para ações e políticas em matéria de defesa.

Para compreender o porquê de não se ter avançado o esperado inicialmente, quando foi constituído o CEED-CDS consideramos essencial realizar um estudo detalhado das distintas realidades políticas e institucionais de cada Estado assim como dos tomadores de decisão que representam a cada país que faz parte do bloco de integração regional. Com isso seria possível buscar identificar os fatores particulares a cada um que influenciaram, negativa ou positivamente, nos seus nacionais que passaram a formar parte do ambiente do Centro enquanto meio de desenvolvimento de uma comunidade epistêmica. Entretanto, esse levantamento tão necessário não cabe na proposta desenvolvida neste trabalho. Ademais, consideramos que não basta com transferir a responsabilidade aos governos sobre os avanços e as limitações do CEED-CDS, acreditamos que existe uma responsabilidade compartilhada com a sociedade civil e, em especial, com as academias sul-americanas no que se refere à construção democrática dessas instituições.

Consideramos, ainda que um assunto que de alguma maneira dificulta a total consolidação do CEED-CDS e, portanto, da UNASUL se encontra no baixo nível tecnológico presente no processo de produção das indústrias de defesa sul-americanas (ABDUL-HAK, 2013, p. 227). Este atraso existente nos polos industriais locais é proveniente das quase inexistentes tecnologias essencialmente sul-americanas, bem como de ações no sentido de concretizar a perspectiva de tornar-se uma região mais autônoma quanto à produção de seus próprios equipamentos com tecnologias locais, tornando a indústria Regional de Defesa o

melhor instrumento de integração regional.

Estes assuntos são parte importante a ser considerada em um aprofundamento do estudo sobre as potencialidades e limitações do desenvolvimento da região sul-americana, bem como de suas instituições, no sentido de construção de conhecimentos e desenvolvimentos regionais em uma perspectiva que busque aprimorar a América do Sul. Entretanto, por suas ramificações e especificidades, merecem uma análise detalhada que escape aos escopos estabelecidos neste trabalho.

Referências Bibliográficas

ABDUL-HAK, Ana Patrícia Neves. **O Conselho de Defesa Sul-Americano: objetivos e interesses do Brasil**. Fundação Alexandre de Gusmão: Brasília, 2013.

BARTOLOMÉ, M.C., Jr.. **La seguridad internacional post 11-S: contenidos, debates y tendencias**. Buenos Aires, Argentina: Instituto de Publicaciones Navales (IPN). 2006.

BERNAL-MEZA, Raúl **Modelos o esquemas de integración y cooperación en curso en América Latina (UNASUR, Alianza del Pacífico, ALBA, CELAC): una mirada panorámica**. Disponible en <<http://www.iai.spk-berlin.de/publikationen/ibero-online.html>>

CONSEJO SUDAMERICANO DE DEFENSA, CDS. **Declaración de Santiago de Chile. Primera Reunión de Ministras y Ministros de Defensa del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) de la UNASUR** - Santiago de Chile. Marzo de 2009. Disponible en: <<http://www.resdal.org/csd/primera-reunion-de-ministras-y-ministros-de-defensa-del-consejo-de-defensa-sudamericano.pdf>> Acesso: 3 jul. 2015

DREGER, Fabricio. **Integração na América do Sul: A Unasul e o Conselho de Defesa Sul-Americano**, Porto Alegre, Brasil. 2009.

GUEDES DE OLIVEIRA, (2013). **Cultura de defesa Sul-Americana ou Culturas de Defesa do Cone Sul e da Região Andina**. Universitaria UFPE. Recife, Brasil.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (1999). **500 años de Periferia – Uma contribuição ao estudo da política internacional**. Porto Alegre: Ed. da Universidade, p.166

HAAS, Peter M. **Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination**. In: International Organization, Vol. 46, No. 1, “Knowledge, Power, and International Policy Coordination”. Ed.: Winter, 1992. p. 1-35

MEJÍA, María Emma: **El mandato de Unasur es preservar la paz de la región**. 8 de julio de 2011, El Mercurio.

PAGLIARI, Graciela De Conti. **Perfil de um líder regional: perspectivas da atuação brasileira em segurança**. In: OLIVEIRA, Marcos Aurélio Guedes [Org.] (2013). **Cultura de Defesa Sul-Americana**, p. 69- 93. Editora UFPE: Recife, PE. 2013.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. **Defesa ou Segurança. Reflexões em torno de conceitos e ideologias**. Contexto Internacional, Sao Paulo, Brasil. 2011.

O CONSELHO SUL-AMERICANO SOBRE O PROBLEMA MUNDIAL DAS DROGAS COMO MECANISMO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

Helena Salim de Castro¹

Resumo: O tráfico de drogas é uma expressão do crime organizado transnacional que afeta diretamente a América do Sul. Todos os Estados se envolvem nessa complexa rede de tráfico, seja como cultivadores e produtores da droga ou países de trânsito e consumidores. Com disso, observa-se uma maior preocupação dos países sul-americanos em promover medidas alternativas para o combate ao tráfico. A criação do Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas (CSPMD) em 2010 surge neste contexto. O objetivo do artigo foi analisar esse mecanismo regional e observar como os países membros nele participam. Concluiu-se que o Conselho enfrenta grandes dificuldades de atuação, tornando possível observá-lo como um mecanismo propulsor da cooperação entre os países, porém não sendo, ainda, capaz de promover uma integração plena na região.

Palavras-chave: Tráfico de Drogas, América do Sul, CSPMD.

Introdução

O combate ao tráfico de drogas é uma constante preocupação das sociedades e Estados, levando a debates de âmbito doméstico e internacional sobre os mecanismos necessários para impedir o consumo e comércio destas substâncias ilícitas. A partir do final dos anos 1980 e durante a década de 1990, com o fim da Guerra Fria e a globalização, que dinamizou as relações comerciais e sociais, o tráfico de drogas passou a ser considerado uma ameaça nacional, principalmente, aos Estados Unidos da América. Este país, finalizado o conflito Leste-Oeste, direcionou seus esforços para combater o comércio de drogas nas Américas, o qual entrou na agenda de segurança dos países do continente como uma “nova ameaça”, tanto à sua população, quanto ao eficaz desenvolvimento do Estado.

Medidas repressivas foram utilizadas pelo governo norte-americano, dando início à chamada “guerra às drogas”, como foi proclamada ainda no governo de Richard Nixon (1969- 1974) e impulsionada pelo presidente Ronald Reagan (1981-1989). O marco inicial desta “guerra” foi a invasão no Panamá em dezembro de 1989, a qual tinha o intuito de capturar o então presidente panamenho, general Manuel Noriega, que foi acusado de envolvimento com o narcotráfico. O Plano Colômbia, iniciado no ano 2000, também compõe a política repressiva dos Estados Unidos no combate ao tráfico de drogas, em que forças militares são utilizadas para o combate dos grupos narcotraficantes e os grupos guerrilheiros estabelecidos em território colombiano. Este acordo entre os dois países também inclui auxílio nos esforços de reduzir as áreas de cultivo de coca, através das fumigações dos plantios.

A percepção do tráfico de drogas como uma “nova ameaça” aos países do continente americano também gerou a necessidade de cooperação e diálogo para o tratamento desta problemática. Ainda no final da década de 1980, quando as discussões conjuntas para enfrentar o tráfico na região se iniciavam dentro da Organização dos Estados Americanos (OEA), foi criada a Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD). Esta Comissão, nos anos iniciais, funcionou como um órgão de diálogo a fim de incentivar a cooperação entre os países, e logo passou a propor políticas que visavam tanto à redução da

¹ Mestranda em Relações Internacionais - Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC/SP). E-mail: helenas.castro@yahoo.com.br

oferta, com programas alternativos, como a redução da demanda de drogas, incentivando programas de apoio aos dependentes dentro dos Estados membros.

A CICAD partiu de uma iniciativa dos Estados Unidos, que garantiria a diminuição do peso dado a este país na promoção de políticas de combate ao tráfico, mas com o tempo as propostas dos demais países do continente, principalmente os sul-americanos, foram ganhando espaço na Comissão, fazendo com que a mesma não se centrasse exclusivamente nas medidas de redução à oferta. Porém, muitos temas ainda não são discutidos no âmbito desta, como o Plano Colômbia, programa que é motivo de preocupação e divergências entre os países na América do Sul. E também, desde a criação da CICAD o cargo de secretário executivo é ocupado por um representante norte-americano, o que limita a ação deste órgão aos interesses dos Estados Unidos, uma vez que este cargo é o mais importante da Comissão.

Assim, diante desta conjuntura de maior preocupação dos países quanto ao tráfico de drogas e de receio, principalmente dos sul-americanos, quanto às políticas de repressão promovidas pelos Estados Unidos, emergiu em abril de 2010 o Conselho Sul-Americano para o Problema Mundial das Drogas (CSPMD), o qual será o objeto de estudo deste trabalho.

O objetivo deste artigo será analisar o CSPMD, qual o contexto em que foi criado, quais seus objetivos e qual a contribuição deste para uma maior cooperação entre os países da América do Sul no que concerne o combate ao tráfico de drogas. Para isto o artigo será dividido em três sessões, além desta Introdução e das Considerações Finais: 1) **O Tráfico de Drogas na América do Sul** – nesta primeira sessão será analisada a conjuntura regional no começo dos anos 2000 no que refere ao problema do consumo e comércio de substâncias ilícitas, pois, assim, se fará uma contextualização do cenário que permitiu e impulsionou os países sul-americanos a criar o CSPMD; 2) **O Conselho Sul-Americano para o Problema Mundial das Drogas** – o objetivo desta sessão é apresentar o CSPMD, quando foi criado, quais seus objetivos e as diretrizes de seu Plano de Ação; e 3) **A Atuação do CSPMD na Região** – nesta terceira sessão constarão as análises sobre os resultados já obtidos com o CSPMD e quais as perspectivas do mesmo para a cooperação no combate ao tráfico de drogas na América do Sul.

1- O Tráfico de Drogas na América do Sul

A década de 1980 foi marcada pela presença de grandes organizações de narcotraficantes colombianas, como os “carteis” de Cali e Medellín, que eram responsáveis pela produção da pasta base de coca em cocaína e posterior transporte desta para os grandes centros de consumo, especialmente os Estados Unidos. Estas organizações controlavam a maioria do mercado de drogas e por vezes cooperavam a fim de evitar a repressão estatal ou de grupos guerrilheiros (RODRIGUES, 2012). Os Estados da Bolívia e Peru tinham sua importância como grandes cultivadores de folha de coca e produtores de pasta base (status que em parte se mantém atualmente), muito devido ao fato de que o cultivo da folha é uma prática tradicional entre a população, sendo para o consumo da própria folha, como um ritual, e para a produção de remédios artesanais. Essa conjuntura caracterizou a região andina como a maior produtora de drogas, principalmente a cocaína, das Américas e, conseqüentemente, o local onde as políticas norte-americanas passaram a agir mais fortemente.

Porém, no início dos anos 1990 este “monopólio” das organizações narcotraficantes começou a se desfazer, a morte do principal líder do “cartel” de Medellín, Pablo Escobar (1993), gerou o desmantelamento da organização, o que ocorreu também com a organização

de Cali, que não se sustentou diante da concorrência aos mercados americanos e europeus sofrida pelas pequenas organizações que se formavam (RODRIGUES, 2012). Estes novos grupos que estavam se inserindo no comércio ilegal de drogas tinham uma estrutura mais flexível, o que permitia uma maior dinâmica para enfrentarem as políticas repressivas. Novos grupos surgiam na mesma proporção que outros desapareciam, novos locais de cultivo e processamento da droga emergiam, assim como, novas rotas de tráfico foram se desenvolvendo à medida que a repressão aumentava.

O fenômeno da globalização, também caracterizado a partir da década de 1990, contribuiu para esta nova estrutura do tráfico de drogas, proporcionando a esta atividade ilícita um caráter transnacional, em que, cada vez mais, novos países se inseriam nesta dinâmica tornando impossível diferenciar países produtores de países de trânsito e aqueles consumidores. Assim, no início dos anos 2000 os países da América do Sul estavam inseridos em um contexto de ampla disseminação do tráfico de drogas, em que novas rotas de trânsito e mercados consumidores se formavam na sub-região.

As substâncias mais comercializadas e consumidas no mundo são a cocaína e o ópio e seus derivados, sendo que os maiores mercados consumidores são os Estados Unidos e os países europeus – nos últimos anos percebe-se uma diminuição do consumo no primeiro em detrimento do aumento do fluxo destas drogas para a Europa (UNODC, 2010). A maior parte da cocaína exportada para estes mercados tem como origem os países da região andina: Colômbia, Peru e Bolívia. A cocaína levada até os Estados Unidos transita pelos países da região do Caribe até chegar ao México, onde é atravessada pelas fronteiras com aquele país, já a cocaína que tem como destino a Europa passa, principalmente, pela Venezuela e Brasil (DERGHOUGASSIAN e VARONE, 2009).

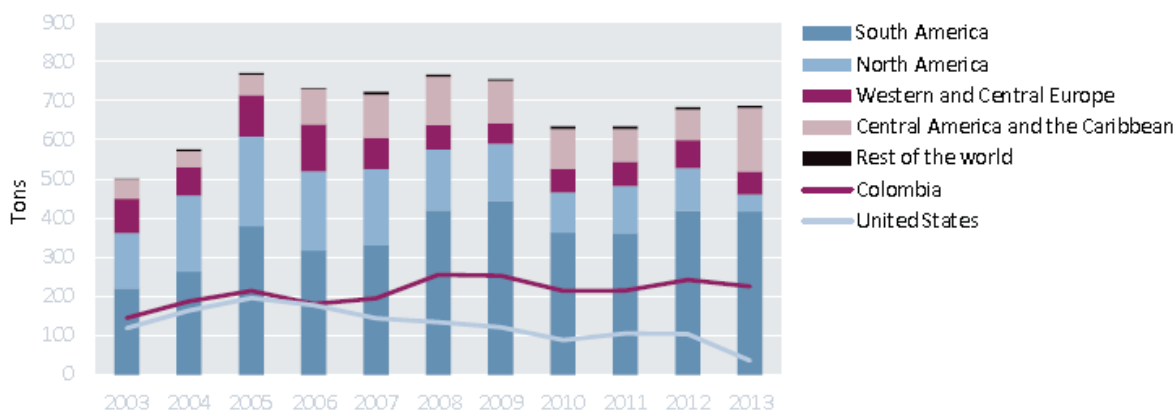
A América do Sul também desponta como um grande mercado consumidor desta substância, em 2008 o volume de apreensões de cocaína nesta sub-região totalizou 418 toneladas, sendo o maior aumento, em relação a 2007, registrado na Colômbia: 61,9 toneladas (UNODC, 2010, p166). Entre 2010 e 2012 registrou-se um aumento percentual da prevalência de uso da droga entre a população sul-americana, de 0,7% para 1,2%, ocasionado pelo alto consumo de cocaína no Brasil, o maior mercado da sub-região. Com isso, os países da América do Sul mantêm a maior quantidade da droga apreendida no mundo (UNODC, 2015, p.53). A seguir têm-se as figuras 1 e 2, em que se apresentam respectivamente: a variação da quantidade de cocaína apreendida em alguns países sul-americanos de 2007 para 2008 e a quantidade desta substância apreendida por regiões, no intervalo de 2003 a 2013.

Fig.1 - Evolução das Apreensões de Cocaína na América do Sul (excluindo a Colômbia), 2007-2008.



Fonte: Relatório Mundial sobre Drogas (UNODC, 2010, p.166).

Fig. 2 – Quantidades globais de cocaína apreendida, por região e em países selecionados, 2003-2013.



Fonte: Relatório Mundial sobre Drogas (UNODC, 2015, p.53).

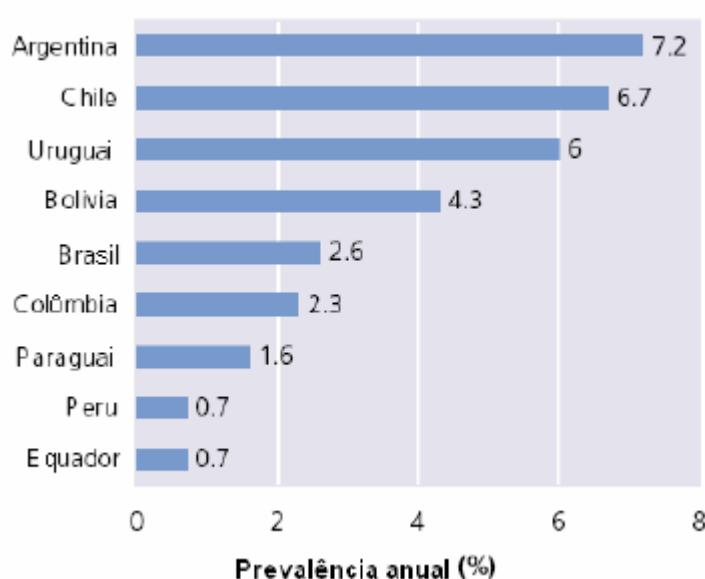
O consumo de maconha também está aumentando na América do Sul, uma vez que o Paraguai vem se estabelecendo como um grande cultivador e exportador da planta – este país se configura como o maior produtor de maconha da sub-região. Cabe assinalar que o comércio desta droga na sua maior parte é intra-regional, a produção paraguaia destina-se majoritariamente aos países do cone sul, em especial ao Brasil, com poucas quantidades transitadas até a Europa (DERGHOUGASSIAN e VARONE, 2009). No início dos anos 2000 também se registrou um aumento no número de

apreensões de maconha na sub-região,

6

principalmente na Bolívia. Entre 2003 e 2009 obteve-se um aumento anual de 147%, o volume da droga apreendida neste país subiu de 8,5 toneladas no primeiro ano para 1.937 toneladas em 2009 (UNODC, 2010, p. 188). Na figura abaixo é apresentada a prevalência anual de uso de maconha entre a população adulta em alguns países sul-americanos.

Fig. 3 – Prevalência anual do uso de maconha entre a população de 15-64 anos em países selecionados da América do Sul (Dados de 2007)

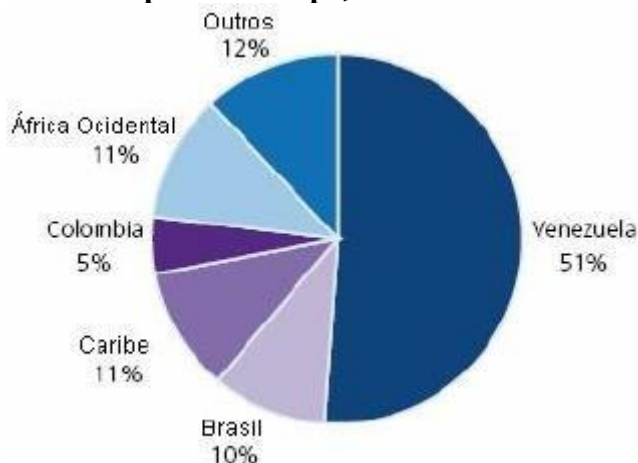


Fonte: Relatório Mundial sobre Drogas (UNODC, 2010, p.197).

Além destas substâncias, vem crescendo o comércio de drogas sintéticas, substâncias do tipo anfetamina (ATS - amphetamine-type stimulants), que inclui o grupo anfetamina e o grupo ecstasy. O consumo destas drogas tem aumentado na América do Sul nos últimos anos, vindas principalmente da Europa, mas laboratórios clandestinos de ATS também estão sendo encontrados em alguns países sul-americanos, como Brasil e Argentina. (UNODC, 2010).

A repressão mais incisiva contra a produção e tráfico de drogas na região andina, em especial na Colômbia, gera o chamado “efeito balão”: as políticas repressivas em um país transbordam o problema para os demais, havendo um fortalecimento da produção de drogas nos Estados vizinhos desta região. Registra-se um aumento no número de laboratórios de processamento da coca nos países do Cone Sul, em especial no Brasil (DREYFUS, 2009), também se aumenta a importância destes países como áreas de trânsito, em substituição aquelas do Caribe e América Central onde as ações de combate ao tráfico se intensificaram, muito devido à presença mais efetiva dos Estados Unidos. A maior parte da cocaína que era exportada direta da Colômbia para os mercados europeus também passou a transitar pelos países sul-americanos, em resposta a estas políticas de repressão (UNODC, 2010). Como se ilustra na figura 4:

Fig. 4 – Locais de origem de carregamento de drogas por via marítima da América do Sul para a Europa, 2006-2008.



Fonte: Centro de Análises de Operações Marítimas, apud Relatório Mundial Sobre Drogas (UNODC,

2010, p.234)

Esta necessidade de dinamização dos locais de produção e trânsito da droga impulsiona o aumento do consumo nos países do Cone Sul – a Argentina e Brasil despontam como os maiores mercados de cocaína na América do Sul, em termos absolutos (UNODC, 2010). Uma parte da droga que transita na sub-região acaba retida para consumo interno, principalmente nos grandes centros urbanos destes países, que juntamente com o aumento das produções locais colocam a América do Sul como um importante ator no tráfico mundial.

Diante deste cenário em que há um aumento da participação de todos os países sul-americanos no tráfico de drogas global, em que a produção já não fica mais restrita a região andina e novos mercados consumidores e rotas de trânsito interligam toda a América do Sul, tornou-se necessário que a sub-região procurasse mecanismos próprios para enfrentar esta problemática. O organismo hemisférico designado a debater e propor políticas para o combate ao tráfico de drogas, a Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD), já não se demonstrava como uma resposta viável para atender os interesses sul-americanos. Assim, em abril de 2010, a partir de uma iniciativa do presidente equatoriano, Rafael Correa, foi estabelecido o Conselho Sul-Americano para o Problema Mundial das Drogas (CSPMD), com o objetivo de propor medidas fieis as características da América do Sul.

2- O Conselho Sul-Americano para o Problema Mundial das Drogas

O Conselho Sul-Americano para o Problema Mundial das Drogas (CSPMD) é uma instância recém-criada, no âmbito da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL). Este conselho emergiu em um contexto de implementação de organismos regionais na América do Sul no início dos anos 2000, em que os países desta sub-região buscavam uma maior articulação e cooperação interna para tratar os problemas regionais de forma autônoma e garantindo a soberania estatal frente, principalmente, a intervenções extra regionais, com

destaque aos Estados Unidos. A própria UNASUL emergiu neste período, tendo seu Tratado Constitutivo assinado em 23 de maio de 2008 pelos 12 Estados independentes da América do Sul. Neste consta seu objetivo principal:

(...) construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infra-estrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados (UNASUL, 2008, p. 6 e 7).

Ainda no ano de 2008, em 16 de dezembro, foi criado o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), um organismo também pertencente à UNASUL, que tem como objetivo promover a cooperação entre os países da região no âmbito da defesa, a fim de criar uma identidade regional e promover uma indústria bélica na América do Sul. A ênfase dada por este organismo à defesa na região tem o intuito de separar os assuntos de segurança pública, os quais devem ser tratados internamente pelos países, ou então através de outros organismos regionais, que não o CDS. Assim, ainda via-se a necessidade de criar um organismo que impulsionasse a cooperação na região para solucionar um problema que acomete todos os países, o tráfico de drogas, tal organismo seria o CSPMD.

A intenção de se debater o tema das drogas entre os países na América do Sul já estava presente no Tratado Constitutivo da UNASUL (2008). No artigo 3 onde são apresentados os objetivos específicos, o item **g**² conversa sobre a necessidade de coordenação entre os organismos especializados dos Estados membros em fortalecer a luta contra diversas ameaças que acometem a região, entre elas o “problema mundial das drogas” (UNASUL, 2008, p.9).

Em agosto de 2009 durante a III Reunião Ordinária do Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo, realizada em Quito (Equador), foi proposta a criação do organismo, ainda com o nome de Conselho Sul-Americano de Luta contra o Narcotráfico. Porém, a fim de evitar o caráter repressivo e a lógica de segurança optou-se por mudar o nome do mesmo. A mudança ocorreu após as I, II e IV Reuniões de Vice-ministros e Especialistas do Conselho, ocorridas nos dias 28 e 29 de fevereiro, 4 de março e 7 e 8 de abril de 2010, que culminaram na assinatura do Estatuto do Conselho Sul-Americano para o Problema Mundial das Drogas (CSPMD), conformando-o em uma instancia permanente “de consulta, cooperação, e coordenação para enfrentar o problema mundial das drogas” (UNASUL, 2010a, p.1- tradução própria).

Os princípios que regem as ações do CSPMD seguem aqueles propostos pela UNASUL, de respeito à soberania dos estados e não intervenção nos regimentos internos dos mesmos, além da cooperação entre os países para solucionar o problema das drogas, atuando de forma equilibrada nos níveis de redução da oferta e redução da demanda. Os objetivos gerais estabelecidos no Estatuto são:

- a. Propor estratégias, planos e mecanismo de coordenação e

² Transcrição completa do item: “a coordenação entre os organismos especializados dos Estados Membros, levando em conta as normas internacionais, para fortalecer a luta contra o terrorismo, a corrupção, o problema mundial das drogas, o tráfico de pessoas, o tráfico de armas pequenas e leves, o crime organizado transnacional e outras ameaças, assim como para promover o desarmamento, a não proliferação de armas nucleares e de destruição em massa e a desminagem” (UNASUL, 2008, p.9).

cooperação entre os Estados Membros para incidir de forma integral em todos os âmbitos da problemática, de acordo com o estabelecido no artigo 5 do Tratado Constitutivo da UNASUL;

b. Construir uma identidade sul-americana para enfrentar o problema mundial das drogas, tomando em conta os compromissos internacionais nesta matéria, assim como as características nacionais e sub-regionais, para fortalecer a unidade da América do Sul;

c. Fortalecer as relações de amizade e confiança através da cooperação interinstitucional entre as agências especializadas de cada país, para fazer frente ao problema mundial das drogas, mediante o fomento do diálogo e de busca de consensos;

d. Promover a articulação de posições de consenso em foros multilaterais em matéria de drogas, com fundamentado no artigo 14 do Tratado Constitutivo da UNASUL (UNASUL, 2010a, p.2 – tradução própria).

Além destes objetivos gerais, o CSPMD contém 10 objetivos específicos, dentre os quais propõem a cooperação na capacitação das instituições e dos profissionais dedicados ao problema das drogas, o intercâmbio de informações e práticas desenvolvidas para enfrentar esta questão, como também, destacam-se os objetivos que abordam a possibilidade de harmonização das normas penais, civis e administrativas dos Estados e que propõe a cooperação judicial, policial e das unidades de inteligência financeira efetiva, a fim de responder aos delitos relacionados ao problema das drogas.

Juntamente com a aprovação do Estatuto do Conselho na Reunião Extraordinária de Chefes e Chefes de Estado e de Governo da União das Nações Sul-Americanas, realizada no dia 4 de maio de 2010 na cidade de Los Cardales, Argentina, foi estabelecido o Plano de Ação do mesmo, o qual consta com cinco linhas de ação por âmbito de competência: 1) Redução da Demanda; 2) Desenvolvimento Alternativo, Integral e Sustentável; 3) Redução da Oferta; 4) Medidas de Controle; e 5) Lavagem de ativos. Em cada linha de ação há uma série de objetivos que as permeiam. Além disso, no Plano de Ação está prevista a necessidade de Coordenação e Fortalecimento Institucional entre os membros do Conselho, a fim de promover estratégias de comunicação sobre o problema das drogas, além de fomentar os Observatórios Nacionais sobre Drogas para impulsionar uma rede de compartilhamento de informações, que auxilie na formulação de políticas eficazes para o controle do abuso de drogas na região (UNASUL, 2010b).

O CSPMD é composto por ministras, ministros ou chefes nacionais, que são designados pelos países membros, os quais são responsáveis pelas políticas de enfrentamento do problema das drogas, assim como, conta com uma instância executiva, ocupada pelos representantes das Relações Exteriores dos Estados membros, conformados em delegações. A presidência do Conselho corresponde ao Estado que ocupe a Presidência Pró-Tempore da UNASUL, sendo possível que este designe outro país membro para ocupar este cargo no CSPMD (UNASUL, 2010a).

Ainda no Estatuto do Conselho há menção a possibilidade de criação de grupos de trabalho para executar as atividades do Plano de Ação. Os quais foram estabelecidos pelos membros do CSPMD a fim de implementar as diretrizes do Plano de Ação, sendo que para cada grupo há um ou mais países coordenadores: 1) Redução da Demanda – Argentina; 2) Desenvolvimento Alternativo, Integral e Sustentável – Peru; 3) Redução da Oferta – Chile; 4) Medidas de Controle – Colômbia; 5) Lavagem de Ativos – Peru e Venezuela; 6) Fortalecimento Institucional e Harmonização Legislativa – Uruguai e Argentina (VELASCO,

2012). Na VI Cúpula Presidencial da UNASUL em novembro de 2012, na cidade de Lima (Peru), realizou-se uma reunião preliminar do CSPMD – Reunião de Instância Executiva³ – em que se aprovou a extensão do mandato dos grupos de trabalho para o ano de 2013 (VELASCO, 2013).

3- A Atuação do CSPMD na Região

O Conselho Sul-Americano para o Problema Mundial das Drogas (CSPMD) é uma instância recente, que enfrenta alguns desafios para a sua eficaz atuação e promoção da cooperação entre os países da América do Sul. O primeiro desafio enfrentado pelo CSPMD se deu em de 2011, um ano após a sua implementação, quando foi criado o Conselho Sul-Americano em matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional. Este Conselho surgiu com o objetivo de promover políticas conjuntas entre os países membros da UNASUL que atuassem contra o crime organizado transnacional, ação a qual o CSPMD buscava não inserir nos seus objetivos, uma vez que tinha como intenção abordar a problemática das drogas no âmbito da saúde pública e não pela lógica da segurança.

Porém, temia-se uma junção entre os dois conselhos, uma vez que não estavam claros as designações e mandatos de cada um no referente à problemática da delinquência transnacional. Diante destas inquietudes, no VI Encontro Presidencial da UNASUL em Lima (Peru), em novembro de 2012, estabeleceu-se que o CSPMD ficaria responsável pelos assuntos referentes ao problema das drogas e o narcotráfico, enquanto os demais temas ligados ao crime transnacional estariam a cargo do Conselho de Segurança Cidadã (VELASCO, 2013). Ademais, com esta separação dos âmbitos de ação entre os conselhos, foi decidido que o “Mecanismo de Consultas Regulares de autoridade judiciais, policiais, financeiras, aduaneiras e de órgãos de combate às drogas”, anteriormente pertencente ao CSPMD – este mecanismo foi criado em novembro de 2011 pelos países sul-americanos – seria compartilhado entre ambos os organismos da UNASUL (VELASCO, 2013, p.3).

Não obstante, os principais desafios enfrentados pelo CSPMD se referem à dificuldade de cooperação entre os países membros em promover políticas conjuntas de combate ao problema das drogas e aos limites de incorporar a sociedade civil nos debates sobre o tema, sendo este um dos principais objetivos promulgados pelo Conselho. A participação dos países sul-americanos nas atividades do CSPMD é mínima, embora a execução das atividades dos grupos de trabalho seja coordenada pelos Estados da sub-região, percebe-se que nem todos se dispõem em assumi-las – países importantes na luta contra o tráfico de drogas como o Brasil e a Bolívia, por exemplo, não ocupam a direção de nenhum grupo.

A Venezuela aparece como um país, a início, engajado nas atividades do Conselho. Durante o VI Encontro Presidencial realizou-se uma Reunião de Instância Executiva do CSPMD, em que dentre as ações aprovadas, estabeleceu-se que seriam analisadas as

³ Esta reunião preliminar obteve outros logros: a conformação de um grupo ad hoc para avaliar as atividades do Plano de Ação em médio prazo; uma coordenação do CSPMD com o Conselho Sul-Americano em matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional; e propôs-se avaliar as propostas venezuelanas de estabelecer um Sistema de Intercâmbio de Informação Sobre Drogas na região, de realizar um diploma sobre Vigilância e Controle para a Prevenção do Tráfico Ilícito de Drogas e o de estabelecer um Centro de Estudos Sul-Americano de Drogas (VELASCO, 2013).

propostas requeridas pela Venezuela: “estabelecer um ‘Sistema de Intercâmbio de Informação Sobre Drogas em nível da UNASUL’”; a “realização de um Diplomado sobre Vigilância e Controle para a Prevenção do Tráfico Ilícito de Drogas”; e “estabelecer um Centro de Estudos Sul-Americano de Drogas” (VELASCO, 2013, p.4). Tais propostas foram aprovadas na III Reunião do Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas, realizada no dia

5 de dezembro de 2012, ficando a Venezuela responsável por elaborar o Sistema de Informação e o Centro de Estudos (VELASCO, 2013).

Algumas outras ações acordadas nesta III Reunião, como a formação de um grupo *ad hoc* para avaliação de médio prazo do Plano de Ação e manter uma posição regional comum para fazer frente nos encontros das Nações Unidas sobre o problema das drogas, não se realizaram no ano seguinte. A avaliação de médio prazo que estava prevista para o segundo semestre de 2013 não se realizou, assim como a reunião presidencial anual do Conselho. Não obstante, por iniciativa venezuelana – o país assumiu a presidência setorial do CSPMD – promoveu-se uma reunião via Skype entre os representantes dos países, em dezembro de 2013, para se estabelecer os instrumentos de avaliação dos Planos, para serem efetuados no primeiro semestre de 2014 (VELASCO, 2014).

Porém, mesmo diante desta maior iniciativa venezuelana nos primeiros anos de ação do CSPMD, apresentando alternativas as políticas de repressão e atitudes mais reformistas para o tratamento do problema das drogas, Velasco (2014) aponta que a instabilidade interna sofrida pelo país, sob o governo do presidente Nicolás Maduro, apresenta-se como um empecilho para uma maior participação e impulso da Venezuela ao Conselho⁴.

Nos dois primeiros anos de atuação do CSPMD, embora não existindo uma articulação de interesses e ideias dentro da América do Sul, havia o intento de apresentar uma agenda regional única para fazer frente às conferências internacionais que discutiam o problema das drogas. No Encontro América do Sul-África (ASA), em fevereiro de 2013, e na reunião da Comissão de Estupefacientes das Nações Unidas, em março deste mesmo ano e realizada em Viena, o Conselho buscou apresentar-se como representante da região nos debates, assim como, manter uma única voz para a Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas, que ocorrerá em 2016 (VELASCO, 2013). Porém, já na Comissão de Estupefacientes da ONU ocorrida em março de 2014 o CSPMD não logrou apresentar uma agenda comum, refletindo a dificuldade de coordenação das agendas dos países dentro da região (VELASCO, 2014).

A falta de diálogo entre os países sul-americanos no que concerne o tratamento do problema das drogas é o reflexo das diversas políticas nacionais sobre o tema existentes na região. Na Colômbia, por exemplo, há políticas de caráter mais repressivo realizadas em conjunto e apoio do governo dos Estados Unidos, principalmente na luta contra os grupos guerrilheiros ligados ao narcotráfico – Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) – e nas medidas de erradicação dos cultivos da folha de coca, que se dão pela fumigação das áreas de plantio. Não obstante, durante a XXXII Conferencia Internacional de

⁴ A recente crise diplomática entre a Venezuela e a Colômbia aparece como um grande empecilho para o CSPMD. Um dia após o incidente de San Antonio del Táchira, no sudeste da Venezuela, fronteira com a Colômbia, em que militares venezuelanos foram atacados enquanto faziam uma incursão contra o “contrabando de extração”, o governo de Maduro, atribuindo o ataque a contrabandistas ou paramilitares colombianos, determinou o fechamento da fronteira com a Colômbia, além e decretar estado de exceção em alguns municípios fronteiriços (SCHARFENBERG, 2015). Tal fato exige a atuação da UNASUL, em que se verá a real capacidade deste organismo de agir na região como mecanismo de solução de controvérsias entre os países.

Controle de Drogas, realizada na cidade de Cartagena em junho deste ano (2015), o presidente colombiano, Juan Manuel Santos, apresentou um discurso favorável a uma mudança no tratamento do problema das drogas, admitindo o fracasso da atual política de repressão e erradicação, indo de encontro à sugestão do Conselho Nacional de Estupefacientes do país de suspender as fumigações, devido às suspeitas de o herbicida utilizado causar câncer na população (LAFUENTE, 2015).

Na Bolívia, sob o governo do presidente Evo Morales, há uma intensificação do combate ao narcotráfico, porém com um viés diferente do observado no seu vizinho andino. O lema do governo boliviano é: “cocaína no, coca sí”, em que há um apoio e legalização da produção da folha de coca no país, uma vez que esta atividade se configura como uma das bases da economia do país, além de fazer parte da cultura dos camponeses. A expulsão da agência norte-americana DEA (Drug Enforcement Agency) da Bolívia em 2008, é mais um exemplo do interesse do governo do país de promover uma luta contra o narcotráfico de forma distinta da observada a anos na região (SCHULTZE-KRAFT, 2010).

Entre os países do Cone Sul também há divergências com relação ao enfrentamento do problema das drogas. Enquanto na Argentina há um esforço de separar as questões de defesa com as de segurança pública, evitando o uso das Forças Armadas no combate ao tráfico no país, percebe-se uma posição ambígua no Brasil. Ao mesmo tempo em que o governo brasileiro prega pela soberania dos países sul-americanos contra as intervenções militares norte-americanas para o combate ao narcotráfico, há uma forte presença da DEA em território brasileiro, atuando em conjunção, ou até mesmo de forma independente, com a Polícia Federal. Assim como, as Forças Armadas brasileiras atuam nas fronteiras do país e até mesmo dentro das periferias, promovendo uma “guerra” interna contra o narcotráfico. No Uruguai, por outro lado, é onde se observam as maiores alternativas de desvinculação com a política repressiva contras as drogas. Em dezembro de 2013, sob o governo do presidente José Pepe Mujica, aprovou-se a legalização da produção, distribuição e venda de maconha no país, sob o controle do Estado, tornando o Uruguai o primeiro país latino-americano a tomar esta atitude (BBC-BRASIL, 2013).

Tais divergências de posicionamento com relação ao problema das drogas dificultam o diálogo entre os países na região, dentro do próprio CSPMD. A falta de cooperação e coordenação impede a realização de um dos objetivos do Conselho: a criação de um Observatório Sul-Americano de Drogas (VELASCO, 2013). Poucos países na sub-região possuem um Observatório Nacional, sendo muito destes debilitados, o que limita a existência de informações fiéis sobre o consumo e tráfico de drogas nos Estados, dificultando a adoção de políticas próprias para as características da América do Sul (VELASCO, 2013).

Outro objetivo pregado pelo CSPMD é o incentivo a participação da sociedade civil no mesmo. Tal objetivo também está presente na UNASUL, com a criação, em dezembro de 2012 do Foro de Participação Cidadã (VELASCO, 2014), que está vinculado ao Centro de Informação e Comunicações, o qual “pretende promover informação oportuna e detalhada das atividades dos grupos de integração, receber sugestões e iniciativas e prestar assistência técnica para o desenvolvimento de iniciativas de participação cidadã” (VELASCO, 2013, p. 6). Os Conselhos setoriais da UNASUL devem desenvolver um website, vinculado ao Centro de Informação, a fim de impulsionar a participação da sociedade civil nos mesmos. Dentro do CSPMD o grupo de trabalho 1 (Redução da Demanda) ficou responsável em desenvolver este website – ação que ainda não se concretizou (VELASCO, 2013). Velasco (2014) aponta que mesmo levando em consideração o caráter recente do Foro, no que concernem as políticas de drogas não há muita participação da sociedade civil.

As observações feitas sobre os primeiros anos do CSPMD mostram um Conselho ainda no seu estágio inicial, com poucos objetivos alcançados e muitas dificuldades para serem superadas, sendo que a maioria converge na falta de cooperação entre seus Estados-membros. A falta de interesse dos países sul-americanos em impulsionar as atividades dentro do CSPMD dá-se em parte pela aproximação deste com os demais organismos regionais e hemisféricos, que também se propõem em debater o problema das drogas, como a CICAD. Ainda percebe-se um vínculo entre os objetivos e ações propostas pelo CSPMD e aqueles promulgados pela Comissão da OEA, como o foco na redução da oferta e demanda de drogas e a preocupação com a lavagem de ativos (VELASCO, 2014). O Conselho da UNASUL ainda não conseguiu superar o enfoque em políticas punitivas, para ir além e propor medidas mais alternativas, que desvinculem por completo o enfrentamento do problema das drogas da lógica de segurança, para assim ir de encontro com as iniciativas que já se apresentam nos países que o compõem.

Considerações Finais

O problema das drogas atinge todos os países sul-americanos, tornando difícil dividi-los entre produtores, consumidores e países de trânsito, devido à complexidade e dinamização das redes de tráfico. Como apresentado na primeira parte do trabalho, muitos dos países, especialmente os do Cone Sul, que antes eram considerados apenas países de trânsito têm se configurado como importantes mercados consumidores das drogas produzidas, principalmente, na região andina (Colômbia, Bolívia e Peru), assim como, devido ao “efeito-balão”, reflexo da repressão incisiva em alguns territórios, novos países se constituem como pontos de cultivo e produção destas substâncias ilícitas.

Este cenário de intenso fluxo de drogas na América do Sul exige dos países uma cooperação eficaz para combater o tráfico e criar políticas que auxiliem na redução do consumo. Não obstante, tais políticas devem ir de encontro às especificidades da sub-região, evitando a propagação das medidas repressivas impostas há décadas pelos Estados Unidos, as quais não se mostraram totalmente eficazes na erradicação desta problemática. O Conselho Sul-Americano para o Problema Mundial das Drogas (CSPMD), criado em 2010, apresentou-se inicialmente como uma alternativa para o enfrentamento do problema das drogas, incentivando os países sul-americanos a cooperar neste âmbito. Porém, como visto neste trabalho, o Conselho tem encontrado dificuldades para se desprender da lógica repressiva, se assemelhando a outros organismos que debatem esta temática das drogas, como a Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD).

A dificuldade de cooperação entre os países sul-americanos é o maior empecilho para a evolução do CSPMD. As políticas empregadas na sub-região são divergentes, o que dificulta o diálogo entre os governantes, impedindo a formação de políticas atendam a América do Sul por completo. Assim como, muitos países não demonstram interesse em participar ativamente das atividades do Conselho, como exemplos têm a Bolívia e o Brasil, os quais não ocupam a liderança em nenhum grupo de trabalho do CSPMD. Tais países são de vital importância na luta contra o tráfico de drogas. O primeiro além de ser um grande cultivador da folha de coca, tem se constituído como um importante produtor de cocaína, assim como, o governo de Evo Morales tem adotado políticas alternativas para o enfrentamento da questão no âmbito interno. O Brasil, além de um importante país de trânsito para a droga destinada à Europa, é um grande mercado consumidor e tem chamado atenção

por um aumento na participação como produtor de substâncias ilícitas.

Portanto, com uma análise mais atenta ao funcionamento do CSPMD e às políticas de combate ao tráfico de drogas realizadas pelos países sul-americanos, conclui-se que a possibilidade de uma integração regional para o enfrentamento do problema das drogas está bem distante de ocorrer. Este Conselho da UNASUL pode ser interpretado como uma iniciativa de cooperação regional, que vislumbra o aumento do diálogo entre os países e uma futura superação da lógica de repressão no combate às drogas. Porém, há muito que avançar. É necessária uma maior iniciativa e coordenação entre os objetivos e políticas dos Estados. E o próprio CSPMD deve revisar suas vertentes de ação, apresentando alternativas às políticas antigas que permeiam o continente, para assim, atrair aqueles países sul-americanos que buscam enfrentar o problema das drogas fora do âmbito da segurança.

REFERÊNCIAS

BBC-BRASIL. Uruguai aprova legalização do cultivo e venda da maconha. **BBC**, 10 dez. 2013. Disponível em: <
http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/12/131210_uruguai_aprova_maconha_mm
> . Acessado em: 16 jul. 2015.

DERGHOUGASSIAN, K.; VARONE, P.. El Crimen Organizado en el Cono Sur. Um Mapeo de las Transacciones Ilícitas en Argentina, Uruguay, Paraguay y Chile. In: MATHIEU, H.; ARREDONDO, P. (Eds.). **Anuario 2009 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe**. Bogotá, jun. 2009.

DREYFUS, P. Mapeo del Crimen Organizado de Brasil. In: MATHIEU, H. M; ARREDONDO, P. R. **Anuario 2009 de Seguridad em America Latina y el Caribe**. Bogotá, junio de 2009.

LAFUENTE, J.. Santos Pide um cambio en la lucha global contra las drogas. **El País**, Bogotá, 2 de jun. 2015. Disponível em: <
[http://internacional.elpais.com/internacional/2015/06/02/actualidad/1433273029_488181.ht](http://internacional.elpais.com/internacional/2015/06/02/actualidad/1433273029_488181.html)
ml > . Acessado em: 3 jun. 2015.

1

RODRIGUES, T.. **Narcotráfico: uma guerra na guerra**. 2.ed. São Paulo: Desatino, 2012. 144p. (Elementos).

SCHAFENBERG, E. Venezuela fecha fronteira com Colômbia após ataques a militares. **El País**, Caracas, 20 ago. 2015. Disponível em:
<http://brasil.elpais.com/brasil/2015/08/20/internacional/1440046617_105035.html
> . Acessado em: 25 ago. 2015.

SCHULTZE-KRAFT, M. Actualización y ampliación de los map eos sobre el crimen organizado en Colombia y la región andina, 2008-2009. In: MATHIEU, H; GUARNIZO. C. N (Eds.). **Anuario 2010 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe**. Bogotá, oct. 2010.

UNASUL. Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas. Brasília:2008. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do->

sul-e-integracao- regional/unasul/tratado-constitutivo-da-unasul>. Acesso em 8 maio 2015

_____. Estatuto del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas. Quito, Ecuador. Abril 2010a. Disponível em: <
<http://www.unasursg.org/images/descargas/ESTATUTOS%20CONSEJOS%20MINISTERIALES%20SECTORIALES/ESTATUTO%20CONSEJO%20DE%20DROGAS.pdf>> Acesso em 8 maio 2015.

_____. Plan de Acción del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas. Los Cardales, Argentina. Maio 2010b.
UNODC. World Drug Report 2010. United Nations Office on Drugs and Crime. Vienna, jun. 2010. 313p.

_____. World Drug Report 2015. United Nations Office on Drugs and Crime. Vienna, 2015. 162p.

VELASCO, C. A.. Los retos que enfrenta el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas de UNASUR. Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas, Julho 2012.

_____. El Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas de la UNASUR. Logros y desafíos 2012-2013. Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas, Março 2013.

_____. El Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas de la UNASUR ¿En el limbo?. Consorcio Internacional sobre Política de Drogas, Março 2014.

ILHAS MALVINAS: A INFLUÊNCIA DA GEOPOLÍTICA BRITÂNICA E A POLÍTICA EXTERNA DOS PAÍSES DA AMÉRICA DO SUL

Rogério do Nascimento Carvalho¹

Resumo: O presente estudo visa trazer a superfície do conhecimento um dos embates diplomáticos que se arrastam por mais de um século entre os Governos britânico e argentino pelo território das Ilhas Malvinas. Enquanto um se baseia no direito histórico, o outro pela permanência do seu poderio marítimo. O que ganhou força após as descobertas e exploração de reservas de petróleo e gás, levando as duas a contar com apoio de seus aliados. De um lado, o Reino Unido tem mostrado a sua influência sobre essa região e as suas reais intenções. Ao mesmo tempo, os países sul-americanos têm favorecido suas políticas externas e demonstrando apoio e interesse pela soberania argentina. O artigo tem cunho pesquisa bibliográfica, exploratório se baseando em estudos, dados, documentos e reportagens que refletem esse contorno geopolítico.

Palavras chave: Reino Unido – Argentina – Geopolítica – Ilhas Malvinas

INTRODUÇÃO

O presente visa trazer a discussão o novo cenário geopolítico e econômico que as Ilhas Malvinas, território ultramarino do Reino Unido localizado no Atlântico Sul, tem ganhado destaque nessas últimas três décadas.

O arquipélago é ainda um território de conflito diplomático entre a Coroa britânica e o Governo argentino, que desde 1833 reivindica o domínio daquela região. Baseando-se em Tratado de Tordesilhas (1492) sendo este que consignou à Espanha a posse das ilhas e à Argentina como sucessora quando do processo de independência. Ao mesmo tempo, mostrar quais os interesses que levam o Reino Unido a manter essa região sob sua tutela.

Mesmo ciente da recém-descoberta de petróleo e gás na área marítima que circunda as ilhas Malvinas, observa que a questão se encontra sem solução definitiva em curto prazo. Há de ressaltar aqui o interesse que o arquipélago proporciona no tocante a projeção de poder sobre terra no continente antártico, ao mesmo tempo garantir rotas marítimas para o próprio Reino Unido e seus aliados e organizações internacionais que esteja presente.

Esse contexto internacional provoca implicações geopolíticas na América do Sul, e, nos últimos anos, a Argentina, apoiada pelos vizinhos sul-americanos, imprime uma crescente agressividade em sua política externa, baseada no direito internacional e busca junto a organismos internacionais a abertura de negociações para dirimir esta questão.

A maior contribuição do presente trabalho será em ofertar um olhar mais crítico, dentro do meio acadêmico, acerca de países como o Reino Unido², analisando a sua geopolítica e sua influência no Atlântico Sul, cujo recorte físico é estabelecido na região do arquipélago que envolve as Ilhas Malvinas³, bem como apontar diretrizes para as novas

¹ O autor é mestrando no Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval, além de Advogado, bacharel em Direito pelas Faculdades Integradas de Guarulhos, pós-graduado em direito público pela Escola Superior de Advocacia da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção de São Paulo, professor universitário na Faculdade de Caldas Novas – GO (UNICALDAS).

² Reino Unido - Entende-se por Reino Unido o conjunto de países que são formados pela Inglaterra, País de Gales e Escócia (estes formando o que conhecemos por Grã-Bretanha) mais a Irlanda do Norte, cujo nome oficial é Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte. Trata-se de um Estado soberano e para efeitos deste trabalho as referências utilizadas recairão na nomenclatura “Reino Unido”. Cabe aqui uma observação de que em relação a competições esportivas, com exceção dos Jogos Olímpicos, estes países competem cada um sob a sua bandeira, ou seja, separadamente, a exemplo da Copa do Mundo de Futebol

³ Ilhas Malvinas (Falkland) - As Ilhas Malvinas estão localizadas abaixo do paralelo 50°S, cerca de 740

riquezas descobertas nesta área e seus consequentes conflitos.

É pela vertente de uma pesquisa bibliográfica, de cunho exploratório, quantitativa que se buscará aprofundar o conceito da geopolítica britânica, bem como a questão da legalidade ou ilegalidade da posse britânica faces abordadas no presente trabalho.

DESENVOLVIMENTO:

Reino Unido: controle de área marítima no entorno das ilhas Malvinas.

O Reino Unido é formado por ilhas e não está conectado fisicamente com o continente europeu. Este possível isolamento lhe deu vantagens marítimas, e aos britânicos a buscar por transporte de bens comerciais e uma forma de superar a fragilidade que possuem nas suas terras, que são pobres para a prática agrícola.

Com a força direcionada ao transporte marítimo, a consequência lógica foi o desenvolvimento de uma forte marinha de guerra, que vai dar aos britânicos o domínio dos mares e o poder marítimo, já no século XVIII.

Segundo MAHAN (1987)⁴, expõe que a exploração das riquezas do mar é feita pelos Estados que possuem o domínio do mar, expressado por meio de seu poder naval, por isso a importância de desenvolver a Marinha de Guerra, que vai proteger as linhas de comunicação e dissuadir eventuais inimigos.

A geopolítica britânica cresce fortemente em fins do século XVIII, cuja base é não europeia, mas sim de cunho colonial. O Reino Unido vai preconizar sua política baseada no seguinte tripé: obtenção de colônias, investir fortemente na “*Royal Navy*” (Marinha Britânica) e na Revolução Industrial que vai se traduzir na nova maneira de organizar a produção/consumo de bens.

Com o intuito de manter seu poder e de afastar concorrentes como a França e da unificada Alemanha, que ao chegar tarde à corrida colonial necessitava de possessões com riquezas para fomentar seu crescimento, o Reino Unido vai buscar possuir uma rede de bases navais no mundo, e na região do Atlântico Sul vai se localizar nas Ilhas Malvinas.

Toda essa precaução visa não perder o controle marítimo dos mares do mundo e de garantir o comércio britânico, o que deixaria o Reino Unido com visibilidade global, bem como o de possuir influência na região do Atlântico Sul.

Através de uma análise dos documentos oriundos do Governo britânico que envolvem a sua geopolítica encontraremos no “*The Strategic Defence and Security Review*” (2010), a maneira como o Reino Unido defende os territórios ultramar, em especial no Atlântico Sul, e afirmar sua rede de bases operacionais.

A importância geopolítica do Atlântico Sul para o Reino Unido, no período da Guerra Fria (1947-1989), pode também ser observada por três enfoques: o primeiro, dado pela nacionalização do Canal de Suez, em 1956, pelo Egito, seguido pelo processo de independência de países da costa atlântica da África, e por fim, o interesse da então União das Repúblicas Socialistas Soviéticas na região, hoje substituído pela China.

Na mesma época em que as Malvinas fora objeto de um conflito armado, ocorrido em 1982⁵, vencido pelo Reino Unido, e que atualmente é objeto de crescentes protestos por parte

quilômetros a leste da Argentina, a 480 km a noroeste extremo sul da América do Sul. Um arquipélago formado por duas ilhas maiores e outras 200 ilhas menores, que totalizam uma área de 8.704 km²

⁴ MAHAN, A.T. *The Influence of Sea Power upon history 1660-1783*. New York: Dover Publication, 1987

⁵ Guerra das Malvinas foi um confronto armado iniciado em 02 de abril de 1982 e encerrado em 14 de junho do mesmo ano.

da Argentina, porém essa tensão pode levar a exacerbação de um conflito, que encontra-se não resolvido.

As questões que surgem oriundas deste conflito repousam no ditame de recentes descobertas de petróleo e gás natural que levam o Reino Unido a manter consideravelmente seus investimentos na área de segurança na região.

As recentes descobertas de petróleo na região podem aumentar o tráfego comercial no Atlântico Sul, em especial nas ilhas Malvinas, visto que a geração de divisas pode chegar ao montante de US\$ 180 bilhões⁶ na exploração comercial. Já que atualmente a geração de divisas nas ilhas Malvinas representam US\$ 40 milhões, sendo estes majoritariamente advindos da pesca (60%), em seu Produto Interno Bruto (PIB)⁷.

Com essas novas descobertas, há novos contornos geopolíticos que hodiernamente vão aflorar novos debates acerca da legalidade ou ilegalidade da posse britânica nas ilhas Malvinas, e o interesse da Argentina em promover junto a comunidade internacional seus anseios de retomada das ilhas, valendo-se de argumentos históricos que remontam ao Tratado de Tordesilhas (1492)⁸, e da invasão britânica em 1833⁹.

Para o Reino Unido, a posição estratégica das ilhas Malvinas no Atlântico Sul possui o condão de recuperação de seu dinamismo econômico, o que será proporcionado pela exploração dos recursos naturais oriundos do arquipélago¹⁰, que ganha força com as descobertas de reservas petrolíferas, aumentando a importância desta área localizada a sul do continente americano que é um aporte estratégico militar, econômico sobre os mares e oceanos que se encontram.

A fim de obter uma melhor compreensão acerca do domínio britânico é salutar discorrer sobre a importância da proteção do tráfego marítimo. O Reino Unido, discernindo acerca de que sua posição privilegiada nas Ilhas Malvinas lhe proporciona o controle do Cabo Horn e do Estreito de Magalhães – que são importantes na rota da travessia Atlântico-Pacífico e, por conseguinte, lhe dá acesso privilegiado aos mercados asiáticos.

Alfred Mahan influencia toda uma geração de pensadores em sua obra *The Influence of Sea Power upon History*¹¹, no tocante ao poder marítimo, e que países como o Reino Unido vão utilizar para justificar o controle do mar pelo quatro cantos do globo, pois a manutenção do poder naval era primordial; portanto, o Reino Unido encontra, dentro do pensamento exarado por MAHAN o escopo para dominar a área das ilhas Malvinas.

Desta maneira, corrobora o posicionamento de REIS (2014)¹², que denota a necessidade da presença e visibilidade para garantir, através da superioridade naval, uma projeção de poder perante o mundo, o que lhe deixa com posição de respeito diante de outros Estados.

Para melhor elucidação da aplicação da geopolítica, recorremos à teoria de Spykman¹³, onde ele expõe que a América poderia sofrer invasão tanto de europeus, ou seja,

⁶ Dados obtidos através da reportagem de Viviana Garcia à Exame “Petróleo e turismo podem ser futuro econômico das Malvinas” publicada em 13 mar 2013 < <http://exame.abril.com.br/mundo/noticias/petroleo-e-turismo-serao-futuro-economico-das-malvinas> > Acesso em 17jul 2015

⁷ Id.7

⁸ Tratado de Tordesilhas (1492), no qual foi estabelecido a divisão do Novo Mundo entre as Coroas Ibéricas

⁹ As Malvinas foram território que pertenceu aos governos holandeses, espanhol, argentino e por fim britânico.

¹⁰ Id, 2013.7

¹¹ MAHAN, A.T. *The Influence of Sea Power upon history 1660-1783*. New York: Dover Publication, 1987.

¹² REIS, R G G. *Atlântico Sul e Amazônia Azul: um desafio geopolítico para a sociedade brasileira*. Revista Marítima Brasileira. Rio de Janeiro: 2T/2014

¹³ Ao elucidar da aplicação da geopolítica, recorremos à teoria de Spykman, onde ele expõe que a

a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, que era considerada a ilha- mundo, quanto de asiáticos. Sua Estratégia da Contenção visou barrar esses atores das Américas. Interpretando essa teoria no nosso estudo, deduzimos que o cordão de ilhas que o Reino Unido possui no Atlântico Sul, e que em uma das extremidades está localizada as ilhas Malvinas, serve a este propósito até os dias atuais.

A motivação britânica para justificar sua presença nas ilhas Malvinas perpassa pelo pressuposto de dominação no Atlântico Sul. Todavia, a posição geográfica das ilhas representa ao Reino Unido uma estratégia para dissuadir a presença de demais potências em ascensão, que denota o anseio britânico pelo domínio dos oceanos do mundo (MELLO, 1999)¹⁴.

Entretanto, estas posições acima descritas estão mais focadas nas razões de cunho militar, o que era mais pertinente até o período das Grandes Guerras Mundiais do século XX (1914-1918 e 1939-1945), pois houve batalhas entre britânicos e alemães. Todavia, esse panorama alterou para um viés econômico, e nos dias atuais a atividade pesqueira e turística movimentam as ilhas Malvinas e a perspectiva do impacto da descoberta de recursos energéticos é que mantém o interesse do Reino Unido pela área.

ROBSON (apud OLIVEIRA, 2011)¹⁵ assevera que na região do Atlântico Sul há uma disputa fronteiriça nas Ilhas Malvinas que pode evoluir para um conflito marítimo cujo objetivo “é o potencial para exploração de recursos na região”

O eixo do presente artigo está calcado sob dois pilares que, em conjunto, dão a dimensão dos ditames aqui a ser exarados. Por um lado, o posicionamento das ilhas Malvinas (Geopolítica), aliado a descoberta de novas riquezas econômicas (petróleo e gás), formam o arcabouço de identificar e responder a problemas na região.

ILHAS MALVINAS: um território ultramarino britânico

MACKINDER (1902)¹⁶, célebre inglês que ficou conhecido pela teoria do poder terrestre, faz uma abordagem pertinente acerca da presença britânica em seus territórios ultramar e assim afirma:

Thus the Mediterran fleet, while maintaining the imperial road, subserves also the purpose of the defence of the island. Owing to the continuity of the ocean and to the consequent mobility of sea power, the same may be said of every British squadron, whether in the Indian Ocean, at the Cape, in the China seas, in the Australian seas of the Pacific Coast of America, in the West Indies, or at the Falkland Islands. The strength of each is adjusted to the number of foreign ships in the same waters, because each foreign ship in a distant sea is absent from the neighbourhood of Britain itself.¹⁷

América poderia sofrer invasão tanto de europeus, ou seja, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, que era considerada a ilha-mundo, quanto de asiáticos. Sua Estratégia da Contenção visou barrar esses atores das Américas. Interpretando essa teoria no nosso estudo, deduzimos que o cordão de ilhas que o Reino Unido possui no Atlântico Sul, e que em uma das extremidades está localizada as ilhas Malvinas, serve a este propósito até os dias atuais.

¹⁴ MELLO, L I A. *Quem tem medo da Geopolítica*. São Paulo: HUCITEC, EDUSP, 1999.

¹⁵ OLIVEIRA, M A G. (org.). *Comparando a defesa sul-americana*. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2011

¹⁶ MACKINDER, John Halford. *Britain and British seas*. New York: D. Appleton and Company, 1902

¹⁷ “Assim, a frota mediterrânea, mantendo ao mesmo tempo a estrada imperial, subserve também o objetivo da defesa da ilha. Devido à continuidade do mar e para a consequente mobilidade do poder naval, o mesmo pode ser dito de cada esquadra britânica, quer no Oceano Índico, no Cabo, nos mares da China, nos

As ilhas pertencentes ao Reino Unido no Atlântico Sul remontam a aspectos importantes, como a necessidade de ter pontos de passagem para suas possessões na Ásia. Como ilustra REIS (2014, 35)¹⁸ estas ilhas "transmite uma mensagem simbólica do poder do Estado no mar. É um exemplo prático e real do Sea Power como concepção política e estratégica".

Entretanto, com o protesto argentino questionando a soberania das ilhas e o conflito armado nos anos 80 de século passado, o Reino Unido vai procurar formas de manter esse território chave sob sua influência.

É interessante ressaltar as razões da importância das ilhas Malvinas para o Reino Unido reside no fato de que estas ilhas representam a base territorial mais importante do Atlântico Sul Oriental, além de ser o centro de uma das últimas áreas de pesca do Hemisfério Sul.

A motivação britânica para justificar sua presença nas ilhas Malvinas perpassa pelo pressuposto de dominação no Atlântico Sul. Todavia, a posição geográfica das ilhas representa ao Reino Unido uma estratégia para dissuadir a presença de demais potências em ascensão, que denota o anseio britânico pelo domínio dos oceanos do mundo (MELLO, 1999)¹⁹.

ROBSON (apud OLIVEIRA, 2011)²⁰ assevera que na região do Atlântico Sul há uma disputa fronteiriça nas Ilhas Malvinas que pode evoluir para um conflito marítimo cujo objetivo "é o potencial para exploração de recursos na região"

GRAY (2006, 69)²¹ ao expor acerca do passado do poder marítimo britânico relevante a este estudo assim expõe:

a study of the British experience with sea power over the past four centuries yields a rich haul of strategic history for careful exploitation by theorists. provided general propositions about the land and sea, and later the air, are recognized always to have applicability governed by local detail, the realms of strategic theory and history can cooperate to mutual advantage. Viewed in the context of statecraft and conflict as a whole, British sea power over several centuries is a treasure trove of historical evidence which positively beckons for broad-gauged interpretation²².

Igualmente, apontaremos e discutiremos alguns dos problemas de soberania na região e como os atores locais a interpretam de maneira a lhes favorecer em suas pretensões. Atualmente há uma dimensão que envolve outros países fora da área desta discussão, como a Rússia e a China, o que mostra a importância em nível mundial do Atlântico Sul nos dias atuais.

mares australianos da Costa do Pacífico de América, nas Índias Ocidentais, ou nas Ilhas Malvinas. A força de cada um é ajustado ao número de navios estrangeiros nas mesmas águas, porque cada navio estrangeiro em um mar distante está ausente do bairro da própria Grã-Bretanha". (tradução nossa).

¹⁸ Ibid, 2014

¹⁹ Ibid, 1999.

²⁰ Ibid, 2011

²¹ GRAY, C S. *Strategy and History. Essays on theory and practice*. New York and Oxon: Routledge, 2006.

²² "um estudo sobre a experiência britânica com o poder do mar ao longo dos últimos quatro séculos proporciona uma rica curso da história estratégico para a exploração cuidado pelos teóricos. fornecida proposições gerais sobre a terra e o mar, e mais tarde o ar, são reconhecidas sempre ter aplicabilidade regido por detalhe local, os reinos da teoria estratégica e história podem cooperar para benefício mútuo. Visto no contexto da política e do conflito como um todo, o poder marítimo britânico ao longo de vários séculos é um tesouro de evidência histórica que acena positivamente para a interpretação ampla aferida" (Tradução nossa).

A descoberta de riquezas nas ilhas Malvinas e o conflito latente

O Reino Unido possui interesse nas Ilhas Malvinas como uma possível alternativa de riquezas, o que é confirmado pela recém-descoberta de petróleo e gás na região, e por isso, o controle e a presença no Atlântico Sul é vital para o acesso (e defesa) a estas descobertas, o que justifica as volumosas somas de investimento militar britânico em ascensão na região. Há de se ressaltar aqui o interesse que o arquipélago proporciona no tocante a projeção de poder sobre o continente antártico.

Prevalencia no parlamento britânico, em fins da década de 70 do século passado, que a descoberta de jazidas nas ilhas Malvinas deveria ser objeto de uma maior atenção do Reino Unido. Neste ínterim, MARGHERITIS (1991, 119), sintetiza essas preocupações e assim descreve: “manter uma presença constante e ativa na defesa de seus interesses estratégicos no Atlântico Sul e como uma das possíveis fontes de sustentação das Ilhas”²³

Moniz Bandeira (2012) destaca o trabalho da British Geological Survey, que em 1993 anunciava no entorno de 200 (duzentas) milhas das ilhas Malvinas existiriam reservas capazes para uma produção de 500.000 barris/dia (NIKANDROV, 2010 apud BANDEIRA, 2012)²⁴.

Este entorno estratégico malvinense, confirmado o volume de extração de petróleo de referida área, permitirá ao Reino Unido vencer os obstáculos econômicos, proporcionando novo impulso e dinamismo à sua economia e voltar a figurar como uma das maiores riquezas do globo.

Acredita-se que a receita oriunda da exploração do petróleo pode quadruplicar a receita atual das ilhas Malvinas, que atualmente está calcada nas atividades de pesca e de turismo e que essas atividades somadas geram anualmente cerca 120 milhões de euros ao Produto Interno Bruto das ilhas. (GARCIA, 2013)²⁵.

O Reino Unido, como parte integrante da União Europeia, obtém, através do Tratado de Lisboa (2009)²⁶, em seu anexo II, modificar, dentro do Tratado da União Europeia que vai incluir as ilhas Malvinas com status diferenciado, no regime de “Associação dos Países e territórios ultramar”, com esses direitos procura aproximar ainda mais os habitantes locais de uma chancela europeia, o que vai na contramão de uma solução pacífica com a Argentina, agravando mais o conflito.

Já que a política do Reino Unido para as Ilhas Malvinas e as decorrências que esta impõe para a região e como esta pode vir a gerar conflito, com base na análise da “pax britannica” se amolda nos ditames de comprovar não só a superioridade do Reino Unido ante

²³ MARGHERITIS, Ana. *Os recursos energéticos das ilhas Malvinas e sua relação com o conflito anglo-argentino*. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, v.13, n.1, jan/jul 91, pp 111-132. Disponível em: <http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Margheritis_vol13n1.pdf>. Acesso em : 17 jul 2015.

²⁴ BANDEIRA, L. A. Moniz. *Guerra das Malvinas: petróleo e geopolítica*. **Revista Espaço Acadêmico**, ano 11, n. 132, p. 157-165, maio 2012. Disponível em: <periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/9113>. Acesso em: 26 jul. 2015

²⁵ GARCÍA, V. *Petróleo e turismo podem ser futuro econômico das Malvinas*. **Exame**. Mundo. 13 mar 2013. Disponível em: (<http://exame.abril.com.br/mundo/noticias/petroleo-e-turismo-serao-futuro-economico-das-malvinas>). Acesso em: 17 jul 2015

²⁶ Tratado de Lisboa - também conhecido como o Tratado Reformador, foi assinado pelos Estados- membros da União Europeia (UE) em 13 de dezembro de 2007, e que reformou o funcionamento da União em 1 de dezembro de 2009, e trouxe mudanças significativas para os seus membros. < http://europa.eu/consolidated-treaties_pt.pdf>

outros Estados, mas também a motivação para obter poder, através da superioridade naval.

Porém o cenário de entendimento entre as partes torna-se cada vez mais distante, como o episódio ocorrido em 02 de abril de 2015, a data em que se comemora o aniversário de início da Guerra das Malvinas, foi anunciada que haviam encontrado, após nove meses de perfuração, petróleo e gás no primeiro poço.

O resultado gerou grande comoção do governo argentino que pretende mover judicialmente uma ação contra as cinco empresas, sendo três do Reino Unido e duas dos Estados Unidos. Como enfatiza o chanceler argentino, Héctor Timerman “que o governo argentino espera que a justiça condene quem usurpa e rouba o que é parte das riquezas naturais da Argentina”.

Além de Buenos Aires alegar que as companhias petrolíferas desobedecem à resolução da ONU que determina que nenhum dos dois países possa tomar decisões unilaterais sobre este tema. O que levou os dois países a convocarem seus embaixadores um do outro para devidas explicações.

Em meio a esse conflito eis que surge um novo alarmante, a espionagem do Reino Unido sobre o governo argentino, entre os anos de 2006 e 2011, como foi publicado na imprensa um dia após as comemorações do 33º ano da Guerra das Malvinas. O que gerou explicações do embaixador britânico, John Freeman, no qual se baseiam os documentos controversos que vazaram a imprensa sobre arquivos do ex- analista de inteligência, Edward Snowden. (EXAME, 2015)

Enquanto a Argentina acusa o Reino Unido de fortalecimento armamentista na região, que vai ao encontro do que o ministro da defesa britânico, Michael Fallon alega “que a Argentina é uma ameaça viva”. (PORTAL ANGOLA PRESS, 2015).

O que pode ganhar ainda mais força após a visita de Christina Kirschner a Moscou, em abril de 2015, quando se encontrou com o Presidente russo, Wladimir Putin, para discussão e firmarem os acordos com foco na área de energia nuclear e discutirão possíveis convênios voltados aos setores de infraestrutura e petróleo. Porém, apesar da Rússia ser apenas o 29º parceiro financeiro da Argentina e a balança comercial está desfavorável à Argentina, especialistas creem que essa visita tem mais cunho político. (OLMOS, 2015). Porém como foi noticiado “A Rússia vai enviar para a Argentina doze bombardeiros, em troca de carne e trigo argentinos. A Grã-Bretanha reforçou os seus meios militares nas Malvinas” (CABRAL, 2015).

ARGENTINA: O apoio sul-americano em defesa da soberania argentina

A política externa dos países da América do Sul, em especial o Brasil dá apoio aos protestos da Argentina em relação às Ilhas Malvinas, Sandwich do Sul e Geórgia do Sul. Este conflito latente é o principal foco que envolve um país extrarregião e que olhos que vão além do Atlântico Sul. A OTAN²⁷ manifesta claramente no sentido de assegurar o controle do Atlântico Sul para preservar o interesse nas riquezas a serem descobertas, e consequentemente, exploradas.

²⁷ OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte) ou NATO (North Atlantic Treaty Organization) é uma organização militar que se formou no ano de 1949, que visa garantir a segurança militar no continente europeu e exercer influências nas decisões geopolíticas da região. Hoje formada pelos países Alemanha, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos da América, França, Grécia, Países Baixos, Islândia, Itália, Luxemburgo, Noruega, Portugal, Reino Unido, Turquia, Hungria, Polônia, República Tcheca, Bulgária, Estônia, Letônia, Lituânia, Romênia, Eslováquia e a Eslovênia.

Com a exploração de petróleo na região pelo Reino Unido, a Argentina vai buscar nos foros regionais do MERCOSUL²⁸ e UNASUL²⁹ apoio, e que por sua vez, vão corroborar com o anseio argentino. Pela primeira vez há de se contabilizar apoio sul americano ao pleito argentino e a consequente repulsa a pretensão britânica na região.

Este apoio vai de encontro ao desejo dos países sul americanos em deixar consignado que a região tem o ethos pacífico, por isso o apoio uníssono à Argentina.

No caso do Brasil, nossa política externa já está orientada desde 1833 onde permanece consignada a posição histórica brasileira³⁰, e mesmo com argumento britânico que pugna pelo princípio da autodeterminação dos povos, e este deve ser afastado porque não há no que afirmar que nas Ilhas Malvinas havia uma população perene, por isso, há de se levar em consideração que a Argentina é a prejudicada nesta contenda, portanto, a decisão final deve estar com substrato no princípio da integridade territorial dos Estados.

Aqui temos que pensar na memória, no conceito de nação, de soberania e nas alianças continentais, bem como nas relações de poder, dentro dos saberes e das práticas que foram subjulgados os povos que lá vivem e como esta influência mexe na cultura e no cotidiano dos habitantes daquela localidade.

A atitude colonialista persistente da Grã-Bretanha fere os princípios basilares do direito internacional, bem como o emanado da Organização das Nações Unidas que unge sob os holofotes da autodeterminação dos povos.

Em paralelo a essas parcerias também é preciso ressaltar que o Brasil através do MERCOSUL: Argentina, Uruguai, Paraguai e agora a Venezuela, UNASUL e na ALBA³¹ dá apoio às pretensões argentinas, pois somente com a restauração da soberania argentina, haverá o respeito à cultura e as tradições e não a perpetuação da colonização que se tem mostrado permanente.

Como é caso de ações que reforçam esse apoio ao governo argentino, como a determinação do Presidente de UNASUL que proibiu o ataque de navios com bandeira das Ilhas Malvinas em portos de países do bloco (ESTADO S. PAULO, 2011).

Porém em decorrência da dependência argentina em relação ao mercado global, no que tange na economia, seu sucesso no feito depende de outros fatores, e o mundo assiste um misto de ceticismo e desilusão com essa relação que mais nos remonta a época da independência, agora já não mais da Espanha, mais sim de uma Grã-Bretanha forte que parece não almejar negociar a soberania e nem ao menos sentar para conversar, em mesas de

²⁸ Mercado Comum da América do Sul que surgiu através do Tratado de Assunção, em 1991, numa parceria entre Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, que é a integração dos Estados Partes por meio da livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, do estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC), da adoção de uma política comercial comum, da coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais, e da harmonização de legislações nas áreas pertinentes. Hoje o bloco econômico conta ainda com os Estados Associados: o Chile (desde 1996), o Peru (desde 2003), a Colômbia e o Equador (desde 2004); Guiana e Suriname (2013) e a Bolívia (em processo de adesão)

²⁹ A UNASUL (União de Nações Sul-Americanas) é um bloco, criado formalmente em 23 de maio de 2008, que visa a fortalecer as relações comerciais, culturais, políticas e sociais entre as doze nações da América do Sul – Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela –, além da participação, como observadores, de dois países da América Latina: México e Panamá.

³⁰ <http://veja.abril.com.br/noticia/mundo/malvinas-apoio-brasileiro-a-argentina-e-antigo-diz-governo>

³¹ Alternativa Bolivariana para as Américas, formada em 2006, pelos países Venezuela, Bolívia e Cuba tem como principal objetivo integrar diversos países da América Latina e também do Caribe, que tem a intenção de ser uma alternativa em relação à ALCA (Área de Livre Comércio das Américas); sendo formada atualmente pela Venezuela, Cuba, Bolívia, Nicarágua e Dominica, além do interesse de países como Equador e São Vicente e Granadinas de ingressar nesse bloco.

negociações, para pontuar condições ou mesmo cláusulas e prazo para devolução.

É sob prisma do dinamismo atual da realidade argentina, em especial na economia e na política que se fortalece o fenômeno recorrente. Já que a soberania das Malvinas é usada por alguns presidentes argentinos para disfarçar o fracasso de planos econômicos e há um nacionalismo disfarçado, muito difundida entre a mídia nacional argentina, a fim de elucidar se essa força tem se tornado realmente uma consciência na população ou somente uma válvula de escape para fugir da realidade, a fim de proporcionar a troca de atenção do povo do insucesso político e econômico como condições pré-estabelecidas e desejadas pelos governantes e fazer a massa de manobra com fundo nacionalista e anti-imperialista.

Enquanto o Estado argentino tenta através de uma negociação por intermédio das Nações Unidas em assumir definitivamente o arquipélago, a Grã Bretanha se recusa em participar de negociações para um possível acordo entre os dois países. Reflexo que se deu no plebiscito ocorrido em março de 2013, no qual os kelpers (moradores das Ilhas Malvinas) optaram por 98,8% pela permanência como área dependente do governo inglês (GLOBO.COM, 2013).

Como defende Esse & Rodrigues (2013):

“o ponto mais crítico da disputa não é apenas a pretensão territorial, mas sim a colonização pelos britânicos das ilhas. É em virtude desta colonização que, a população ali já existente, se considera britânica e não Argentina, por se identificar em todos os aspectos culturalmente, muito mais com o país Europeu, do que com o país mais próximo que a reivindica. Tal consideração pelos moradores da ilha, já foi provada inúmeras vezes, através de consultas realizadas junto à população e, esta reafirmou a inexistência de interesse de pertencer ao país sul-americano”.

Igualmente, abordar-se a questão relacionada e circunscrita na falta de capacidade do governo inglês em criar as condições e ambiente favoráveis para as discussões de como devolver a soberania de referidas ilhas à Argentina, sem o incólume das relações comerciais internacionais, ou ainda, o desejo de com a posse das ilhas, possuir um posto avançado de defesa e observação no Atlântico Sul.

Além de verdadeiras discussões e trocas de acusação como a vinda do Príncipe William, o segundo na sucessão do trono do Reino Unido, em atividades militares em solo das Malvinas, que levou o vice-presidente argentino, Amado Boudou, a declarar que “o Governo do Reino Unido de tentar encobrir problemas internos, como o desemprego e o separatismo escocês, com "bravatas" em relação às Ilhas Malvinas.” (ESTADO S. PAULO, 2012).

Olhando a sociedade argentina, denotaremos a complexidade de sua sociedade, bem como a preocupação de suas fronteiras, com disputas marítimas e territoriais e nos atentarmos ao fato da Grã-Bretanha não enxergar nas Malvinas uma possibilidade de neocolonialismo, pois devido ao fato da mesma querer fincar sua soberania a força, perceberemos que há uma manipulação inglesa em organismos internacionais no sentido de não permitir um leal debate e respeito às normas por eles produzidas e assinadas.

Entretanto, com o posicionamento da Argentina no século passado e no limiar deste milênio está calcado na reintegração das Malvinas, porém sua crise econômica interna aliada ao descrédito de seus títulos no exterior traz um desafio de construir uma nova ordem mundial, juntamente com outros países da América Latina que seja multipolar.

O desafio aqui se traduz na transformação dos órgãos de hegemonia notoriamente americana, como a Organização das Nações Unidas e das instituições originadas pelo acordo

de Bretton Woods (Fundo Monetário Internacional – FMI, Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio – OMC) e reordenar e revisar o foco dessas instituições para um caráter verdadeiramente global.

Neste item da construção de estruturas anti-hegemônicas, temos a participação ativa da Argentina em buscar apoio junto a comunidade internacional, para a devolução da soberania, em sintonia com os interesses dos habitantes, para se formar um só país, unido no território e na cultura, bem como a Grã-Bretanha e a China, procederam em 1997, quando da devolução do arquipélago de Hong Kong, para a soberania chinesa, com um sistema de “um país, dois sistemas”, e com quinze anos da devolução da ilha.

Observa-se, portanto, que a Argentina não possui os mesmos meios da China, pois a mesma não possui assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, atualmente está em crise econômica e os atores principais do globo não enfrentam a questão com a devida seriedade.

O arquipélago Malvinas é um posto observado de monitoramento numa região com riquezas no fundo do mar e com a informação da reinstalação da quarta frota americana no Atlântico Sul, cujo objetivo é o de vigiar o fluxo e intimidar os países que se opõem a Washington.

Conclusão

Diante de todo o exposto, o conflito aqui apresentado é resultado de uma disputa antiga que envolve dois Estados Soberanos (Reino Unido e Argentina), que procuram meios para justificar seu anseio.

O Reino Unido utiliza da geopolítica de controle dos mares como motivação para estabelecer sua presença em terras tão longínquas. A Argentina, por sua vez, contesta ao afirmar que as ilhas são parte integrante de seu território.

Com a descoberta de riquezas, agravam-se os ânimos. Há de se ressaltar que atualmente a Argentina possui o apoio de seus vizinhos ao seu pleito, que a deixa em posição mais sólida. Não só a soberania das Ilhas Malvinas está em questão, bem como a forma de exploração de riquezas oriundas da região.

O Reino Unido enxerga nas Ilhas Malvinas como mais uma de suas bases navais fora do continente europeu, tendo em vista a distribuição global de linhas de suprimentos. Como resultado parcial, podemos deduzir que o Reino Unido, ao invadir as Ilhas Malvinas não teve a animus de estabelecer uma colonização de povoamento, mas sim de exploração, visando seus objetivos mercantis.

Este é um conflito de natureza “*sui generis*” e sua importância é relevante para a aplicação do Direito Internacional e do posicionamento político dos Estados na região podem auxiliar ou não o pleito argentino.

O presente cenário nos levar crer que há muitas discussões acerca deste tema, porém, o grande debate que se impõe nesta questão reside no fato de nos posicionarmos na aplicação mais adequada de conceitos de direito internacional que repousam na dialética da autodeterminação ou da ocupação colonial.

REFERÊNCIAS

AGENCIA ANGOLA PRESS. **Cresce tensão entre Argentina e Grã Bretanha por espionagem e petróleo nas Malvinas**. Notícias. Internacional. Buenos Aires, 10 abr 2015. Disponível em <http://www.portalangop.co.ao/angola/pt_pt/noticias/internacional/2015/3/15/Cresce-tensao-entre-Argentina-Gra-Bretanha-por-espionagem-petroleo-nas-Malvinas,9e385d85-c15a-4a5e-999c-bcb030367327.html> acesso em 30 de abr 2015.

BANDEIRA, L. A. Moniz. **Guerra das Malvinas: petróleo e geopolítica**. Revista Espaço Acadêmico, ano 11. n. 132, p. 157-165, maio 2012. Disponível em: <periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/.../9113>. Acesso em: 6 jun. 2014.

CABRAL, FS. **Rússia e Falkland (Malvinas)**. Radio Renascença. Opinião. Lisboa. 30 mar 201. Disponível em < http://rr.sapo.pt/opiniao_detalhe.aspx?fid=34&did=182766> acesso em 28 abr 2015

ESSE, L G; RODRIGUES, D G de O C. **Soberania nas Malvinas: autodeterminação dos povos versus direito territorial histórico**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XVII, n. 122, mar 2014. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14504>. Acesso em ago 2015.

ESTADO DE S. PAULO. **Bloco proíbe navios com bandeiras da Ilhas Malvinas**. Economia. 21 de dez de 2011. Disponível em <<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,bloco-proibe-navios-com-bandeira-das-ilhas-malvinas--,813622,0.htm>> acesso em: 15 jul 2015

_____. **Visita do Príncipe William às Malvinas gera protesto em Buenos Aires: grupo de extrema-esquerda Quebracho atirou bombas de tintas contra agência do HSBC**. Internacional (EFE); 02 fev 2012. Disponível em < <http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,visita-de-principe-william-as-malvinas-gera-protestos-em-buenos-aires,830563,0.htm>> acesso 15 jul 2015

EXAME, **Presidente argentina vai ao Panamá com as Malvinas na agenda**. Mundo. Buenos Aires, 10 abr 2015. Disponível em <<http://exame.abril.com.br/mundo/noticias/presidente-da-argentina-vai-ao-panama-com-malvinas-na-agenda>> acesso em 30 abr 2015

GARCÍA, V. **Petróleo e turismo podem ser futuro econômico das Malvinas**. Exame. Mundo. 13 mar 2013. Disponível em: (<http://exame.abril.com.br/mundo/noticias/petroleo-e-turismo-serao-futuro-economico-das-malvinas>). Acesso em: 17 jul 2015.

GLOBO.COM. **Malvinas aprovam domínio britânico: 98,8% kelpers votam pela permanência como área dependente do governo inglês**. Internacional. 11 mar 2013. Disponível em <<http://g1.globo.com/mundo/noticias/2013/03/malvinas-aprovam-dominio-britanico.html>> acesso em 20 de jul 2015

GRAY, C S. **Strategy and History. Essays on theory and practice.** New York and Oxon: Routledge, 2006.

HER MAJESTY'S GOVERNMENT. Securing Britain in an Age of Uncertainty. **The Strategic Defense and Security Review.** London, 2010.

MAHAN, A T. **The Influence of Sea Power upon history 1660-1783.** New York: Dover Publication, 1987.

MARGHERITIS, A. Os recursos energéticos das ilhas Malvinas e sua relação com o conflito anglo-argentino. **Contexto Internacional.** Rio de Janeiro, v.13, n.1, jan/jul 91, pp 111-132. Disponível em: < http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Margheritis_vol13n1.pdf>. Acesso em : 17 jul 2015.

MELLO, L I A. **Quem tem medo da Geopolítica.** São Paulo: HUCITEC, EDUSP, 1999.

MERCADO COMUM DO SUL. **Parlamento do Mercosul.** Declaração de junho de 2009. Disponível em: http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/file/238/1/decl.06_2009_pt.pdf>. Acesso em 30 de agosto de 2015
OLIVEIRA, M A G. (org.). **Comparando a defesa sul-americana.** Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2011.

OLMOS, M. **Presidente argentina vai a Moscou fechar acordos de energia.** Mundo. Buenos Aires, 21 abr 2015. Disponível em <<http://www.valor.com.br/internacional/4015434/presidente-da-argentina-vai-moscou-para-fechar-acordos-de-energia>> acesso em 30 abr 2015

PRESSE, F. Malvinas: **Unasul entrega à ONU declaração em apoio à Argentina.** G1, 2 de abril de 2012. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2012/04/malvinas-unasul-entrega-a-onu-declaracao-em-apoio-a-argentina.html>>. Acesso em 25 de agosto de 2015.

REIS, R G G. Atlântico Sul e Amazônia Azul: um desafio geopolítico para a sociedade brasileira. **Revista Marítima Brasileira.** Rio de Janeiro: 2T/2014.

POLÍTICA EXTERNA DE CHILE 2006-2014: UNA COMPARACIÓN ENTRE LOS PERIODOS DE BACHELET Y PIÑEIRA

Cristian Daniel Valdivieso Ojeda¹

Resumen: El presente texto examina la política externa de Chile entre el periodo de 2006 y 2014 con sus gobernantes respectivos, Michelle Bachelet y Sebastián Piñera. De tal modo se mostrará las principales directrices de política externa tomadas en dichos años a fin de establecer una comparación entre ambos mandatos para determinar si existe una nueva política externa presentando un aumento o reducción en cuanto a prácticas de regionalismo abierto de un periodo a otro, recalcando que desde el retorno a la democracia en Chile, la política externa se ha guiado bajo el principio de regionalismo abierto. Siendo así, el texto está conducido mediante cuatro partes. En primer lugar, un panorama de Chile inserido en América Latina; en segundo lugar, establecer cuáles fueron las directrices que Michelle Bachelet tomó como referencias para fundar su política externa. Una tercera parte, se complementa con los direccionamientos emitidos por las políticas de Sebastián Piñera en su respectivo periodo y, finalmente se presentarán las conclusiones a partir de un análisis entre ambos casos. Para fines de fundamentación del trabajo se utilizará el concepto de “regionalismo abierto” emitido por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2001) que lo determina como un modelo bajo formas de liberalización unilateral, regional y multilateral que exige una creciente interdependencia en el ámbito regional, así como la reducción de barreras comerciales y aumento de competitividad global en términos de mercado.

Palabras clave: Chile; Política Externa; Regionalismo Abierto.

1. INTRODUCCIÓN

El objeto de investigación del presente texto es la Política Externa de Chile desde el periodo de 2006 hasta el periodo 2014. El tema tratado es la política externa desde el último gobierno de la Concertación, Michelle Bachelet 2006-2010, hasta el periodo recientemente culminado por Sebastián Piñera 2010-2014, catalogado como un nuevo ciclo de política externa chilena. Cabe resaltar que la recuperación democrática chilena, fue marcada por cuatro gobiernos de coalición² de partidos políticos con la finalidad de evitar la continuidad del gobierno militar del General Augusto Pinochet 1973-1990. Lagos (2008, p. 36) menciona que el país inicia una transición de un estado atrasado a uno moderno requiriendo estar preparado para competir mundialmente, ante lo cual es preciso que mantenga una estrategia de apertura global bajo una política exterior con vínculos fuertes hacia América Latina.

El objetivo de este trabajo es establecer una comparación entre las directrices de política externa de estos dos periodos presidenciales con el fin de determinar si existe una preferencia o no hacia las dinámicas regionales en alguno de estos periodos y si se da un nuevo periodo de política externa en Chile. Pues, Fuentes (2011, p. 23-25) menciona que en gran parte de este periodo de Concertación de 1990 a 2010, Chile –influenciado por el Consenso de Washington y la concentración del poder global en Estados Unidos– adopta un enfoque mixto en el escenario internacional. El primer enfoque que presenta es de carácter político, pues busca mediante una visión integracionista sumar fuerzas y presentarse con peso en foros internacionales. Por otro lado, el segundo enfoque se encuadra en un marco de

¹ Estudiante de Relaciones Internacionales e Integración de la Universidad Federal de Integración Latinoamericana (UNILA). Para contacto: cristiandadvaldi@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8311194296551267>.

² Los gobiernos de la Concertación son: Patricio Aylwin (1990-1994); Eduardo Frei (1994-2000); Ricardo Lagos (2000-2006) y finalmente el cuarto gobierno de la concertación es aquel correspondiente al periodo de Michelle Bachelet (2006-2010) (GUERRERO, 2012, p. 7).

apertura unilateral y liberalización multilateral siempre y cuando no interfiera en sus decisiones autónomas. “Chile mantuvo una relación con Estados Unidos marcada por el tridente ‘socios, aliados y amigos’” (FUENTES, 2011, p. 25).

[...] desde la vuelta de la democracia en Chile, la política exterior ha pretendido alcanzar la plena inserción internacional del país, en el marco de un modelo de desarrollo basado en la apertura económica y comercial, y de manera congruente con el principio del regionalismo abierto. (ARANDA; RIQUELME, 2011, p. 13)

De tal forma, como aporte conceptual se utiliza la definición de “regionalismo abierto” de la CEPAL (2001, p. 26) que la determina como un modelo de apertura preferencial donde los “gobiernos profesan su compromiso con los principios y disciplinas del sistema multilateral de comercio”. De igual modo, este regionalismo abierto se expresa bajo formas de liberalización unilateral, regional y multilateral que exigen una creciente interdependencia, sobre todo en el ámbito regional, que sea resultado de reducción de barreras comerciales y aumento de competitividad global establecida por el mercado.

Es importante recalcar que según Fuentes (2012, p. 20) el “regionalismo abierto” es uno de los principios de la política externa chilena que ha perdurado por las dos últimas décadas. Siendo así se ha priorizado relacionamientos con los principales socios, sin especificar preferencias regionales sino apenas mostrando acercamientos reales en el discurso. Del mismo modo, Chile se autoimpuso el impedimento de ingresar al MERCOSUR como miembro pleno porque esta participación restringía la autonomía del país en acción frente a otras regiones y sobre todo en su alcance por obtener nuevos aliados comerciales.

El texto está organizado en cuatro partes, además de la presente introducción. Una primera parte pretende establecer el posicionamiento que Chile posee frente a América Latina, permitiendo brindar entendimiento sobre su comportamiento frente a los principales procesos de integración regional existentes desde la década de 1990. La segunda parte desarrolla las principales directrices de política externa de Michel Bachelet 2006-2010 buscando sus delineamientos tanto regionales como sus relacionamientos ante el sistema global. Una tercera parte referente a las directrices adoptadas por el presidente Sebastián Piñera en el periodo 2010-2014 con el fin de determinar sus principales referentes de política externa sea regional, subregional o global. Se pretende así buscar valores que permitan identificar prácticas de regionalismo abierto. Por fin, se desarrollaran algunas consideraciones finales en base a los resultados de este trabajo de investigación.

Como material de investigación se ha utilizado diversas fuentes bibliográficas en base a revistas científicas y libros disponibles en línea, así como fuentes oficiales como son los “Programas de Gobierno” de ambos mandatarios Bachelet y Piñera, que permiten desarrollar las comparaciones pertinentes para lograr el objetivo establecido dentro de los parámetros de la investigación. Siendo así, el apartado a presentarse a continuación muestra la posición en la cual Chile se insiere dentro de América Latina.

2. ENTRE CHILE Y AMÉRICA LATINA

A partir de la década de 1990, la participación de Chile, dentro de los diversos procesos de integración se ha venido potenciando, especialmente debido al dominio de la Concertación Democrática cuyas directrices han sido mayormente inclinadas al desafío representado por la globalización. Siendo que quienes asumieron la dirección del país a partir de 1990 tuvieron que armarse de políticas efectivas para enfrentar 17 años de un gobierno

militar, por tanto la política externa se inclinaba fuertemente a “reinsertar a Chile en el mundo” (GAMBOA, 2011, p. 4). En este sentido, según Rial (2014, p. 4), desde que Brasil y Argentina rediseñaron estrategias de cooperación que posteriormente establecerían la creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), América Latina inició una nueva etapa de posicionamiento frente al mundo; es decir, una posición regional ante el Sistema Mundial. De este modo era necesario para Chile posicionarse en el marco de estos cambios coyunturales para la región.

Posteriormente estos cambios regionales fueron complementados en base a la creación de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) mediante el “Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Sudamericanas” el 23 de mayo de 2008 (UNASUR, 2015). Asimismo, conforme Gamboa (2011, p. 3) Chile en este inicio de un nuevo marco político ha desplegado una política externa con un elevado compromiso internacional y especialmente que reivindica fuertemente su autonomía en materia decisoria. Es así que para este país no es favorable y mucho menos funcional restringir su acción a un actor internacional específico. Esta reflexión hace mérito a la autonomía chilena en el Sistema Internacional y en su forma de elegir estratégicamente a sus socios comerciales.

Por tanto, en base a estos antecedentes es que Chile ha enfrentado la globalización³ y ha logrado una inserción internacional compleja frente al descrédito y rechazo producido por sus antecedentes en base a la fuerte dictadura militar. Bajo esta situación, el país heredó una fuerte y enérgica desconfianza en torno a los países del vecindario latinoamericano porque establece que su relacionamiento con estos países le produce más costos que beneficios. Siendo así, Chile se ha posicionado históricamente, según Fuentes (2011, p. 26), bajo la concepción de un “espléndido aislamiento” similar al británico, pues su geografía rodeada por el desierto de atacama, la cordillera de los Andes y el océano Pacífico le han dado un aislamiento natural con respecto a la región.

Durante el periodo de Concertación, en la lucha por reformas tanto internas como externas, se “negociaron 54 reformas a la Constitución de 1980, que dismantelaron aquellos aspectos incompatibles con la democracia e iniciaron un proceso de transición dominado por una densa trama de compromisos entre las élites” (FUENTES, 2011, p. 28). Sin embargo, Chile no consiguió superar los desequilibrios en la balanza de pagos ni la alta inflación por lo que fue sometido a planes de ajustes ordenados por el Consenso de Washington, condiciones referidas al aumento de iniciativa privada, liberar mercados abriendo economías al exterior e impulsando exportaciones.

Chile, por tanto, se embarcó en la construcción de una red de Tratados de Libre Comercio (TLC) tomando en cuenta a sus principales importadores y exportadores dando una diversificación territorial en cuanto a sus preferencias. Así, se presentan acuerdos y tratados de libre comercio con Canadá 1996; México y Centro América (Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua) 1998; Corea del Sur y Estados Unidos 2003; China 2005; Perú y Colombia y Panamá 2006; Japón 2007; Australia 2008; y los más recientes Malasia 2010; Vietnam y Turquía 2011⁴. Fue en este sentido, como mencionan Jarpa y Neroit (2012, p. 48) que la estrategia de acercarse a nivel regional y subregional se vio desestabilizada por las preferencias que Chile dio a los tratados de libre comercio, especialmente con los Estados

³ Para el presente trabajo el término globalización es entendido como globalización económica; es decir, el incremento de actividades económicas transfronterizas como: comercio internacional, inversión extranjera directa y flujos de capitales (BM, 2015).

⁴ Información tomada de Aduanas Chile (2015), sobre los Tratados y Acuerdos de Libre Comercio.

Unidos.

Por tanto, cabe resaltar que bajo el contexto de “regionalismo abierto”, los acuerdos bilaterales planteados por Chile y su liberalización comercial frente a sus principales socios, no denota una preferencia frente a los países de la región, pues es visible que mantiene relaciones con países de línea política similar y no con gobiernos progresistas como Bolivia, Venezuela y Ecuador que no son afines a la implementación de tratados de libre comercio (Ver cuadro 1 y 2). Continuamente, el siguiente apartado abordará los objetivos principales de la política externa del periodo 2006-2010 con la Presidenta Michelle Bachelet.

3. PRINCIPALES DIRECTRICES DE POLÍTICA EXTERNA DE MICHELLE BACHELET 2006-2010

En margen al periodo asumido por la presidenta Michelle Bachelet en el año 2006, trae un fuerte simbolismo por ser la primera presidenta mujer en Chile; que además, conforme Fuentes (2006, p. 1), viene a expresar una continuidad con referencia la Concertación de Partidos por la Democracia; específicamente una política exterior que valora la democracia, la seguridad humana, el multilateralismo y los derechos humanos, valores encontrados como tendencia de los países latinoamericanos.

Específicamente, en el Programa de Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet (2005, p. 95), se establece que las relaciones internacionales del país deben estar reflejadas en la globalización, el multilateralismo y la cooperación internacional. En tal sentido, reconoce la globalización y la interdependencia como tendencias propias del contexto actual para lo cual pretende un intento de gobernar la globalización. Por otra parte, coloca que América Latina será su centro de gravedad en cuanto a promoción de políticas estratégicas como integración comercial, probidad y lucha contra el narcotráfico; también especificando apoyo al diálogo permanente con países como Bolivia, Perú y Argentina.

En referencia a dinámicas multilaterales, promueve un compromiso con planos subregionales como MERCOSUR, regionales como OEA y Grupo de Río, pero sobre todo en el plano global con la OMC y la ONU. Dentro de estas directrices se encuentra también la estrategia de buscar alianzas con países que tengan criterios similares. Resumiendo lo antes dicho, “objetivo principal de fortalecer los vínculos con América Latina, priorizaremos las relaciones internacionales con los países emergentes de Asia, con los países que comparten nuestros intereses, y con Estados Unidos” (BACHELET, 2005, p. 99).

Sin embargo, según el análisis de Paul Walder (2006, p. 3), la mandataria en una rueda de prensa mostró claramente que su gobierno maneja un discurso ambivalente con respecto al a integración regional. En primer lugar menciona que pretende dar prioridad a América Latina y en segundo lugar coloca que procesos como MERCOSUR generarían un retraso en lo que representan sus políticas económicas frente a otros Estados. Del mismo modo, la presidenta retomó posiciones hacía un rescate del ALCA como un proceso y herramienta de integración regional. Sin duda, existe una fuerte inclinación hacia medidas unilaterales inclinadas al crecimiento de su libre mercado. El autor del mismo modo recalca que “Chile [...] es un fiel representante del proceso de globalización en su vertiente más neoliberal: apertura total y no discriminación a la inversión extranjera” (WALDER, 2006, p. 2). Es así que Bachelet no pretende ceder terreno en cuanto a políticas económicas refiere sino un apoyo en el sentido político y energético. Pues considera que América Latina atraviesa un momento coyuntural del cual no puede desvincularse.

En el Plano de Gobierno, la mandataria no coloca una fuerte visión participativa frente a los procesos de integración presentes en América Latina que conlleven un valor ideológico. Limita su participación a la búsqueda de la paz regional y políticas estratégicas que le beneficien pero sin involucrarse al compromiso regional compartido por países progresistas; contrariamente a esto resalta la participación en organismo internacionales como la OMC, inclina su visión hacia el oriente para maximizar las inversiones de los países Asia-Pacífico en Chile, anticipando el ascenso de China como el gran socio comercial de América Latina.

En consonancia, “Apostar por la integración económica en la región sería, como ha dicho la presidenta, echar marcha atrás en el proceso de apertura comercial.” (WALDER, 2006, p. 2). En este sentido recalca que la base de sus variados acuerdos comerciales bilaterales con otros países, han sido fundados según Walder (2006) desde las políticas de la Concertación, impidiendo así que se tenga como fuente un tipo de integración regional a manera de bloque, pues esto restringiría la participación chilena dentro de las mismas bases de lo que ella ha fundado para alcanzar un estatus mundial y de país desarrollado.

Sin duda, estas propuestas se ven coordinadas a una dinámica de “regionalismo abierto”, buscando una mayor relación preferencial con países bajo particularidades comunes y sobre todo inclinada a un multilateralismo que represente el “fin de las barreras discriminatorias en el comercio mundial” (BACHELET, 2005, p. 99). Sin duda estas políticas de internacionalización de la economía chilena representan una fuerte estrategia que ha sido implementada desde la década del 90 con fines de brindar una apertura chilena al mundo según Fuentes (2006, p. 2). En el próximo apartado se presentará las principales directrices propuestas con Sebastián Piñera, en el periodo considerado como el surgimiento de una nueva política exterior de Chile.

4. PRINCIPALES DIRECTRICES DE POLÍTICA EXTERNA DE SEBASTIÁN PIÑERA 2010-2014

La revista Temas Públicos (2010) acerca de los desafíos de la política exterior de Chile, condensa una fuente de información primordial acerca de las políticas mediante las cuales Sebastián Piñera concentra su gobierno. De tal modo, hace posible una fuerte explicación de lo que sus políticas representaron tanto a nivel de América Latina en su sentido regional, así como a nivel global sobre todo enfocándose en los procesos vinculados a organizaciones internacionales.

El periodo de este mandatario, Sebastián Piñera, enmarca su política externa primeramente en un nivel vecinal como diría la revista Temas Públicos (2010, p. 5), el país absorbió uno de los asuntos más relevantes con Perú que fue llevado a la Corte Internacional de La Haya con referencia a los límites marítimos. Por otro lado, dio preferencias a Argentina y Brasil que no pueden ser olvidados y mucho menos se les puede quitar importancia político-económica. Este trato vecinal fue enteramente pragmático y sin consideraciones ideológicas, sin duda alejándose de visiones como las que tiene Bolivia, Ecuador o Venezuela. Esto categóricamente delimita el accionar chileno, del mismo modo como lo hacían las políticas del gobierno de Michelle Bachelet.

“En pocos meses, el Gobierno de Sebastián Piñera ha dado continuidad a los principios permanentes de la política exterior de Chile” (TEMAS PÚBLICOS, 2010, p. 6). Esto nos permite contraponer o interpretar de manera distinta el argumento propuesto por Teodoro Ribera (2010, p. 175) de que “El fin del cuarto gobierno de la Concertación coincide, además, con el término de un ciclo de nuestra política exterior”, esta idea deja vaga la

intención sobre la cual el autor se basa pues la percepción en general es de continuidad relativa con las políticas que se han mantenido desde la concertación de gobiernos democráticos, y específicamente con las políticas de Michelle Bachelet.

Su relacionamiento con el globo se ha caracterizado por fortalecimiento en temas de democracia con lo cual, según Temas Públicos (2010, p. 7) Chile se ha alineado más a Estados Unidos. Del mismo modo mediante una incorporación a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se entiende que sus políticas se mueven más en un sentido de cuestiones de libre comercio bajo un fomento a incentivos público-privados. Tanto así que, se le ha presentado la oportunidad de participar en foros más allá de América Latina con finalidades diversas como el Grupo G-20 y la APEC específica en Cooperación Asia-Pacífico, en las cuales según el Consejo Chileno para las Relaciones Internacionales (2014) la región Asia-Pacífico representa cerca del 50% de las exportaciones chilenas (Anexo 1).

Por otro lado, durante el periodo del mandatario Piñera, se dieron cuatro importantes acuerdos de libre comercio con cinco economías asiáticas que juntas, según Consejo Chileno para las Relaciones Internacionales (2014), suman cerca de dos trillones de dólares y que han captado fuertes exportaciones chilenas. Estos cinco países son: Vietnam, Malasia, Hong Kong, China y Tailandia, cuyas respectivas firmas de los acuerdos de libre comercio fueron 2011, 2012, 2012, 2012, 2013.

Jarpa y Neirot (2012) muestran que existe otro enfoque, más regional mediante el cual se puede analizar cómo las políticas de Sebastián Piñera han sido restrictivas parcialmente en los dos primeros años de gobierno. Tomando base en torno a tres organismos de integración como UNASUR, MERCOSUR y CELAC. En el primero de estos, los autores hacen mención que Chile apenas hizo uso de su habilidad discursiva abordando ágilmente la temática sobre integración y dejando claro que fuera de cualquier cosa los vínculos económicos eran lo primordial para su gobierno. Por otro lado, Piñera efectuó fuertes críticas mencionando la importancia que amerita el fortalecimiento y la pluralidad de intereses para conseguir mejorar la UNASUR y no continuar con un camino restringido al subdesarrollo.

En segundo lugar, con referencia al MERCOSUR, Chile como miembro asociado “Piñera [...] se ha basado en un discurso más crítico que el que ha tenido frente a la UNASUR, y se ha caracterizado por destacar enfáticamente los múltiples Tratados de Libre Comercio que Chile tiene” (JARPA; NEIROT, 2012, p. 52). De este modo, el presidente ha defendido medidas de regionalismo abierto con la finalidad de romper, como los autores mencionan, el comercio intra-bloque.

Finalmente, en cuanto a la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), Piñera ha anunciado la débil integración bajo la cual conviven las naciones latinoamericanas. Conforme el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2015) cuando el mandatario Sebastián Piñera asumió la presidencia pro tempore de esta organización en el año 2011, mencionó que “en materia de integración hemos hablando mucho, pero no hemos logrado lo suficiente y eso también es una tarea del futuro”. Por tanto, su política se ha destacado por no inclinarse con una profundidad social, económica, cultural, científica, diplomática y política hacia la región sino relativamente limitada a posturas críticas frente a los diversos organismos regionales.

5. CONSIDERACIONES FINALES

Es importante considerar tres puntos elementales dentro de las consideraciones finales a ser emitidas en base al desarrollo del presente trabajo para lo cual es pertinente determinar

que la política externa tuvo un origen, tuvo una consecución con el gobierno de Michelle Bachelet como último gobierno de la Concertación y finalmente las medidas de Sebastián Piñera como un gobierno diferente que marca una nueva política externa chilena con delineamientos de cuño más hacia fuera.

En primer lugar, la cuestión de la consecución de políticas externas de la concertación de gobiernos democráticos, establece que las dinámicas de multilateralismo e internacionalización de Chile en el ámbito económico surgen a partir de la década de 1990, apoyados por el neoliberalismo, lo cual sin duda permite que Chile establezca fuertemente sus bases ya para esa fecha y estipulando a futuro una continuidad de las mismas que es lo que se observa claramente.

En segundo lugar, Michelle Bachelet dentro de su política externa mantiene consonancia con la Concertación, sobre todo delineando metas como la democracia y el multilateralismo que marcan un camino para que Sebastián Piñera diese una profundización de dichas directrices. Asimismo, es curioso observar como en su Programa de Gobierno para el cambio, el futuro y la esperanza (2010-2014) se menciona que la Concertación se agotó sin embargo no se plantea ninguna medida referente a la política externa, nada más se destacan debilidades internas tras 20 años de gobierno de la Concertación. Pues siguiendo el mismo camino, el mandatario no desliga su foco de interés en base al comercio entre los Estados que forman parte de los diversos procesos de integración de los cuales se ve rodeado.

No es casual que tanto Bachelet, con su distanciamiento y aceptación de que involucrarse en procesos regionales traería consecuencias negativas a su economía, como Piñera, que basándose puramente en una participación crítica ante los procesos regionales, se enmarcaran en un sentido crítico hacia los mismos. Es visible que ambos gobiernos tuvieron como finalidad destacar a Chile como un Estado en vías de desarrollo superior acoplable al sistema mundial y sus presiones, sobre todo Piñera al invocar la necesidad de prácticas de regionalismo abierto que permitan una expansión de mercados que traspase las fronteras regionales.

Este tipo de medidas de regionalismo abierto, son vistas claramente en los matices pretendidos por la Alianza del Pacífico y sobre todo algo muy característico de Chile es que no se puede dejar de ver la cantidad de acuerdos bilaterales y tratados de libre comercio que ha firmado a lo largo de la década del 90 hasta las fechas actuales, existiendo un incremento en el periodo 2010-2014 competente a Sebastián Piñera.

Por otro lado, es importante mencionar que Chile ha venido observando diversos periodos de variación en su política externa pero sin duda, no se puede decir que existe una “nueva” política externa que trata temas diferentes, entendiendo “nueva” como una alteración

e inclinación radical hacia otros ejes que han sido primordiales anteriormente para la misma. Este factor es relevante por el hecho de la política externa claramente tiene una consecución y sigue una línea que no ha sido rota sino profundizada de un mandato a otro.

De no ser así, las prácticas regionales fuesen diversas y profundas en el sentido de abandonar el vínculo a los procesos o de vincularse tanto política como económica e ideológicamente a los mismos. Por otro lado, la profundidad que alcanzaron procesos como la Alianza del Pacífico, demuestran sin duda que Chile se está alejando cada vez más de vertientes como la mercosulina pero esto no refleja un verdadero cambio en su política externa, sino un sumergimiento cada vez mayor de políticas implicadas al regionalismo abierto.

Siendo así que, efectivamente Chile es un país caracterizado por prácticas fuertes de

regionalismo abierto, acuerdos bilaterales y multilaterales que buscan ampliar su mercado, brindar más apertura a inversiones extranjeras y la generación de competencias que vienen a ser encaminadas por el proceso de globalización. Por tanto los cuadros 1 y 2 muestran que los principales socios comerciales fuera de América Latina han aumentado en el paso de un gobierno a otro, esto tomando en cuenta el fin del periodo Bachelet y el fin del gobierno Piñera. Se resalta así que las Américas en general abarcan un 32% de todas las exportaciones chilenas, entre 2009-2014, con Estados Unidos representando en un tercio de este monto y finalmente Asia lleva el crédito de pasar de un 46% en 2009 al 50% en 2014. En las importaciones se experimenta un fenómeno diferente, pues cerca del 50% entre 2009 y 2014 es importado de las Américas, siendo Estados Unidos el Estado que suple un 20% de éstas. Por otro lado, Asia ha representado un promedio de 30% de las importaciones chilenas.

6. BIBLIOGRAFÍA

ADUANAS CHILE. Acuerdos y Tratados. Santiago, 2015. Disponible en:
<http://www.aduana.cl/tratados-y-acuerdos-de-libre-comercio/aduana/2007-02-28/122217.html>.
Accesado en: 10 de octubre de 2015

ARANDA, Gilberto; RIQUELME, Jorge. **La política externa de Chile desde 1990.** Inserción internacional y prioridad regional. Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo. 2011; n° 11; 11-41. Disponible en:
<http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/34122/1/articulo1.pdf>. Accesado en: 17 de septiembre de 2014.

BACHELET, Michelle. **Programa de gobierno.** Santiago, 2005. Disponible en:
<http://michellebachelet.cl/gobierno/>. Accesado en: 10 de octubre de 2014.

BM. **Banco Mundial.** Disponible en:
<http://www.bancomundial.org/temas/globalizacion/cuestiones1.htm>. Accesado en: 28 de agosto de 2015.

CEPAL. **Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe.** Santiago, 2001. Disponible en: <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2010/06375.pdf>. Accesado en: 17 de septiembre de 2014.

CONSEJO CHILENO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES. Santiago, 2014. Disponible en:
[http://www.consejochileno.cl/Images/publicaciones/MEMORIA%20CCRI%202014%20\(completa\).pdf](http://www.consejochileno.cl/Images/publicaciones/MEMORIA%20CCRI%202014%20(completa).pdf) Accesado en: 10 de octubre de 2014.

FUENTES, Claudio; FUENTES, Claudia. **Los retos de Michelle Bachelet en política exterior.** Revista PAPELES. 2006; n° 93; 121-130. Disponible en:
http://www.fuhem.es/media/ecosocial/file/revista-papeles/93/arts.%2093/Retos_Bachelet_93.pdf. Accesado en: 10 de octubre de 2014.

FUENTES, Cristián. La política exterior de Chile 1990-2010. ¿Modelo a imitar “o” proceso inconcluso? En: ENSIGNIA; FUENTES, FERNÁNDEZ. **Política exterior en el Chile post Concertación: ¿quo vadis?** Santiago, 2011. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf->

[files/bueros/chile/07959.pdf](#). Accesado en: 17 de septiembre de 2014.

FUENTES, Cristián. **El Regionalismo Abierto en la Política Externa Chilena, ¿Versión original o concepto equívoco?** Revista Enfoques Ciencia Política y Administración Pública. 2012; n° 17; 19-31. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=96024879002>
Accesado en: 10 de octubre de 2014.

GAMBOA, Ricardo. Chile y el liderazgo sudamericano de Brasil: ¿qué estrategia prefieren sus élites? 2011; n° 18; 1-18. Disponible en:
http://mba.americaeconomia.com/sites/mba.americaeconomia.com/files/ricardogamboa_liderazgosudamericano.pdf. Accesado en: 20 de agosto de 2015.

GUERRERO, Carolina. **Construcción del concepto de “regionalismo abierto” en el marco de la política exterior del ABC (Argentina, Brasil y Chile) periodo 1990- 2010.** Santiago, 2012. Disponible en: http://repositorio.uchile.cl/tesis/uchile/2012/ei-guerrero_c/pdfAmont/ei-guerrero_c.pdf. Accesado en: 25 de agosto de 2015.

JARPA, Carolina; NEROIT, Andrea. **Chile en América del Sur ¿la integración regional supera las instancias del discurso oficial?** Estudios Latinoamericanos. 2012; n°8; 43-56. Disponible en:
http://www.estudioslatinoamericanos.cl/descargas/008_03_chile_en_america_del_sur.pdf. Accesado en: 14 de octubre de 2014.

LAGOS, Ricardo. **Concertación de partidos por la democracia.** Quórum Revista de pensamiento iberoamericano. 2008; n° 20; 33-40. Disponible en:
<http://www.redalyc.org/pdf/520/5202824RR8002.pdf>. Accesado en: 17 de septiembre de 2014.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Santiago, 2015. Disponible en:
<http://www.minrel.gob.cl/bienvenida/minrel/2012-09-21/133024.html>. Accesado en: 26 de agosto de 2015.

OMC. **Examen de las políticas comerciales.** Informe de la secretaría Chile. 2015. Disponible en: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tptr_s/s315_s.pdf. Accesado en: 27 de agosto de 2015.

PROGRAMA DE GOBIERNO PARA EL CAMBIO, EL FUTURO Y LA ESPERANZA (2010-2014). Santiago. Disponible en:
http://www.sebastianpinera.cl/sites/default/files/programa_de_gobierno_2010.pdf. Accesado en: 26 de agosto de 2015.

RIBERA, Teodoro. **Perspectivas, proyecciones y desafíos de la política externa de Chile.** Reseñas. 2014; 173-179.

RIAL, Juan. **La Participación Argentina en las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas desde el Advenimiento de la Democracia.** 2014.

TEMAS PÚBLICOS. **Los desafíos de la Política Externa de Chile.** 2010; n°978; 5-7.

Disponível em: http://www.lyd.com/wp-content/files_mf/TP-978-

[Los%20desafios%20de%20la%20politica%20exterior-13-08-2010.pdf](http://www.lyd.com/wp-content/files_mf/TP-978-Los%20desafios%20de%20la%20politica%20exterior-13-08-2010.pdf) Acessado em: 10 de outubro de 2014.

UNASUR. Unión de Naciones Sudamericanas. Quito, 2015. Disponível em:

<http://www.unasursg.org/es/historia>. Acessado em: 24 de agosto de 2015.

WALDER, Paúl. **Política Exterior del Gobierno Bachelet.** Revista Punto Final. 2006;

n°612. Disponível em: <http://www.archivochile.com>. Acessado em: 10 de outubro de 2014.

Cuadro 1. Exportaciones de mercancías por interlocutores comerciales, 2009-2014

(Millones de \$EE.UU. y %)

Descripción	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Exportaciones totales	55.459	71.106	81.438	77.965	76.684	76.639
	(Millones de \$EE.UU.)					
	(% de las exportaciones)					
Américas	32,2	29,7	30,9	31,5	32,5	31,2
Estados Unidos	11,2	9,7	11,1	12,3	12,8	12,2
Otros países de América	21,0	19,9	19,8	19,2	19,7	19,0
Brasil	5,1	5,9	5,5	5,5	5,8	5,4
Perú	2,5	2,3	2,4	2,3	2,5	2,4
Estado Plurinacional de Bolivia	2,1	1,6	1,9	2,0	2,2	2,1
México	2,7	2,7	2,2	1,7	1,7	1,7
Canadá	2,3	1,8	1,8	1,6	1,9	1,6
Argentina	1,3	1,4	1,5	1,4	1,4	1,3
Colombia	1,0	1,0	1,1	1,2	1,1	1,2
Paraguay	0,5	0,6	0,7	0,6	0,6	0,7
Ecuador	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Venezuela	1,4	0,8	0,8	0,9	0,7	0,6
Europa	18,9	18,8	19,3	17,4	16,6	16,1
UE(28)	17,7	17,5	17,7	15,3	14,6	14,5
Países Bajos	3,7	3,7	4,6	3,5	3,3	3,0
Italia	2,6	3,4	3,3	2,6	2,1	2,3
España	2,0	1,8	2,0	2,1	1,8	1,9
Francia	2,2	1,7	1,7	1,6	1,5	1,6
Bélgica	1,7	2,5	1,7	1,6	1,8	1,4
AELC	0,8	0,9	1,0	1,5	1,5	1,2
Suiza y Liechtenstein	0,7	0,7	0,9	1,4	1,4	1,1
Otros países de Europa	0,4	0,4	0,6	0,6	0,5	0,5
Turquía	0,4	0,4	0,6	0,6	0,5	0,5
Rusia, Fed. De	0,4	0,4	0,4	0,5	0,8	1,0
Ucrania	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
África	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5
Sudáfrica	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,2
Nigeria	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Oriente Medio	0,4	0,4	0,6	0,6	0,8	0,7
Emiratos Árabes Unidos	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
Bahréin	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,2
Arabia Saudita	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,1
Asia	46,9	49,7	47,8	49,0	48,4	50,0
China	23,5	24,4	22,9	23,2	24,9	24,6
Japón	9,2	10,9	11,2	10,7	9,9	10,0
Corea, Rep. de	5,8	5,9	5,5	5,8	5,5	6,2
Taipei Chino	2,7	2,9	2,5	2,3	2,1	2,4
Tailandia	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4
Hong Kong, China SAR	0,7	0,4	0,4	0,3	0,2	0,3
Malasia	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2
Singapur	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1
Otros países de Asia	4,3	4,4	4,6	5,9	5,0	5,8
India	2,2	2,5	2,4	3,3	2,9	3,5
Australia	1,2	0,9	1,1	1,6	1,0	1,2
Otros	0,8	0,6	0,7	0,6	0,5	0,4

Fuente: OMC (2015, p. 152)

Cuadro 2. Importaciones de mercancías por interlocutores comerciales, 2009-2014

(Millones de \$EE.UU. y %)

Descripción	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Importaciones totales	42.805	59.207	74.694	80.067	79.173	72.344
	(Millones de \$EE.UU.)					
	(% de las importaciones)					
Américas	50,4	46,5	49,8	52,2	47,5	47,5
Estados Unidos	18,7	16,9	20,2	23,2	20,3	19,8
Otros países de América	31,7	29,5	29,6	29,0	27,2	27,7
Brasil	6,7	7,9	8,3	6,5	6,5	7,8
Argentina	10,9	7,9	6,3	6,6	5,0	4,0
México	2,9	3,6	3,4	3,3	3,2	3,4
Ecuador	2,2	1,4	1,7	2,7	3,2	3,4
Perú	1,7	2,3	2,7	2,6	2,2	2,1
Canadá	1,7	1,2	1,2	1,3	1,9	1,8
Trinidad and Tabago	0,1	0,5	0,9	1,8	1,3	1,7
Colombia	3,3	2,6	3,0	2,7	2,2	1,6
Paraguay	1,0	1,1	0,8	0,3	0,7	1,0
Uruguay	0,2	0,3	0,2	0,3	0,3	0,2
Estado Plurinacional de Bolivia	0,2	0,1	0,2	0,3	0,2	0,2
Guatemala	0,3	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1
Venezuela	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1
Europa	16,8	14,2	14,6	14,2	17,3	15,3
UE(28)	16,0	13,5	13,9	13,3	16,4	14,4
Alemania	3,6	4,0	4,2	3,6	4,0	3,6
Francia	1,8	1,4	1,6	1,9	2,8	2,1
España	2,5	1,6	1,5	1,7	2,2	2,0
Italia	1,8	1,6	1,5	1,6	1,6	1,8
Reino Unido	2,4	1,7	1,8	1,1	1,9	1,2
AELC	0,7	0,5	0,5	0,6	0,5	0,5
Suiza y Liechtenstein	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Otros países de Europa	0,1	0,2	0,2	0,3	0,4	0,3
Turquía	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3
Rusia, Fed. De	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
África	0,7	1,3	1,0	0,5	0,2	0,8
Angola	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5
Sudáfrica	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Oriente Medio	0,3	0,4	0,8	0,3	0,5	0,4
Arabia Saudita	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2
Israel	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2
Asia	27,6	32,7	28,7	28,9	31,0	32,3
China	14,5	16,8	16,9	18,0	19,7	20,9
Japón	3,7	5,7	3,9	3,2	3,1	3,3
Corea, Rep. de	5,2	5,9	3,6	3,3	3,5	3,2
Tailandia	0,5	1,0	0,9	0,9	1,0	1,1
Taipei Chino	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Malasia	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4
Hong Kong, China SAR	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1
Singapur	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Otros países de Asia	2,4	2,2	2,3	2,4	2,5	2,7
India	0,7	0,7	0,7	0,9	0,9	0,9
Viet Nam	0,3	0,2	0,2	0,3	0,4	0,5
Australia	0,6	0,6	0,7	0,6	0,5	0,4
Otros	4,1	4,8	4,9	3,8	3,5	3,6

Fuente: OMC (2015, p. 153)

PARAGUAY Y LA BÚSQUEDA DE NUEVAS NEGOCIACIONES EN TORNO A LAS EXPORTACIONES DE CARNE

Liz Carolina Yegros Cuevas¹
Cynthia Leonor Centurión Cáceres²

RESUMEN: El trabajo pretende analizar la participación de la República del Paraguay en sus negociaciones externas en el marco del comercio justo. Bien es sabido que el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), es el principal promotor de nuestras exportaciones e importaciones, tema que esta fuera de toda discusión. Esto nos ayuda a buscar argumentos para la siguiente pregunta con respecto a las exportaciones de carne bovina a Ecuador en este año ¿Se podría definir con exactitud como un comercio justo? Dentro del trabajo se hará mención a las negociaciones internacionales en materia de las exportaciones de carne y sus desafíos para Paraguay. De igual modo se efectuara la evaluación del Ministerio de las Relaciones Exteriores delante del protagonismo económico del Paraguay.

PALABRAS CLAVES: Paraguay, Negociaciones, Ministerio de Relaciones Exteriores, Exportación de carne.

Introducción

Empecemos la exposición del trabajo con una afirmación de la condición positiva del trabajador que se demuestra en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 en su artículo 23 que señala que: “Todo trabajador tiene derecho a una remuneración justa y satisfactoria, que le asegure a él y a su familia una existencia conforme a la dignidad humana” (ÁVALOS, 2012, p. 37).

¿Del porque la propuesta del comercio Justo? Nasce por la necesidad de contar con una sociedad más equitativa menos asimétrica y más inclusiva. Se sabe que Paraguay es un país que más desigualdad abunda, en el caso de la propia distribución de tierra que es unos de los principales motivos de pobreza de pequeños productores, campesinos e indígenas, muchas veces estos últimos son que más sufren desalojos por parte de empresas. Estos son unos de los problemas que la República del Paraguay vive enfrentando. Por eso pensamos en el Comercio Justo como un nuevo camino que respete a pequeños productores y que garantice a largo plazo un comercio internacional sin trampas y que beneficie por igual, tanto quienes producen como aquellos que son receptores de los productos. En este caso estamos hablando de una comunicación y mayor interacción entre los dos agentes del mercado que son los: consumidores e productores.

Según el Embajador Luis Fernando Ávalos habla sobre “*El Comercio Justo como una Alternativa Válida para el Desarrollo del Paraguay*” (2012). Tema que resulta importante para comprender la realidad económica del Paraguay, en esta fase de negociaciones de exportaciones de carne. Por esta razón nuestra atención se basa en comprender ¿qué es un comercio justo? Y será que este nuevo modelo económico, es decir si esta nueva forma de comercio traería beneficios o solamente estamos hablando de un rotulo para ocultar la realidad.

Se describe un contexto histórico de la exportación de carne, viendo las ventajas y desventajas por la cual se va desarrollando. En la segunda parte se explyaya que es un Comercio

¹ Licenciada en Relaciones Internacionales. Estudiante de Maestría en la Universidad Estadual del Oeste de Paraná (UNIOESTE). Email: liz.yeg@gmail.com

² Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Federal de la Integración Latino- Americana (UNILA). Email: leonordigo@gmail.com

Justo ya que no podemos interpretarlos como un modelo ideal- utópico. Porque el CJ tiene sus objetivos y principios que caminan hacia ciertas reformas para el mercado.

Es de notar, que la contribución de los autores en gran parte ayuda como base de esta investigación, que presentan un panorama general acerca de las percepciones del crecimiento en la producción

En cuanto a sus **antecedentes en América Latina**, es importante destacar la creación, en 1981, de una cooperativa de productores indígenas de Café, **la Unión de Cooperativas Indígenas de la Región del Istmo (UCIRI)**, en el Estado de Oaxaca, en México, a iniciativa del sacerdote obrero Holandés Francisco Van Der Hoff. El Padre Van Der Hoff es aún hoy, a sus 65 años, una de las personalidades más destacadas y reconocidas por su dedicación y perseverancia en la puesta en marcha y consolidación del Comercio Justo (ÁVALOS, 2012, p. 38)

Comercio Justo. Objetivos y principios

El concepto del comercio justo tiene su origen en el seno de las asociaciones no gubernamentales que lo denominan: “El Comercio Justo (CJ) como una asociación comercial fundado en el diálogo, la transparencia y el respeto, cuyo objetivo es el de llegar a obtener una mayor equidad en el comercio mundial” (ÁVALOS, 2012, p. 35).

Es así El comercio justo se justifica por la reincorporación de aquellos productores y trabajadores que se encuentran en una condición subordinada e marginada. De este modo el CJ, es una propuesta innovadora que visa garantizar los derechos de los productores y trabajadores. Donde exista una cierta interacción entre ambos, así los consumidores deberán apoyar a los productores. Queda explícito que los consumidores en conjunto con la organización del CJ deciden crear una nueva directriz, es decir una nueva regla que caminen hacia un comercio por igual y que favorezcan a todos.

En el origen de todo se encuentra pues la pobreza del pequeño productor, cuya condición, a corto o mediano plazo, no puede ser modificada. En efecto, el sistema económico actual –el neoliberalismo– antes de combatir la pobreza, la perenniza o en el peor de los casos contribuye a aumentarla. Desde este punto de vista, el Comercio Justo tiene por objetivo constituir empresas sociales y solidarias, en asociación con los consumidores conscientes y responsables, que escogen productos de mejor calidad. El credo del Comercio Justo sostiene pues que “aquellos que el mercado mundial excluye hoy día, pueden llegar a convertirse en los actores del mañana” (ÁVALOS, 2012, p. 35)

A partir de esta explicación, se demuestra de cómo se necesita trabajar por el comercio justo. El CJ tiene dos objetivos, la primera es a corto plazo; que busca colaborar con los trabajadores y pequeños productores. Posibilitando un precio justo para los productos y también protegiendo el medio ambiente. Sin embargo a largo plazo va buscar negociaciones internacionales que visan mayor equidad entre los agentes involucrados.

Explicuemos los principios de comercio justo, correspondiendo el primero al **precio**

de venta integral que incluye todos los costos de productos, ya que es principalmente el agricultor o el artesano quien asume todos los costos del producto. La jornada de trabajo, la fuerza de trabajo y la depreciación de su desempeño, los instrumentos utilizados, los derechos aduaneros, entre otros factores. El segundo ya hace mención al Comercio Justo que consiste a una producción durable en el marco social, donde se ve que los **costos sociales del productor** (comida, costos de la vivienda, escuela de los hijos, salud, etc).

Por lo tanto el tercer principio del Comercio Justo busca integrar el **“costo medio ambiental”** a los costos de producción. Donde se trate de una producción respetuosa del medio natural, porque la riqueza o disputa no puede lograrse en perjuicio del medio ambiente. Así no se puede olvidar los aspectos de la agricultura: la defensa de la biodiversidad, el cuidado de las aguas y suelos, la disminución de las pesticidas y las propiedades químicas. El cuarto y último principio del Comercio Justo pretende establecer vínculos positivos entre el productor y el consumidor. Los productores y los consumidores serian la base para lograr romper con los trámites tradicionales que contábamos con un sistema más cerrado y competitivo.

Ya hablando de los otros actores del CJ (importadores, transformadores de productos y mayoristas), los mismos deben conformarse a ciertas condiciones particulares más abajo mencionadas, de manera que los productos puedan recibir la certificación de CJ:

- la reducción de los intermediarios en los procesos comerciales,
- la evaluación de un precio justo, generalmente más elevados que las cotizaciones de las bolsas
- El financiamiento de una parte de las mercaderías,
- una relación comercial estable y duradera,
- la protección del medio ambiente, y
- la protección del derecho de los trabajadores.

Análisis del comercio Justo (CJ). ¿Paraguay camina para este nuevo modelo económico?

Desde luego se puede entender el CJ, no solamente como una forma de comercio, va más allá de una cierta estabilidad económica. Por eso cuando hablamos de CJ debemos detenernos en pensar en sus principios fundamentales, en sus objetivos que es lograr una sociedad sin distinción que va contar con ciertos valores humanitarios, y cooperación-solidaridad que lo hace diferente de aquella economía dominante que estamos acostumbrados.

Así Torres y Gomes (2008), contribuyen con su concepto de una economía solidaria, que señala la importancia de cambios, ya sea en los procesos de producción, intercambio y comercialización local a internacional. Hablar del CJ hoy es adentrarnos a un modelo reciente y que aún necesita ser trabajo. Pero resulta vital tomar consciencia que seguir este principio económico seria equitativo si se llegará a practicar.

La embajadora Paraguaya en Ecuador, María Argaña menciona que Ecuador tiene gran interés en adquirir “Carne Paraguaya”. Asimismo el Presidente Horacio Cartes señaló la necesidad de incorporarse al mercado internacional a través de la exportación de carne. Por eso argumenta la embajadora que la carne Paraguaya es vista como la mejor del mundo ocupando así el quinto lugar como país exportador.

Cabe recordar que en mayo pasado, nuestro país exportó ganado vivo a Ecuador vía aérea (964 vaquillas y 41 toros). El envío de animales,

cuyo costo fue de 3 millones de dólares, tiene como objetivo mejorar la ganadería del país ecuatoriano. El 70 % las reses eran de la raza Brangus, el 20 % Bradford y el restante 10 % de las raza Braman y Nelore³.

Resulta que el Ministerio de Relaciones Exteriores tiene la función de proponer al presidente de la República la política exterior y de ese modo conducir las relaciones exteriores. Ejerciendo así la representación ante los demás estados.

La industria cárnica posee gran peso en la actividad económica del Paraguay. La producción de carne constituye el subsector más importante dentro del PIB industrial, con el 21,2% de participación en el año 2006, equivalente al 3% del Valor Agregado Bruto nacional. Desde el año 2004 las exportaciones de “Carne y Despojo Comestible” han presentado un gran incremento, siendo actualmente el cuarto rubro de mayor exportación nacional (10,9% de las exportaciones paraguayas en el año 2007).

En este rubro, la carne bovina constituye el producto de mayor ponderación en los envíos y ha presentado un incremento anual promedio de 31% durante el periodo 2004-2007. A pesar de los grandes avances logrados por el sector productor, tanto en lo referente a la organización del sector privado como del sector gubernamental regulador y a los avances en la adecuación a normas sanitarias nacionales, los resultados obtenidos por el sector exportador se encuentran muy expuestos a presiones competitivas de países de la región, principalmente Brasil. La industria de carne bovina nacional enfrenta el desafío de mantener la cuota de mercado en sus principales compradores, Rusia y Chile, incrementar su presencia en otros países a los que abastece, y al mismo tiempo, conquistar nuevos mercados. (Unidad Técnica de Estudios para la Industria – UTEPI, 2008)

Las carnes animales son un producto que, a diferencia de otros alimentos como los granos, ha mantenido en las últimas décadas un crecimiento mayor al crecimiento de la población mundial. (Brown 2010).

Respecto a la carne bovina, producción tradicional en los países de Mercosur, se nota una demanda a nivel mundial cada vez mayor, pero acompañado de un estancamiento de los stocks de ganado durante los últimos 3 años. La FAO ha estimado que la producción de ganado bovino se mantuvo casi invariable en alrededor de 65 millones de toneladas entre 2008 y 2011, aunque el comercio de la carne vacuna se ha incrementado en un 2%, hasta 7.7 millones de toneladas de carne en 2011, a partir del crecimiento de la demanda en países que enfrentan un alto crecimiento económico y/o una caída de la producción (FAO 2011).

La mayor demanda de proteína animal se traduce en una importante oportunidad para los países exportadores de carne. En este sentido, los países de Mercosur se ven beneficiados por una coyuntura donde sus principales competidores mantienen un nivel de producción estable o con tendencia a la baja. Los países de Mercosur tienen todavía una gran posibilidad para aumentar su productividad, mejorar sus exportaciones de productos cárnicos y, por ende, ampliar sus beneficios económicos.

Según el Banco Mundial la economía paraguaya es pequeña y abierta, con un crecimiento volátil, altamente dependiente de la producción agropecuaria y el comercio exterior, en particular de la soja y **la carne vacuna que representaron cerca del 40% de las exportaciones en 2014 (...)** Para responder a los desafíos económicos y sociales el Gobierno

³ **Ahora Ecuador va por carne paraguaya procesada.** Disponible en: <http://www.hoy.com.py/nacionales/ahora-ecuador-va-por-carne-paraguaya-procesada>. Acceso en: 20 de Julio de 2015

del Paraguay ha elaborado el primer Plan Nacional de Desarrollo (PND) para el período 2014-30. (...)El Plan Nacional de Desarrollo está organizado en torno a tres pilares temáticos: i) reducción de la pobreza y desarrollo social; ii) crecimiento económico inclusivo, e **iii) inserción del Paraguay en los mercados internacionales.**

Paraguay logró este año recuperar el liderazgo en el mercado chileno de carne bovina luego de tres años en los cuales Brasil aprovechó la aparición de un brote de aftosa en la nación guaraní para posicionarse como el principal proveedor de la plaza trasandina. Tal como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro 14												
Chile. Importaciones de carne de bovino por origen												
Destino	Cantidad (toneladas)				Valor (miles de USD CIF)					USD/toneladas		
	2014	Enero - marzo			2014	Enero - marzo				Enero - marzo		
		2014	2015	Var. 15/14 (%)		2014	2015	Var. 15/14 (%)	Part. 2015 (%)	2014	2015	Var. 15/14 (%)
Paraguay	46.231	8.956	12.717	42,0	262.354	51.160	69.444	35,7	37,0	5.712	5.461	-4
Brasil	52.326	14.513	11.745	-19,1	285.451	77.797	60.253	-22,6	32,1	5.361	5.130	-4
Argentina	30.417	5.992	6.775	13,1	174.622	35.003	36.837	5,2	19,6	5.842	5.437	-7
Estados Unidos	9.154	2.030	1.647	-18,9	63.084	13.968	13.585	-2,7	7,2	6.881	8.248	20
Uruguay	6.261	1.499	1.380	-7,9	34.576	8.833	7.275	-17,6	3,9	5.893	5.272	-11
Canadá	27	0	17		54	2	225	11150	0,1	0	13.235	
México	141	0	0		889	0	0		0,0	0	0	
Australia	3.061	542	0		19.016	3.349	0		0,0	6.179	0	-100
SUBTOTAL	147.618	33.532	34.281	2,2	840.046	190.112	187.619	-1,3	100,0	5.670	5.473	-3
OTROS PAÍSES	1	0	0		1	0	0		0,0	0	0	
TOTAL	147.619	33.532	34.281	2,2	840.047	190.112	187.619	-1,3	100,0	5.670	5.473	-3

Fuente: elaborado por Odepa con información del Servicio Nacional de Aduanas.
Nota: cifras sujetas a actualizaciones.

Observamos que Paraguay ocupó el primer lugar por toneladas de carne exportadas a Chile el año pasado, y de lo que va de enero a marzo de este año supero la cantidad de carne exportada a Chile en comparación a año pasado, con un total de 12.717 toneladas.

En los primeros tres meses de 2015 Paraguay colocó 12.717 toneladas de cortes vacunos por un valor CIF de 69,4 millones de dólares, mientras que Brasil, en el mismo período, exportó 11.745 toneladas por 60,2 millones de dólares. En los siguientes lugares del ranking de abastecedores, según datos publicados por la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA), se encuentran en enero-marzo de este año Argentina, EE.UU. y Uruguay con 6775, 1647 y 1380 toneladas respectivamente⁴.

Este mes [abril de 2015] las autoridades de la Unión Europea (UE-28) habilitaron el ingreso de carne bovina paraguaya al mercado comunitario (que había sido suspendida en septiembre de 2011 debido a la aparición de un foco de aftosa).

⁴ Valorsoja.com: Disponible em: <http://www.valorsoja.com/2015/04/30/golazo-guarani-paraguay-exporta-carne-bovina-a-chile-a-un-valor-superior-al-de-argentina/#.VeTFZvmqkqk> Accesado em: 20 de Júlio de 2015.

CONCLUSIÓN

La propuesta del Comercio Justo como una alternativa o como un modelo de abertura económica en América Latina. La ideología de que a través de la práctica del Comercio Justo, otra sociedad es posible. Así vimos de como el CJ, quiere cooperar con zonas desfavorecidas, es decir grupos que hasta hoy han sido excluidos.

En este sentido es bueno porque da espacio y oportunidad para el bienestar social que debería ser el objetivo de cualquier negocio-comercio, ya sea las interacciones y encuentro entre sectores de pequeños y grandes productores. Por eso se demostró que el CJ aspira a tres objetivos que son: en el ámbito económico, social y ambiental.

Según el Observatorio de Economía Internacional la emergencia del Paraguay como uno de los principales países en la exportación de carne es un trabajo de constancia y superación del sector privado paraguayo relacionado a la ganadería. Este sector ha sabido traducir las mejoras tecnológicas en su producción y en su comercialización en mayores ventas en el exterior. La difícil penetración de los mercados externos ha sido conseguida a partir de estrategias competitivas del sector privado, que se han construido en el largo plazo. Actualmente, el desafío de la cadena cárnica en el país es aprovechar las oportunidades de expansión en un contexto favorable a los países exportadores de carne, teniendo en cuenta la baja capacidad para aumentar la cantidad de cabezas de ganado en un corto lapso de tiempo. (ARCE, 2012, pág. 9- 10)

Los obstáculos para el comercio derivados del último brote de aftosa son una nueva prueba para el Paraguay, que ha demostrado cierta celeridad en la resolución, pero también ha quedado desnuda la fragilidad del sistema sanitario y ha dañado, en parte, la pujante imagen que traslado la consecución del certificado de País libre de aftosa. No obstante, esta cadena es uno de los ejemplos más representativos para mostrar como un sector productivo del Paraguay puede competir exitosamente en los mercados internacionales en base a esfuerzo consistente, innovación, y un horizonte de mediano-largo plazo.

REFERENCIAS

ARCE, Lucas. **La industria cárnica en Paraguay**. Observatorio de Economía Internacional OBEI, enero de 2012.

ÁVALOS, Fernando. **Comercio Justo. Una alternativa válida para el Desarrollo del Paraguay**. “Un comercio nuevo para un desarrollo durable”, Revista Diplomática. Academia diplomática y consular. Carlos Antonio López. Ministerio de Relaciones Exterior, año 1, n2, 2012, p.33- 42.

Ahora Ecuador va por carne paraguaya procesada. **Disponible en:**
<http://www.hoy.com.py/nacionales/ahora-ecuador-va-por-carne-paraguaya-procesada>. **Acceso en: 20 de julio de 2015**

Banco Mundial. **Paraguay, panorama general**. Disponible en:
<http://www.bancomundial.org/es/country/paraguay/overview> Accesado en: abril de 2015.

Base Investigaciones Sociales. **¿Comercio justo?**: Asunción, 2005. Disponible en:
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Paraguay/base-is/20120917054427/comercio.pdf>

>Acceso en: 15 de agosto del 2015.

Brown, Richard. 2010. «**Long Term trends in World Meat Trade 2010-2015-2020**»

Estación A – Núcleo Cultural. Articulación y Puentes para el Comercio Justo y la Economía Solidaria en América Latina. Sistematización de una experiencia. Aragua, 2008. In: **La promoción de la economía solidaria y del comercio justo en Paraguay**, p. 35-40. Disponible en: <<http://estacion-a.org.py/wp-content/uploads/2013/03/sistematizacion.pdf>>. Acceso en: 10 de agosto del 2015.

FAO. 2011. 116 Food Outlook. **Global Market Analysis**. Roma, Italia: FAO.

TORRES, Arturo; GOMES, Rosemary. **Comercio Justo y solidario en América Latina**. España, 2008.

Unidad Técnica de Estudios para la Industria – UTEPI, **Industria de la carne bovina**, 2008

RELAÇÕES BRASIL – VENEZUELA: COOPERAÇÃO PARA A REDUÇÃO DA POBREZA (2003-2013)

Rafael Balardin¹
Diulia Dorneles Rosso²

Resumo: A cooperação para o desenvolvimento observada hoje entre Brasil e Venezuela tem início com o fortalecimento das relações diplomáticas e econômicas entre os países, ainda na década de 1990. Mais tarde, com a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva nas eleições de 2002 e dado o contexto favorável à integração regional na América do Sul, a Venezuela decide voltar sua atenção para esta parte do continente, buscando formar parcerias estratégicas. Tendo em vista os crescentes níveis de desigualdade social, o governo Hugo Chávez cria em 2003 as “*Misiones*”, programas sociais com o intuito de promover o combate à pobreza. Devido ao reconhecimento internacional dos programas sociais aplicados no Brasil, surge a iniciativa de compartilhar a experiência brasileira na adoção de tais políticas públicas.

Palavras chave: Política Externa; Hugo Chávez; Programas Sociais; Cooperação.

1- Introdução

Desde o final da ditadura militar na Venezuela em 1958, a democracia foi sustentada pelo sistema do Pacto *Punto Fijo*, firmado entre os principais partidos da época³, nele alguns traços da política do país foram determinados, além da necessidade de consulta entre os partidos em questões primordiais. Isso fez com que o sistema democrático que se instalou ali não garantisse a representatividade da população, tendo em vista que os partidos possuíam orientações políticas similares e agiam em defesa de um sistema de poder que favorecia os empresários e o aproveitamento destes das riquezas advindas da exploração do petróleo (LISBOA, 2011).

A falta de representatividade e o agravamento dos problemas sociais e econômicos levaram ao descontentamento da população, a elevação no preço das passagens de ônibus, no final da década de 1980, foi o estopim necessário para a revolta popular. O movimento de 1989, conhecido como *Caracazo*, contou não só com a participação da sociedade civil, mas também com os militares. Nesse contexto de animosidade, o tenente-coronel Hugo Chávez surge como figura política, apesar de não ter participado do *Caracazo*, Chávez defendia o fim daquele sistema democrático onde o povo não tinha voz e a instauração de um governo que garantisse o poder à população.

Nesse sentido, ocorre a tentativa de Golpe de Estado contra o governo de Carlos Andrés Pérez em 1992, mesmo tendo sido falho, a iniciativa serviu para aumentar a popularidade de Chávez que, após ser detido, assume em uma rede aberta de televisão a responsabilidade total pelo ato e pede que a população largue as armas. A atitude do coronel causou grande comoção social e o movimento ficou conhecido como *por ahora*. Após sair da prisão, Chávez se candidata a corrida presidencial em 1998 e vence com 56% dos votos. É importante ressaltar que o último presidente, Rafael Caldera, havia sido eleito com apenas

¹ Professor de Relações Internacionais na Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA e orientador do trabalho (rafaelbalardin@unipampa.edu.br)

² Graduanda em Relações Internacionais na Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA (diulia_rosso@hotmail.com)

³ Aliança Democrática (AD), Unión Republicana Democrática (URD) e Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI).

30% (AMORIM NETO, 2003, p. 90).

A eleição de 1998 é marcada pela esperança de que, com a vitória de Hugo Chávez, a miséria e o desemprego diminuiriam e o governo passaria a representar os interesses da população. Todavia, as mudanças realizadas pelo presidente logo no início de seu governo causaram descontentamento na elite que até então controlava o país (LISBOA, 2011). Após a aprovação das 49 Leis Habilitantes em 2001⁴, onde eram regulamentadas medidas de reestruturação econômica, a oposição, juntamente com os funcionários da Petróleos da Venezuela S.A (PDVSA), passam a se articular contra o governo sob a alegação de que tais leis garantiam exacerbada participação estatal na economia, levando ao golpe de abril de 2002 (ARAÚJO, 2012). Apesar de não ter atingindo seus objetivos, o golpe serviu para contestar a legitimidade do presidente e garantir a convocação do referendo revogatório de 2004 (RIBEIRO, 2008 apud LIMA, 2013).

Esta sucessão de acontecimentos teve como consequência direta uma virada de rumos nas ações do governo, que a partir de então passa a focar-se nos problemas sociais do país. Durante seu primeiro mandato (1999–2001), Chávez se ateve às mudanças a serem realizadas para reverter os danos causados pelas políticas neoliberais dos governos anteriores, já no segundo mandato o objetivo do governo passa a ser o combate à pobreza, ao analfabetismo e demais problemas sociais que desolavam a população venezuelana à época (BARROS, 2006). A criação das “*Misiones*” em 2003 e as mudanças na ação política interna acarretaram em transformações na política externa do governo, que se torna mais ativa e adquire teor contra hegemônico, além disso, a partir dessa fase a Venezuela mostra interesse em estabelecer relações mais recorrentes com os países da América do Sul (URRUTIA, 2009).

Com a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil e um contexto político mais favorável a governos de esquerda na América do Sul, com Nestor Kirchner, na Argentina, Evo Morales, na Bolívia, e Tabaré Vázquez, no Uruguai, a Venezuela decide voltar sua atenção à parte sul do continente. Nesse sentido, a cooperação com o Brasil tem muito a oferecer, principalmente após o notável sucesso dos programas de redistribuição de renda aplicados no país. Os programas sociais implantados desde meados da década de 1990 no Brasil conseguiram apresentar resultados significativos já no governo Fernando Henrique Cardoso. Com o governo do Partido dos Trabalhadores tais programas foram ampliados e passam a ser vistos como exemplos internacionais de ações no combate a miséria (PAPI; MEDEIROS, 2015).

Durante o governo Lula (2003 – 2010), o Brasil amplia suas ações internacionais no sentido de formar “parcerias para o desenvolvimento” e incentivar a Cooperação Sul-Sul. Segundo Barros⁵:

Se nas relações com os países árabes ou orientais as aproximações são definidas de acordo com a temática em discussão, na América do Sul a decisão brasileira é de associar seu desenvolvimento econômico, social e político ao dos vizinhos. Se a política de cooperação técnica para o desenvolvimento é um

⁴ Dentre estas cabe destacar a Lei de Pesca, responsável pela ampliação da faixa marítima para pesca artesanal e a valorização da atividade artesanal em detrimento da industrial; a Lei de Terras e Desenvolvimento Agrário, que trata da ociosidade da terra e da reforma agrária; e a Lei dos Hidrocarbonetos, responsável pelo aumento dos *royalties* a serem pagos por empresas privadas ao governo, visando fortalecer o controle estatal sobre a PDVSA e reverter a privatização da companhia (ARAÚJO, 2012).

⁵ Pedro Silva Barros é Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA, ele foi o responsável pela missão do Instituto na Venezuela desde seu início, em 2011, até o segundo semestre de 2014.

instrumento de consolidação das alianças nas diferentes regiões, sendo realizada em projetos específicos e pontuais, na América do Sul tem um caráter estrutural cujo objetivo é uma política de desenvolvimento comum. (BARROS, 2011, s/p).

Desse modo, surgem iniciativas no sentido de compartilhar a experiência brasileira na implantação políticas públicas sociais com outras nações. Nesse contexto, tendo em vista os demais fatores citados anteriormente, a Venezuela passa a se articular com o Brasil para a superação da miséria, havendo atualmente projetos de cooperação em diversos setores como o de habitação, por exemplo, que conta com o apoio da Caixa Econômica Federal.

Tendo em vista as mudanças ocorridas em ambos os países nas últimas décadas e a carência de estudos acadêmicos nesta área, o presente artigo busca analisar as relações de cooperação para o desenvolvimento entre Brasil e Venezuela no período que vai da criação das “*Misiones*”, em 2003, pelo Presidente Hugo Chávez, marco da alteração das políticas sociais adotadas pelo governo, até 2013.

2- Mudança de rumos no Governo Hugo Chávez

É iniciada uma nova etapa na política externa de Chávez após o golpe de Estado de 2002, com a elaboração do *Taller de Alto Nivel*, documento que determina as metas e estratégias do governo, o país passa a primar pelo fortalecimento da Revolução Bolivariana. Paralelamente, o presidente realiza discursos mais expressivos, onde são enaltecidos o bolivarianismo e os governos de esquerda, além de, sempre que possível, denunciarem as desigualdades do sistema internacional e o intervencionismo das grandes potências, em especial dos Estados Unidos (URRUTIA, 2009).

Concomitantemente, ocorrem mudanças no Ministério de Relações Exteriores do país, havendo o abandono da diplomacia de teor neutralista até então utilizada em detrimento de uma baseada na ideologia bolivariana. Além disso, ocorre a centralização das decisões referentes às relações internacionais na figura do presidente (URRUTIA, 2009). Dentre as mudanças realizadas no segundo mandato de Chávez (2002 – 2007) a mais relevante para este estudo é a criação das “*Misiones*”, ainda em 2003, com o intuito de combater a pobreza, o analfabetismo e garantir à população o acesso a atendimento médico adequado e gratuito. Desde o começo de sua carreira política, Chávez ressalta a importância de medidas que favoreçam a parcela mais carente da população, especialmente após os efeitos da década de 1980 e do neoliberalismo que, assim como em diversos países do América Latina, acentuou os níveis venezuelanos de desigualdade e pobreza.

As “*Misiones*” fazem parte de uma estratégia do governo para aumentar sua legitimidade, além de reproduzir os ideais da Revolução Bolivariana, notoriamente, a participação popular na democracia, também garante a participação das forças armadas nos programas sociais, fortalecendo proposta de união cívico-militar (SCARTEZINI, 2014). Segundo D’elia e Cabezas (2008 apud LIMA, 2013, p. 7), o programa social do governo têm como objetivo “praticar o Socialismo do Século XXI”, também como “proporcionar a inclusão e igualdade social; democracia social, popular e participativa; Estado social constituinte e um novo modelo de desenvolvimento interno”.

Dois fatores possibilitaram a criação das “*misiones*”, a retomada do controle estatal da PDVSA e dos subsídios gerados por esta, revertidos em prol da resolução dos problemas sociais, e o apoio fornecido pelo governo cubano (LIMA, 2013). Segundo D’elia (2006, apud BAPTISTA, 2008), a gênese do que viriam a ser as “*misiones*” tem início em 1999 quando

médicos cubanos vão ao país para auxiliar no atendimento à população afetada pelo desastre natural daquele ano. Desde então o governo cubano envia médicos ao país e, em troca, a Venezuela negocia petróleo a preços mais baixos. Cuba também presta apoio às missões de alfabetização, fornecendo “professores, tecnologias e o próprio método de alfabetização, o „*Yo si puedo*”” (BAPTISTA, 2008, p. 3), reconhecido internacionalmente. Com as missões sociais “o governo descentralizou as políticas sociais das estruturas estatais, fazendo com que as comunidades assumissem um papel protagonista na sua execução” (ARAÚJO, 2012, *s/p*).

3- Relações Bilaterais Brasil - Venezuela

Até meados do século XX a atuação do Brasil na América do Sul e no Caribe era restrita à região do Prata e pautada em temas geopolíticos, sem maior interesse pelo restante do continente. Segundo Silva,

[...] a relação com os países da Bacia Amazônica, após a negociação de fronteiras, ainda era considerada de baixa prioridade. Mas com a intensificação do seu desenvolvimento industrial, o Brasil voltou-se cada vez mais para os países daquela região, vista como um mercado potencial para as manufaturas brasileiras. A integração da América do Sul exigia o desenvolvimento da Amazônia, que até então separava a economia industrial brasileira dos mercados as margens do Pacífico e Caribe. E o desenvolvimento da Amazônia dependia da cooperação com os países vizinhos. (SILVA, 2009, p. 2).

As relações entre Brasil e Venezuela passaram por um longo período de distanciamento e desconfiança, por parte da elite venezuelana, frente os interesses de liderança regional brasileiros, fato que começa a ser alterado no governo de Emílio Médici⁶, durante o regime militar, quando o projeto de política externa brasileira passa a buscar a reinserção internacional e a ampliação das parcerias latino-americanas, contexto no qual os países amazônicos adquirem teor fundamental. Do lado venezuelano, Rafael Caldera assume a presidência pelo COPEI (1969-1974) e abandona a *Doctrina Betancourt*⁷ adotada até então, permitindo uma aproximação estratégica entre os países, julgando ser mais vantajoso o estabelecimento de uma aliança com o Brasil do que manter o distanciamento, tendo em vista o receio venezuelano em relação à política externa brasileira. Nesse sentido, em 1973 é firmado o Convênio Básico de Cooperação Técnica, considerado um marco na relação entre os países (SANTOS, 2005). O início da aproximação permitiu que, na sequência, fossem firmados acordos no setor energético, segundo dados expostos por Villa (2006, p. 70), durante esse “primeiro momento cooperativo, Venezuela acertou com o Brasil convênios de cooperação em abril de 1978 nos ramos do petróleo, da petroquímica, da mineração e da siderurgia” o autor afirma que estes acordos criaram as condições necessárias para a assinatura, no mesmo ano, do Tratado de Cooperação Amazônica.

O contexto da década de 1980, a década perdida, não se mostrou favorável a relação

⁶ Emílio Médici governou de 1969 a 1974. Além da mudança de postura brasileira frente o norte da América do Sul, a cooperação entre os países acontece graças ao fim do período de isolamento regional da Venezuela, que passa a buscar a integração com os países da região.

⁷ Doutrina adotada pelo presidente Rómulo Betancourt em 1959, logo após o fim do regime militar no país. Prevê o reconhecimento apenas de governos que tivessem sido eleitos constitucionalmente, ato que afastou a Venezuela dos países da região, tendo em vista o contexto da época. Nesse período as relações diplomáticas com o Brasil são rompidas, logo após o advento do golpe de 1964, vindo a ser retomadas em 1966 (NUNES, 2011).

entre os países, tendo ambos passado por processos inflacionários e de endividamento externo semelhantes, dificultando suas ações internacionais. A partir dos anos 1990 a cooperação entre Brasil e Venezuela alcança um aumento qualitativo no âmbito da cooperação, desde então foram assinados inúmeros acordos em diversos setores estratégicos. A segunda administração de Rafael Caldera (1994-1999) e a presidência de Itamar Franco (1992-1994) dão um novo impulso nas relações entre os países, afinal, ambos começam a sentir os efeitos negativos das medidas neoliberais, levando a estratégias que buscam amenizar os efeitos da abertura externa e garantir a diversificação das parcerias econômicas (BARROS; HITNER, 2013). Nesse contexto de busca pelo fortalecimento das relações econômicas entre os vizinhos é lançada a Iniciativa Amazônica, em dezembro de 1992, e é firmado o *Protocolo de la Guzmania* em março de 1994, este último estabelecia a ampliação da cooperação bilateral em temas de interesse regional e mundial e acarretou na criação da Comissão Binacional de Alto Nível, dirigida pelos Ministros de Relações Exteriores de ambos os países, e de diversos Grupos de Trabalho sobre temas específicos, abrindo ainda espaço para ações conjuntas no futuro (AGUIAR, 2013).

Ao longo do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 - 2002) são estabelecidos encontros recorrentes com Rafael Caldera, muitos deles em função dos compromissos assumidos com o Protocolo de Guzmania. No que se refere ao setor energético, em 1997 é firmado o acordo entre a *Electrificación del Caroní* (EDELCA) e a Eletronorte, estabelecendo contrato de compra de energia elétrica por parte do Brasil para o abastecimento da região de Roraima. Além disso, são criados Grupos de Trabalho para analisar o desenvolvimento da região amazônica e avanços são percebidos na integração tanto econômica quanto diplomática (AGUIAR, 2013).

Nos últimos anos da administração FHC, importantes obras de infraestrutura são realizadas na região da fronteira amazônica com o intuito de facilitar a integração entre as fronteiras, sendo elas, a pavimentação da BR-174 que faz a ligação entre Manaus, Boa Vista e Santa Helena de Uairén, cidade venezuelana mais próxima à fronteira com o Brasil, e a rede de transmissão elétrica Guri-Manaus, ambas em 2001 (VILLA, 2006; AGUIAR, 2013).

Durante a crise política de 2002 na Venezuela, o Brasil se mostrou solidário ao país, tendo FHC disponibilizado o exército brasileiro ao vizinho, caso fosse necessário (NUNES, 2011). Fica claro nesse período a importância destinada à Venezuela nas ações internacionais brasileiras, sendo o Brasil responsável pela criação do “Grupo de Amigos do Secretário-Geral da OEA para a Venezuela”⁸, ato que reafirma os laços de solidariedade entre os países e o empenho brasileiro na manutenção da estabilidade nas regiões de fronteira, também como a defesa da democracia e do direito internacional. Além disso, o Brasil provê envio de petróleo ao país, mediante a crise de abastecimento decorrente da greve geral dos funcionários da PDVSA, em dezembro de 2002 (SILVA, 2009).

Com a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva nas eleições de 2002 uma nova etapa nas relações entre os países é inaugurada. A proximidade ideológica e a similaridade dos interesses regionais percebida entre os governos garantiu a maior aproximação entre eles, havendo a definição de encontros presidenciais bilaterais trimestrais a partir de dezembro de 2007. Os projetos de cooperação com o Brasil se acentuam a partir de 2005, com o estabelecimento da Aliança Estratégica Brasil-Venezuela, percebe-se também o aumento do

⁸ Lançado logo no primeiro mês do Governo Lula, em 2003. O grupo foi idealizado como forma de auxiliar na superação da crise política enfrentada pela Venezuela na época. Aderiram à iniciativa: Chile, Espanha, Portugal, México e Estados Unidos (VIZENTINI, 2005).

comércio, do número de acordos firmados e a presença de empresas brasileiras no país. O grande número de visitas presidenciais favoreceu os acordos entre as partes, sendo a Venezuela o país mais visitado pelo presidente Lula. Surge nesse período a chamada “diplomacia da solidariedade”, meio que fortalece a cooperação técnica e destaca um dos novos temas da política externa brasileira, o combate a pobreza e incentivo a políticas sociais (BARROS; HITNER, 2013).

O novo projeto de política externa apresentado por Hugo Chávez em seu segundo mandato prevê maior atenção para os países do sul do continente e busca a integração entre os países da América do Sul e do Caribe. Tendo em vista o questionamento da sua legitimidade interna, o governo busca sua reinserção internacional e novos parceiros econômicos, vindo a estabelecer relações mais próximas com a OPEP e com Cuba. Percebe-se também maior empenho nos processos de integração regional, com a criação da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA) em 2004 e a aproximação com o MERCOSUL, lançando sua candidatura para membro permanente do bloco em 2006.

Desde o início do governo Lula, diversas instituições brasileiras criaram escritórios em solo venezuelano, dentre elas se destacam: o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e a Caixa Econômica Federal (CEF). O IPEA tem sede no país desde setembro de 2010 e vem atuando, juntamente com órgãos governamentais e universidades locais, na realização de estudos sobre as possibilidades de integração entre Brasil e Venezuela, além de auxiliar nas pesquisas referentes à extração de petróleo na costa de Orinoco e na busca por políticas macroeconômicas que propiciem a diversificação da matriz econômica do país. Segundo Barros e Dasso Júnior, os objetivos da missão do IPEA na Venezuela são:

[...] estreitar vínculos institucionais com organizações governamentais e de pesquisa da Venezuela; assessorar a Administração Pública venezuelana em políticas públicas; organizar cursos de formação em políticas públicas e planejamento; organizar estudos e seminários para impulsionar a integração e planejamento; organizar estudos e seminários para impulsionar a integração entre o norte do Brasil e o sul da Venezuela; estudar o desenvolvimento de cadeias produtivas associadas à atividade petroleira; e pesquisar integração regional e comparada. (BARROS; DASSO JÚNIOR, 2012, p. 9).

Com escritório em funcionamento no país desde 2008, a atuação da EMBRAPA ocorre no sentido de promover transferência de tecnologia e disseminação de conhecimento, havendo diversos cursos e seminários sobre agricultura e pecuária, visando atingir a segurança alimentar através do aprimoramento da produção de alimentos. O principal objetivo da empresa é promover o desenvolvimento agropecuário na região centro-norte do país, com foco na produção de soja e na pecuária de corte (EMBRAPA SOJA, 2012; CAMPO E LAVOURA, 2015).

A Caixa Econômica começou a participar de projetos brasileiros referentes a cooperação técnica em 2003 e desde de 2009 atua na Venezuela. Em outubro de 2010 foi inaugurada a primeira agência da CEF no país, diferentemente dos demais escritórios internacionais, no Japão e nos Estados Unidos, este foi criado com o intuito de promover a cooperação entre Brasil e Venezuela. A instituição auxilia na implantação de projetos habitacionais, como o “*Barrio Nuevo*”, que busca promover a construção e reforma de casas populares a modo de acabar com o alto déficit habitacional do país, além disso, fornece o suporte necessário para a promoção da universalização do serviço bancário. Segundo Hugo

Chávez, o apoio da Caixa é fundamental devido a experiência da mesma na área (AVN, 2014), experiência esta adquirida em projetos como o Minha Casa Minha Vida, no Brasil, e o apoio prestado a programas similares em determinados países da África, como Namíbia e Cabo-Verde.

Um dos objetivos da cooperação entre os países no decorrer do século XXI, em consonância com suas políticas internas, é a superação da desigualdade. Para isso, utiliza-se da experiência brasileira com políticas públicas de redistribuição de renda, reconhecidas internacionalmente por sua efetividade, a fim de vencer os índices de extrema pobreza, realizando trabalhos conjuntos de organizações brasileiras e venezuelanas.

4 As “Misiones”

Quando Chávez é eleito o país apresentava altos índices de pobreza e problemas referentes ao acesso da população a serviços básicos. Nesse sentido, D’Élia e Cabezas afirmam que:

Para ese año la pobreza afectaba al 40% de la población, la inflación se encontraba en un 20% anual y el desempleo se estimaba en 15%. Estas cifras aumentaron dramáticamente para el año 2003. Por otra parte, el 70% de la población no asistía a controles de salud ni estaba cubierta por sistemas de protección financiera para recibir atención; la mayoría de los adolescentes y jóvenes de ambos sexos desertaban del sistema educativo, el sector informal absorbía más del 50% de los/as trabajadores/as, la falta de viviendas adecuadas afectaba a cerca del 60% de los hogares y aproximadamente el 80% de la población no contaba con la seguridad de medios de vida para la vejez. (D’ELIA; CABEZAS, 2008, p. 1)⁹.

Durante os primeiros anos da administração Chávez alguns programas sociais foram criados, porém estes são marcados por problemas estruturais, falta de institucionalização e alcance limitado. O primeiro deles é o *Plan Bolívar 2000*, que esteve em funcionamento entre 1999 e 2001, de caráter emergencial o plano buscava envolver forças militares e civis para a “reparação da infraestrutura dos bairros, escolas, clínicas e hospitais, atenção médica, reforma e construção de moradia, assim como a distribuição de comida em áreas remotas do país” (WILPERT, 2003 apud LANDER, 2005, p. 208), também são criadas iniciativas na área da educação, ocorrendo o aumento do número de alunos matriculados, “assim como a implementação do programa das Escolas Bolivarianas, no qual os estudantes do primário têm uma educação com jornada escolar integral, alimentação e serviço de saúde” (LANDER, 2005, p. 209). Em 2000 é assinado o Convênio de Cooperação Energético-Social com Cuba, cujo apoio é crucial na implementação das “Misiones”.

Após a criação das “Misiones”, os programas sociais ganham maior preparo e envolvimento de diversos setores sociais e governamentais, há também o aumento de divisas destinadas ao desenvolvimento desse tipo de iniciativa. São postos em prática projetos nas áreas da agricultura, educação, saúde e redistribuição de renda. Como resultado, segundo

⁹ Neste ano a pobreza afetava 40% da população, a inflação se encontrava em 20% ao ano e o desemprego era estimado em 15%. Estas cifras aumentaram dramaticamente em 2003. Além disso, 70% da população não tinha acesso a controles de saúde e não estava protegida por sistemas de proteção financeira; a maioria dos adolescentes e jovens de ambos os sexos abandonaram o sistema de ensino, o setor informal absorvia mais de 50% dos/as trabalhadores/as, a falta de moradias adequadas afetava cerca de 60% dos lares e aproximadamente 80% da população não contava com meios de vida seguros para a velhice.” Tradução nossa.

dados apresentados por Scartezini (2014), os índices de pobreza caíram pela metade entre 2003 e 2010, também ocorre o aumento nas taxas de emprego e considerável queda nos índices de emprego informal.

A convocação do Referendo Revogatório de 2004 fez com que o governo se empenhasse em realizar as mudanças necessárias para vencê-lo. Os *paros* do petróleo e a sequência de problemas internos no decorrer de 2002 levaram a problemas de abastecimento no país, além do aprofundamento dos problemas sociais já existentes, levantando dúvidas sobre o empenho do Presidente com a causa social. Desse modo, era imprescindível o advento de mudanças rápidas e efetivas. Segundo Scartezini (2014, p. 101), “para atingir esses objetivos, as Missões buscavam construir um tipo de política pública que superasse o aparato burocrático do Estado, agilizasse o atendimento à população e conseguisse mobilizar os grupos sociais”, para isso começaram a se formar Comitês, ligados aos Conselhos Comunitários, onde muitas das propostas são elaboradas. O empenho da população favorece a propagação dos ideais da Revolução Bolivariana, pondo em prática a “democracia participativa” que Hugo Chávez prega desde o início de sua carreira política.

As “*misiones*” abrangem diversas áreas, sendo as principais: a área da saúde, da educação, da alimentação e a habitacional. Atualmente, o governo possui cerca de vinte “*misiones*” em funcionamento, dentre elas, as de maior destaque são: a “*Misión Barrio Adentro*”, a “*Misión Mercal*” e a “*Misión Robson*”. A primeira delas, “*Misión Barrio Adentro*”, na área da saúde, promove o acesso a atendimento médico de qualidade e gratuito nas áreas mais carentes do país, tendo seu alcance aumentado com o tempo, hoje é uma das maiores em extensão territorial. A maioria dos médicos cubanos no país participa desta missão, onde são habilitados postos médicos 24 horas e a população tem acesso a atendimento médico em casa, este programa também é responsável por campanhas de vacinação. O sucesso desta missão acabou levando a ampliação de suas atividades, acarretando na criação da “*Barrio Adentro*” II, III e IV. Em sua segunda fase foi realizada a readequação dos centros de saúde do país, para possibilitar o tratamento adequado da população. Já na terceira fase, foi realizada a modernização dos hospitais venezuelanos. Além disso, em 2007, dois centros de cardiologia foram inaugurados (CABEZAS; D’ELIA, 2008). Por último, na quarta fase da missão prevê-se a criação e modernização de hospitais especializados. Há também a “*Misión Barrio Adentro Deportivo*”, que promove atividades esportivas e de recreação nas comunidades do país.

A “*Misión Mercal*” é uma referência no país na área da alimentação, disponibilizando cestas básicas aos setores populares e provendo alimentos com preços inferiores aos de mercado. A missão constitui uma “rede ampla de alimentação que vai desde a produção até a venda dos produtos” (BAPTISTA, 2008, p. 3). Dentre as funções realizadas por esta missão está a distribuição de refeições diárias a cidadãos desempregados, moradores de rua e em situação de risco, esse trabalho é realizado por voluntários. Os cidadãos de risco são postos em um *Programa de Protección Nutricional* (PROAL), destinado a pessoas em risco de desnutrição (BAPTISTA, 2008).

Em 2002, o “*Ministerio da Educación, Cultura y Deportes*” (MECD) lançou o “*Plan Nacional de Alfabetización*”, que mais tarde ficou conhecido como “*Misión Robson*”. Tal missão é responsável pela alfabetização, em nível inicial, do povo da Venezuela. Seus resultados positivos levaram a ampliação da mesma para outras fases, acarretando em programas educacionais em todos os níveis e na criação da Universidade Bolivariana da Venezuela (UBV) para promover a educação em nível superior. Os seguimentos desta missão são: “*Misión Robson II*” e “*Misión Ribas*”, responsáveis pelo restante do ensino fundamental

e médio; “*Misión Ribas Técnicas*” e “*Misión Sucre*”, garantem o acesso ao ensino técnico e superior à população; e “*Misión Alma Mater*”, encarregada de ampliar a qualidade e o acesso ao ensino superior no país. O sucesso na área educacional garantiu a Venezuela ser declarada como “território livre do analfabetismo” pela UNESCO, em 2005, sendo o segundo país latino-americano a ser atestado como tal, juntamente com Cuba (SCARTEZINI, 2014).

O setor habitacional é o que possui maior carência de assistência no país, desde o fim dos anos 1980 governos tentam e falham em encontrar uma solução para o problema. A ONU chegou a afirmar, no final do século XX, que o país possuía cerca de 13 milhões de pessoas com carência de casas adequadas para viver. Desse modo, a área tornou-se uma das prioridades do governo Chávez. As falhas dos governos da época em sanar este problema fizeram com que a população se organizasse para tal, tornando-se a principal responsável pela construção de moradias. A partir daí percebe-se a formação de comunidades similares às favelas brasileiras, onde, atualmente, cerca de metade da população reside, com diversas casas construídas em áreas irregulares e com materiais precários.

A Constituição de 1999 gera mudanças significativas para o setor, sendo aprovada a *Ley de Vivienda*, nela são criados o *Comisión Nacional de Vivienda* (CONAVI) e o *Fondo de Aportes del Sector Público* (FASP). Desde então, diversas “*misiones*” referentes a revitalização de áreas urbanas e construção de moradias adequadas à população foram criadas. Dentre elas a “*Misión Barrio Nuevo Barrio Tricolor*”, que, segundo Chávez, vai “*trabajar en la construcción de viviendas y en el embellecimiento de todo el hábitat; instalar las tuberías, hacer los bloques y los trabajos de carpintería fueron algunas de las tareas propuestas a las comunidades organizadas*”¹⁰ (AVN, 2014, s/p). Villanueva (2008) afirma que o Governo Chávez prima pela melhora dos bairros e do entorno das moradias construídas e não pela quantidade destas, isso se deve, entre outras coisas pela mudança na visão de como um programa habitacional deve ser.

Apesar do êxito adquirido pelas “*misiones*” desde sua criação, percebem-se alguns problemas a serem trabalhados para seu melhor funcionamento. As missões do setor educacional sofrem com altas taxas de desistências, cada vez maiores entre a parcela jovem da população. Ocorrem também entraves referentes à formação de profissionais venezuelanos qualificados para dar continuidades aos projetos na área da saúde, havendo a carência de locais adequados para seu treinamento. No caso dos programas alimentares, o que prejudica sua efetividade é o problema da produção interna de alimentos, havendo a necessidade de importação em itens básicos. Além disso, como grande parte dos trabalhadores dos programas sociais são voluntários, os esforços tornam-se limitados, tendo em vista a necessidade destes de fazerem jornadas duplas.

5- Conclusão

A parceria Brasil – Venezuela tem se ampliado nos últimos anos e mostrado resultados significativos. Porém, ainda há um longo caminho até atingir seu pleno potencial. Houve o aumento das trocas comerciais e da participação de empresas brasileiras em solo venezuelano, acarretando em ganhos econômicos para o Brasil. Os projetos de cooperação também ampliaram o intercâmbio cultural e econômico na linha de fronteira entre os países.

¹⁰ “trabajar na construção de moradias e no embelezamento do ambiente; instalar redes de encanamento, fazer tijolos e realizar trabalhos de carpintaria foram algumas das tarefas propostas para as comunidades organizadoras.”. Tradução nossa.

Com o aumento da importância da Venezuela na agenda brasileira, a região norte do país, conseqüentemente, ganha maior atenção do Estado também, recebendo maiores investimentos em infraestrutura.

A relação entre os vizinhos sul-americanos se dá em diversos setores, como a cooperação para o patrulhamento da região da Floresta Amazônica, com a transferência de tecnologias, o incentivo a produção nacional de bens estratégicos e os seminários de treinamento de pessoal, ambos os países têm a ganhar. É preciso que haja maior disseminação da importância estratégica dos vínculos com a Venezuela a modo de ampliar os ganhos para ambos os países.

No que se refere à Venezuela, a parceria com o Brasil mostrara-se extremamente vantajosa, a transição do sistema *Punto Fijo* para o bolivarianismo demonstrou que o país necessitava de modificações estruturais. As demandas de diversificação da economia, altamente dependente das divisas geradas pelo petróleo, e de revisão a burocracia estatal encontraram nas relações com o Brasil o respaldo metodológico e o aprendizado necessário para suas implantações.

As “Misiones” também têm muito a ganhar com a cooperação entre os países, afinal, como mencionado no decorrer deste trabalho, as instituições brasileiras atuam em áreas cruciais para o prolongamento das mesmas. Os altos custos dos programas implementados por Hugo Chávez e a dependência excessiva das reservas advindas da PDVSA prejudicam a vitalidade das “*misiones*”. Além do mais, é crucial para a Venezuela ampliar sua produção de alimentos, a modo de alcançar a segurança alimentar e diminuir a dependência do setor externo neste quesito.

6- Referências

AGUIAR, G. M. P. A Cooperação Brasil-Venezuela no Campo Energético. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 4º, 2013, Belo Horizonte. **Anais ...** Belo Horizonte, 2013. ISBN 9788566399011

AMORIM NETO, O. De João Goulart a Hugo Chávez: A política venezuelana à luz da experiência brasileira. In: GUIMARÃES, S.P.; CARDIM, C.H. (Org.) **Venezuela: Visões Brasileiras**. Brasília: IPRI, 2003. p. 85 – 110. ISBN 85 – 7631 - 004 – X

ARAÚJO, R. É possível um chavismo sem Chávez? Um balanço histórico da revolução bolivariana e do futuro político venezuelano. **Cadernos do Tempo Presente**, São Cristóvão (SE), n. 11, 10 Mar. 2012. ISSN 2179 – 2143. Disponível em: < <http://www.seer.ufs.br/index.php/tempo/article/view/2758>>. Acesso em: 20 Jun. 2015.

AVN. **Hace 5 años el presidente Chávez lanzó la Misión Barrio Nuevo Barrio Tricolor**. AVN. 2014. Disponível em: < <http://www.avn.info.ve/contenido/hace-5-a%C3%B1os-presidente-ch%C3%A1vez-lanz%C3%B3-misi%C3%B3n-barrio-nuevo-barrio-tricolor>>. Acesso em: 20 Ago. 2015.

BAPTISTA, M. B. G. As Misiones Sociales na Venezuela: Revolução Bolivariana em Debate. In: Encontro de História ANPUH-Rio, XIII, 2008, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de

Janeiro, 2008. Disponível em: <

[http://encontro2008.rj.anpuh.org/resources/content/anais/1215275497_ARQUIVO_AsMision esSocialesnaVenezuela-RevolucaoBolivarianaemDebate\[ReusmoFinal-ANPUH\].pdf](http://encontro2008.rj.anpuh.org/resources/content/anais/1215275497_ARQUIVO_AsMision esSocialesnaVenezuela-RevolucaoBolivarianaemDebate[ReusmoFinal-ANPUH].pdf)>.

Acesso em: 20 Ago. 2015.

BARROS, P.S. Chávez e Petróleo: Uma Análise da Nova Política Econômica Venezuelana. **Cadernos PROLAM/USP**, São Paulo, v.2, p. 209 – 237. 2006.

BARROS, P.S. **Venezuela – A missão do IPEA no exterior**. IPEA. 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2510:catid=28&Itemid=23> . Acesso em: 27 Jun. 2015

BARROS, P.S.; DASSO JÚNIOR, A. R. A missão do IPEA no contexto das relações Brasil- Venezuela: um novo formato de cooperação. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 5º, 2012, Brasília/DF. **Anais...** Brasília/DF, 2012. Disponível em: <[http://consadnacional.org.br/wp-content/uploads/2013/05/048-A-MISS%C3%83O-DO-](http://consadnacional.org.br/wp-content/uploads/2013/05/048-A-MISS%C3%83O-DO-IPEA-NO-CONTEXTO-DAS-RELA%C3%87%C3%95ES-BRASIL-VENEZUELA-UM-NOVO-FORMATO-DE-COOPERA%C3%87%C3%83O.pdf)

[IPEA-NO-CONTEXTO-DAS-RELA%C3%87%C3%95ES-BRASIL-VENEZUELA-UM- NOVO-FORMATO-DE-COOPERA%C3%87%C3%83O.pdf](http://consadnacional.org.br/wp-content/uploads/2013/05/048-A-MISS%C3%83O-DO-IPEA-NO-CONTEXTO-DAS-RELA%C3%87%C3%95ES-BRASIL-VENEZUELA-UM-NOVO-FORMATO-DE-COOPERA%C3%87%C3%83O.pdf)> . Acesso em: 26 Jun. 2015.

BARROS, P.S.; HITNER, V. Brasil, Venezuela e a Cooperação para o Desenvolvimento. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 4º, 2013, Belo Horizonte. **Anais ...** Belo Horizonte, 2013. ISBN 9788566399011

CABEZAS, L.F.; D'ELIA, Y. Las Misiones Sociales em Venezuela. **Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales**, Caracas, Abr. 2008.

EMBRAPA GADO DE CORTE. **Embrapa articula projetos em pecuária de corte com Venezuela**. Campo e Lavoura. Disponível em:<http://www.campoelavoura.com.br/noticia_print.php?cod=2864>. Acesso em: 20 Ago. 2015.

EMBRAPA SOJA. **Embrapa auxilia projeto agrícola da Venezuela**. EMBRAPA SOJA. Disponível em:< <http://www.cnpso.embrapa.br/emdestaque/modelomateria.php?id=149>>. Acesso em: 20 Ago. 2015.

LANDER, E. Venezuela: a busca de um projeto contra-hegemônico. In: CECENÑA, A. E. (Org) **Hegemonias e emancipações no século XXI**. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Jul. 2005. ISBN 987 – 1183 – 20 - 8

LIMA, A. Misiones Socialies e o diálogo com movimentos sociais: reconfiguração ou pragmatismo político? Seminário de Ciência Política e Relações Internacionais na UFPE, VII, 2013, Pernambuco. **Anais...**, Pernambuco, 2013. p. 3-13. Disponível em: <<https://seminariocpriufpe.files.wordpress.com/2013/12/anais-gt-ppc3bablicas.pdf> >. Acesso

em: 15 Ago. 2015.

LISBOA, K. M. **A atuação e a eficácia da OEA nas crises democráticas na América Latina Pós-Guerra Fria**. 2011, 63 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

NUNES, T. Um panorama histórico das relações Brasil- Venezuela. **Revista Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v.2, n. 6, p. 49 - 68, Jun. – Jul. 2011. ISSN 21788839

PAPI, L. P.; MEDEIROS, K. A agenda social na política externa do governo Lula: os casos da cooperação internacional prestada pelo MDS e pela ABC. **Revista Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v.6, n. 30, p. 75 - 100, Jun. – Jul. 2015. ISSN 21788839

SANTOS, L. C. V. G. A América do Sul no discurso diplomático brasileiro. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília – DF, v. 48, n. 2, p. 185-204, Jul. - Dez. 2005. ISSN: 1983-3121.

SCARTEZINI, N. A relevância das Missões Sociais para o desenvolvimento da Revolução Bolivariana na Venezuela. **Revista Espaço Acadêmico**, Maringá (PR), n.157, Jun. 2014. ISSN: 1519-6186.

SILVA, A. L. R. **A América do Sul na Política Externa do Governo Fernando Henrique Cardoso: Um Legado para o Governo Lula?** Núcleo de Estratégia em Relações Internacionais/UFRGS, 2009. Disponível em: <
<http://www.ufrgs.br/nerint/folder/artigos/artigo3169.pdf>>. Acesso em: 20 Ago. 2015.

URRUTIA, E. G.; Las dos etapas de la política exterior de Chávez. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, v. 25, p. 159-171, Set. – Out. 2006. ISSN 0251-3552.

VILLA, R. D. POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: Capital social e discurso democrático na América do Sul. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 63 – 221, Jun. 2006. ISSN: 1806-9053

VILLANUEVA, F. La política de vivienda para Venezuela. **Tecnología y Construcción**, Caracas, v. 24, n. 2, p.79-82, Mai. 2008. ISSN: 0798-9601

VIZENTINI, P. F. De FHC a Lula: Uma década de política externa (1995-2005). **Civitas**, Porto Alegre, v.5, n.2, p. 381-397, Jul. – Dez. 2005. ISSN: 1519-6089.

COOPERACION SUR SUR: BRASIL A INICIOS DEL SIGLO XXI

Edwin Bladimir Aldana¹

Resumo: A partir del debate de Cooperación Sur- Sur como un prototipo ideal con bases en la solidaridad y el igualitarismo entre los países en desarrollo, para el combate de las asimetrías del sistema internacional, durante el desarrollo del trabajo se presentara la estrategia de la política externa brasilera en busca de inserción en nuevos espacios del sistema internacional, papel a desempeñar dentro de los BRICS y su influencia dentro de su política externa, Brasil visto como un país líder regional con estado de potencia económica emergente y a su vez como un referente político dentro del nuevo escenario internacional.

Palabras clave: Cooperación Sur-Sur, Política Externa Brasileira, BRICS.

INTRODUCCIÓN.

Conforme Caldutch (1993) La elaboración y ejecución de cierta política exterior, sería el resultado de esfuerzos inútiles si no se realiza evaluaciones de los resultados alcanzados y de su adecuación a los fines y objetivos que justifican la adopción de dicha política externa y no de otra diferente. El objetivo de este trabajo es analizar la Política Exterior de la República Federativa de Brasil, a inicio del siglo XXI con base en la Cooperación Sur-Sur. Dentro de este, será primordial abordar la participación de Brasil dentro de los BRICS, abordaje que enfoquen el interés, el papel, el desempeño, el lugar de Brasil dentro de este bloque. En lo que se refiere al marco teórico conceptual, éste utilizará conceptos de Ayllon (2013), que define a la Cooperación Sur-Sur (CSS) como una solidaridad entre países en desarrollo y que se orientó a garantizar la autosuficiencia nacional y la inserción en condiciones simétricas de los países en desarrollo en la economía mundial. Además, de ULLRICH y MACHADO (2014) autores definen a la CSS como una base de relaciones directas y horizontales entre países que enfrentan problemas comunes y que tienen como propósito superar, a partir de esfuerzos conjuntos, los desafíos del desarrollo.

Dentro de los BRICS la República Federativa de Brasil es el Estado que más transformaciones ha presentado durante los últimos años, tanto en su política exterior como en su política interna. La política externa Brasil puede ser dividida en dos periodos distintos: el periodo del gobierno de Lula para el periodo del gobierno de Dilma como punto de virada. Ignacio Lula fue electo presidente en el año 2003, el mismo que se encontró con un Estado completamente desestructurado en casi todos los sectores, con la ascensión de un gobierno de izquierda pensado políticas y estrategias desde el pueblo para el pueblo, con visiones a mejorar los índices de desigualdad social y establecer la economía del país, en política externa su eje principal fue la cooperación entre los países del sur mediante la conformación y la afirmación de participación dentro de los bloques regionales de integración. Dilma Rousseff fue por consiguiente con las directrices del gobierno Lula, con los mismos objetivos en el ámbito doméstico y en el ámbito externo con la modificación de buscar nuevos aliados en el sistema internacional que ya habían sido propuestos en el gobierno anterior pero en este serian cristalizados, mediante la articulación dentro de los BRICS.

¹ Trabajo realizado con fines académicos universitarios. Este está dirigido a la materia Análisis de las Relaciones Sur-Sur, que consta en la carrera de Relaciones Internacionales e Integración (UNILA). E-mail: blado92@gmail.com. Cursando la carrera de Relaciones Internacionales e Integración de la Universidad Federal de Integración Latinoamericana

MARCO TEORICO CONCEPTUAL: Cooperación Sur-Sur

El surgimiento de la CSS se ha vinculado al éxito de algunos países del Sur que alcanzaron apreciables niveles de desarrollo y adquirieron nuevas tecnologías y competencias en áreas como la ingeniería, la electrónica, la energía, la agricultura o las comunicaciones [...]. En su origen, la CCS creó una solidaridad entre países en desarrollo y se orientó a garantizar la autosuficiencia nacional y la inserción en condiciones simétricas de los países en desarrollo en la economía mundial [...] responde a lógicas diferentes de las que orientan frecuentemente las políticas de cooperación del Norte (AYLLON, 2013: 45)

La CSS, tiene sus comienzos en la década de 1950, inicios de la Guerra Fría de la bipolaridad política, como también dentro de la discusión entre Norte (centro) y Sur (periferia). La conferencia Asia-África, más conocida como Conferencia de Bandung, en Indonesia, 1955, donde se reunieron los países subdesarrollados que en su mayoría acababan de alcanzar su independencia, para presentar a los países desarrollados, problemas referidos al desarrollo. Donde surge el Movimiento de los Países No- Alineados (MPNA), teniendo como objetivos, búsqueda de autonomía y una reforma en el sistema económico internacional. (ULLRICH; MACHADO, 2014: 86-87)

Según la Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur² define la CSS como un sistema de colaboración entre los países del sur, en diferentes ámbitos, políticos, económicos, sociales, culturales, ambientales y técnicos. También resalta a la CSS como la participación de dos o más países en desarrollo, que puede ser desarrollado tanto bilateral, regional, subregional como interregional, siendo así los países en desarrollo comparten conocimientos, habilidades, experiencia y recursos, generalmente en materia prima u otros, para cumplir con sus objetivos de desarrollo de una manera conjunta. En los últimos tiempos la CSS ha tenido énfasis en asuntos netamente económicos, aumento del comercio Sur-Sur, inversión extranjera, transferencia de tecnología e intercambio de conocimientos y experiencias, como también de cooperación financiera y monetaria. Dentro de los principios que rige la CSS, está la solidaridad entre los pueblos que fortalezcan su bienestar nacional y colectivo. Las iniciativas de la CSS están guiadas por el principio del respeto a la soberanía nacional, propiedad nacional y la independencia, la igualdad y de la no injerencia en los asuntos internos y beneficio mutuo. Los objetivos de la CSS son interdependientes y se refuerzan mutuamente, dentro de los cuales consta: fomentar la autosuficiencia de los países en desarrollo, promover y fortalecer la autosuficiencia colectiva entre los países en desarrollo a través del intercambio de experiencias, formular estrategias para alcanzar el desarrollo colectivo.

Bajo los conceptos del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA)³

² En 1974, la Asamblea General de las Naciones Unidas, respaldó "el establecimiento de una unidad especial dentro del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo para promover la cooperación técnica entre los países en desarrollo". Con la aprobación del Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) para promover y realizar la cooperación técnica entre los países en desarrollo por parte de la Asamblea General en 1978, se reúnen para cumplir con su mandato principal: promover, coordinar y apoyar la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular a nivel mundial y en el sistema de las Naciones Unidas. Disponible en: <http://ssc.undp.org/content/ssc/about/Background.html>

³ El Convenio de Panamá, suscrito el 17 de octubre de 1975 y constitutivo del SELA, señala como propósitos fundamentales: i) Promover la cooperación intrarregional, con el fin de acelerar el desarrollo económico y social

define a la Cooperación Sur-Sur (CSS) como una base de relaciones directas y horizontales entre países que enfrentan problemas comunes y que tienen como propósito superar, a partir de esfuerzos conjuntos, los desafíos del desarrollo. La CSS promueve el desarrollo, a través de mecanismos como: el intercambio comercial de experiencias exitosas, y la inclusión. La CSS y Triangular, y en consecuencia los proyectos que en esta materia se instrumentan en América Latina y el Caribe se caracterizan por sus principios básicos de solidaridad, complementariedad, igualdad, no condicionalidad y respeto de la soberanía.

Para Sorj y Fausto (2010) América Latina y el Caribe han comenzado a trabajar por obtener una integración regional que vaya más allá de una intención. De esta forma, ha tenido un auge con la llegada de los gobiernos progresistas (izquierda), con la idea de generar nuevos tipos de políticas y economías contra el sistema económico internacional. La Cooperación Sur-Sur considerada desde esta perspectiva como el paso siguiente de esta fase, como un pilar, un complemento dentro de una transición en la región, de los cuales se destacara algunas instituciones que fueron fruto de los procesos de integración, donde tenemos: ALBA, UNASUR, MERCOSUR, COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES (CAN), SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMÉRICA (SICA), ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA), COMUNIDAD DE ESTADOS LATINOAMERICANOS Y CARIBEÑOS (CELAC), COMUNIDAD DEL CARIBE (CARICOM), como algunos organismos más recientes: IBAS (INDIA, BRASIL, SUDÁFRICA), BRICS (BRASIL, RUSIA, INDIA, CHINA, ÁFRICA DEL SUR).

Es así que en una perspectiva de CSS cada experiencia de integración regional tiene una agenda diferente acorde a sus expectativas y acuerdos mutuos entre los países miembros, visto con esta concepción como una fase para llegar a una CSS de una manera abarcadora, no solo regido en una cooperación regional geográfica dentro de América Latina, sino que también que con esta contextualización de CSS visualizado a otros países que comparten mismos problemas, siendo así, África, y otros países emergentes (India, China, Rusia).

Según Ayllon (2013) los países latinoamericanos dirigen su CSS hacia países con sus mismos intereses, ya sea por motivos culturales, políticos, ideológicos, históricos o de seguridad. La CSS se encuentra impregnada dentro de las políticas externas de los Estados con base a sus intereses políticos económicos y con la necesidad de resolver problemas específicos de desarrollo. En el sector económico se centra en un interés de fortalecer los sectores productivos nacionales y regionales, en función del área técnica de los países latinoamericanos, tanto en el área de infraestructura, salud, agricultura.

Cabe resaltar, que no toda CSS es estrictamente bilateral o regional, existen crecientes tendencias en una triangulación con países del norte y organismos multilaterales. Mientras que, por otro lado varios países, ya no confían en esta modalidad tradicional, sino que se arriesgan a nuevos caminos como es el caso de los países emergentes, o también pueden ser mediante triangulación optando así que los países del Norte solo tengan una cooperación financiera, y exista una triangulación con los Estados del Sur.

POLITICA EXTERNA DEL GOBIERNO LULA Y DEL GOBIERNO DILMA

Brasil no solo ha emergido económicamente en los últimos ocho años sino también como protagonista de la escena internacional. Terminó

de sus miembros y ii) Promover un sistema permanente de consulta y coordinación para la adopción de posiciones y estrategias comunes sobre temas económicos y sociales, tanto en los organismos y foros internacionales como ante terceros países y agrupaciones de países. Disponible en: <http://sursur.sela.org/>

la obsesión por Washington y se multiplican las alianzas con países del Sur (SUAREZ: 2010)

Según Barbosa (2011) en el gobierno Lula trajo una nueva visión de mundo en referencia a su política externa donde se negaría a la composición del orden mundial prevaleciente, donde manifiesta su deseo por la búsqueda de un nuevo orden mundial donde prevalezca la democracia y equidad. La política externa se regía a la búsqueda de alianzas con los países del tercer mundo definiendo su prioridad para el Sur.

Las principales líneas de actuación tomadas durante este gobierno, por medio del Itamaraty fueron mantenidas: Reforma de las Naciones Unidas, con énfasis en la ampliación de los miembros permanentes y no permanentes del Consejo de Seguridad y la búsqueda de un asiento permanente para Brasil, Aproximación con los vecinos en América del Sur y profundamiento de la Integración Regional, Fortalecimiento de las Alianzas Sur-Sur mediante parcerias estratégicas con China, India, África del Sur, Rusia IBAS/BRIC.

Los resultados son positivos según Barbosa, en diferentes aspectos. La estabilidad de la economía, de la política y de las instituciones, el crecimiento sustentado y la inflación sobre control, sumada a la presencia segura y constante de Brasil en la discusión de temas globales como medio ambiente, cambio climático, energía, derechos humanos y la transformación del escenario internacional con la participación de los países emergentes. La ampliación del comercio exterior brasileiro, que aumento en cuatro veces en diez años. El crecimiento del comercio Sur-Sur, en especial con Asia y China.

El gobierno de Dilma Rousseff hace énfasis en la continuidad de con relación al gobierno Lula, referente a las alianzas que no fueron descontinuadas caracterizando que asume al poder en un contexto de tentativa de transformación del orden mundial multipolar, donde su estrategia era basada en la cooperación y la integración dejando de lado la competición. La característica de la política externa en el gobierno Dilma está enfocado en el fortalecimiento de lazos con los países emergentes, sin la separación de las potencias establecidas. Énfasis en los Derechos Humanos y el fortalecimiento de carácter institucional.

LOS BRICS.

La cúpula de los BRICS surge en 2009 como una tentativa de los países como una tentativa de los países en desarrollo, de los principales países emergentes, Brasil, Rusia, China e India, de proyectarse en el escenario internacional, con la finalidad de consolidar alianzas flexibles para equilibrar las relaciones internacionales especialmente en las instancias multilaterales económicas, tales como, el FMI, BM y la OMC (MEL, 2013; 13)

El grupo de los BRICS apoyo la institucionalización de los G-20⁴ que a su vez apoya al cambio de representación de los países del FMI. En respecto a la reforma del Consejo de Seguridad de la ONU, Brasil, India, África del Sur son los más interesados, por otro lado China y Rusia no se han expresado referente a estas declaraciones, pero sí a la necesidad de una reforma que abarque a la ONU, con el apoyo de China y Rusia a las aspiraciones de los demás miembros de los BRICS.

⁴ El G-20 es un foro informal que promueve la discusión abierta y constructiva entre los países industrializados y emergentes sobre asuntos clave relacionados con la estabilidad económica mundial. Apoyando el crecimiento y el desarrollo mundial mediante el fortalecimiento de la arquitectura financiera internacional y vieron oportunidades para el diálogo sobre políticas nacionales, la cooperación internacional y de las instituciones económicas y financieras internacionales. Disponible en: <https://www.bcb.gov.br/?G20>

Dentro de las declaraciones de las cúpulas se encuentran también temas como el cambio climático y la seguridad energética como cuestiones interligadas, decidiendo así optar por un comercio mundial de energía.

En lo que refiere a economía, estos países representan un dinamismo, pero a su vez bastante variado, debido a sus principales fuentes de ingreso económico y a los acuerdos bilaterales o multilaterales en sus regiones, lo que trata los BRICS de una manera general es aumentar los cambios comerciales y las inversiones dentro de sus miembros.

CONVERGENCIA Y DIVERGENCIAS DENTRO DE LA AGENDA INTERNACIONAL DE LOS BRICS.

Las convergencias primero las encontramos en el carácter estadístico y su dimensión territorial, ya que en su totalidad los BRICS representan el 42⁵ % de la población mundial, con representación de cada uno los continentes como una parte estratégica, América, africano, Euro-Asiático visualizados como líderes regionales, con la necesidad de intercambiar productos agrícolas, recursos naturales, por tecnificación.

Según Da Silva (2012) la mayor convergencia de los BRICS sea la dimensión política, que surgen mediante el espacio ocupado por los G7⁶ en un mundo desarrollado con la idea del cambio del orden mundial de carácter occidental. Revindican la multipolaridad como un mecanismo para un nuevo orden global multipolar equitativo democrático.

Siguiendo en la línea de Da Silva, caracteriza a los BRICS con sistemas políticos que difieren, desde democracia liberal en ciertos países, a controlados por un solo país en otros. Sus economías tampoco son parecidas. Brasil en agricultura, manufacturas en China, energía en Rusia, servicios en India y África del Sur reproduce un modelo de exportación, parecido al de Brasil.

La mayor divergencia es la no definición de objetivos comunes entre los BRICS, por lo cual este sería el principal desafío, el de crear una agenda común que pueda impactar las relaciones internacionales, con coordinación conjunta en el escenario internacional, consiguiendo que el grupo pueda unirse en una sola voz referentes a temas puntuales. Esta agenda común debe ser construida tomando en cuenta sus puntos de convergencias.

CONCLUSIONES

La necesidad de plantear nuevos mecanismos para cumplir estos objetivos, se ven ejecutados en este artículo cuando se habla de una cooperación triangular, donde existirá una cooperación técnica, financiera, y un beneficiado, desconstruyendo así la idea de la necesidad de tener como primer donador los Estados Unidos de América, lo que de una manera o de otra ayuda a la contribución de la multipolaridad como nueva gobernanza global.

Brasil se ha proyectado en los últimos años, debido a la restructuración política a partir de la ascensión de Lula al poder mediante la restructuración política y económica y la participación de los diversos foros en el escenario internacional, IBAS, BRICS, G20, siendo apuntado como un líder regional dentro de los países emergentes sobre todo el área agrícola y de energía.

Dentro de las principales directrices de la política externa brasilera plantea el mayor

⁵ <http://spanish.larouchepac.com/node/22037>

⁶ <https://www.oroymfinanzas.com/2013/04/historia-grupo-g-siete-g-7-g-8/>

equilíbrio multipolar visto como uno sistema dentro del orden internacional, mediante relaciones bilaterales y multilaterales, lo cual también se efectúa como los ejes principales en función de los BRICS y que encaja dentro de los principios de la CSS para la erradicación del sistema unilateral actual.

Los países que están avanzados en CSS, como dicho en este artículo los BRICS, vistos como líderes de sus regiones serán los encargados de desempeñar un papel a más y es el de ayudar a los países vecinos, a un desarrollo autónomo y equitativo, mediante el apoyo de estas alianzas, ya sea en cooperación financiera, social, técnica, tecnológica y otros, sin importar su concepción de Estado o gobierno.

La existencia de una correlación entre los BRICS y la política externa de Brasil, como una forma de preparación para ser considerado un país emergente mediante los acuerdos logrados dentro de la región mediante otros organismos de integración, que sería el equivalente de líder regional en América del Sur.

La necesidad de la creación de una agenda común para hacer referente y lograr su objetivo común el de crear una nueva ordenanza global multipolar democrática y equitativa, teniendo en cuenta sus divergencia como grupo, y en base a los principios y objetivos de la Cooperación Sur-Sur.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração [On-line]. Disponible en: http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013_EnANPAD_ESO911.pdf Acceso: 04 de jun, 2015.

AYLLON Bruno. La Cooperación Sur-Sur y Triangular: ¿Subversión o Adaptación de la Cooperación Internacional? Quito. 2013: 124.

Boletim Mundorama [On-line]. Disponible en: <http://mundorama.net/2012/08/08/ha-uma-agenda-internacional-comum-para-os-brics-analise-de-convergencias-e-divergencias-por-paulo-henrique-da-silva/> Accesado: 05 de jun, 2015.

CALDUCH, R. Dinámica Social Internacional: La política Exterior de los Estados. Edit. CEURA. Madrid, 199.

Centro de Estudos do Novo Desenvolvimento [On-line]. Disponible en: <http://cemacro.fgv.br/sites/cemacro.fgv.br/files/Rubens%20Barbosa%20-%20Pol%C3%ADtica%20externa%20de%20dois%20governos.pdf>. Acceso: 03 de jun, 2015.

CONTE, Joao. A Política Externa de Dilma Rousseff. Revista Conjuntura Austral | ISSN: 2178-8839 | Vol. 5, nº. 24 | Jun. Jul. 2014.

ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 4., 2013, Belo Horizonte. A Política Externa Brasileira e os Espaços Multilaterais de Soft Balancing: os casos do fórum IBAS e da cúpula BRICS nos governos Lula e Dilma.

MORALEZ P. Contrayendo lazos de solidaridad, dignidad y soberanía: COOPERACIÓN SUR-SUR. Guatemala. 2012: 24-30; 51-69.

Observatorio Politico Sul-America [On-line]. Disponible en:
http://observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/artigos/128_artigos_2010_09_30_Lima.pdf
Acceso: 03 de jun, 2015.

VIZENTINI, P.; ADAM, G.; VIEIRA, M.; SILVA, A.; PEREIRA, A. BRICS: as potencias emergentes: China, Rusia, India, Brasil y África del Sur. Rio de Janeiro: Voces, 2013.

ULLRICH D; MACHADO R. *A cooperação Sul-Sul como um novo padrão de Relações Internacionais? O Caso do Acordo de Cooperção Técnica entre UFRGS (Brasil) e Uni- CV (Cabo Verde)*. Revista de Geopolítica, Natal, v.5, nº1, p. 82-98, jan. /jun. 2014.

LAS RELACIONES DE COOPERACIÓN ENTRE BRASIL Y EL SALVADOR 2003-2011

Hugo Alfredo Jiménez Reyes¹

RESUMEN: Este trabajo aborda la Cooperación Internacional entre Brasil y El Salvador (2003-2011) desde una perspectiva de la política externa brasileña. Determina las motivaciones que llevaron a Brasil a cooperar con El Salvador, para ello, se considera tres aspectos: la política externa de Brasil hacia El Salvador; las exportaciones brasileñas hacia El Salvador; y las Inversiones Extranjeras Directas. Teóricamente se abordan las motivaciones que llevan a los países a cooperar entre sí. El trabajo comprende tres apartados: el teórico, las relaciones bilaterales y el analítico. Es una pesquisa cualitativa cuyas fuentes son documentos oficiales y bibliografía disponible sobre el tema. Se concluye que la cooperación de Brasil con El Salvador está determinada por motivaciones políticas y solidarias.

Palabras clave: Política Externa, Cooperación Internacional, Motivaciones para la Cooperación, Brasil-El Salvador.

INTRODUCCIÓN.

La Cooperación Internacional (CI) definida como el conjunto de acciones llevadas a cabo por Estados u organizaciones de éstos, actores Sub-nacionales u ONGs de un país, con otros de estos actores pertenecientes a otros países, para alcanzar objetivos comunes en el plano nacional o internacional de uno o más actores (HOURCADE y SOCAS, 2009, p. 19), tiene como marco de referencia el fin de la II Guerra Mundial, con la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en 1945, y con el Plan Marshall, en 1947, creado y liderado por los Estados Unidos para llevar a cabo la reconstrucción de los países europeos devastados por la guerra. A partir de entonces, la CI pasó a estar presente en la agenda política de los Estados, tanto en los países desarrollados, como en los en vía de desarrollo, sea como beneficiario o como oferente de ésta.

Así, con el inicio de la Guerra Fría, la cooperación pasó a ocupar un lugar importante dentro de la política externa, especialmente, de los países del eje capitalista y del eje comunista, los cuales pasaron a verla como un instrumento político efectivo para ganar influencia en los países, sobre todo, en los llamados tercermundistas. Estos países se convirtieron en alba de la disputa ideológica por el hecho que estaban pasando internamente por dificultades políticas, económicas y estructurales producto de su situación de subdesarrollo, debido a lo cual, los países con mayor grado de desarrollo vieron en esa situación la oportunidad de ofrecer ayuda técnica y financiero a esos países a cambio de apoyo político e ideológico. Apoyo que debería ser materializado adoptando una posición anti-comunista o anti-capitalista, según fuera el caso del país oferente de cooperación.

Ese escenario fue característico durante todo el periodo de la Guerra Fría, aunque cabe destacar, con importantes variaciones en diferentes momentos, sobre todo en la década de los 80s en donde se experimentó una disminución de la cooperación como consecuencia de los problemas económicos provocados por crisis del petróleo acontecidas en los años 70s. Ahora bien, con el fin de la Guerra Fría, un nuevo escenario se vendría para la cooperación, pues, por un lado, la condicionalidad pasaría a disminuir de manera importante, por el otro,

¹ Graduando en Relaciones Internacionales e Integración en la Universidad Federal de la integración Latinoamericana-UNILA. Correo electrónico hugo.reyes@aluno.unila.edu.br, currículo lattes <http://lattes.cnpq.br/1660288600899023>

la ONU reconocería en 1995 la destacada importancia económica de un conjunto de países que, entre otros, por el éxito experimentado en el proceso de industrialización estarían en condiciones, junto a los países tradicionales, de llevar a cabo importantes acciones de cooperación con países de diferentes regiones del mundo (ONU, 2015)

Dentro de estos países estaba Brasil, que a partir de entonces y luego con la Llegada de Luíz Inácio Lula da Silva a la presidencia, en 2003, pasaría a ocupar un lugar destacado dentro de la arquitectura de la CI, llevando a cabo importantes acciones de cooperación, tanto a nivel mundial, como a nivel regional. Destáquese en este último nivel la cooperación llevada a cabo con El Salvador, la cual tuvo un importante aumento a partir de los años 2000, llegando incluso éste a ser el segundo país de América Latina en recibir mayor cooperación de Brasil. Teniendo en cuenta este hecho, el presente trabajo, que trata de las relaciones de cooperación entre Brasil y El Salvador en el periodo 2003-2011, tiene como objetivo determinar cuáles fueron las motivaciones que llevaron a Brasil a cooperar con El Salvador. En ese sentido, con el intuito de alcanzar el objetivo propuesto, son considerados tres aspectos: la política externa de Brasil hacia El Salvador; las exportaciones brasileñas hacia el país centroamericano; y las Inversiones Extranjeras Directas (IED). La herramienta teórica utilizada en el trabajo dice respecto a las motivaciones que llevan a los países a cooperar entre sí. Finalmente, para dar cuenta de lo planteado, el trabajo fue estructurado en tres partes principales: la primera, que aborda, las motivaciones que llevan a los países a cooperar entre sí; la segunda, en la que se abordan las relaciones bilaterales de esos países; y la tercera, en donde se establecen las motivaciones que llevaron a Brasil a cooperar con El Salvador.

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DESDE UNA PERSPECTIVA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES.

El estudio de la Cooperación Internacional ha venido, gradualmente y de forma significativa, ganando un importante espacio dentro del ámbito de las Relaciones Internacionales, comenzando a ser estudiada, incluso, antes de ser conceptualizada como tal. Los cuatro grandes debates teóricos por los cuales ha pasado la disciplina han contribuido de manera significativa para ello, en la medida en que, a partir de estos, nuevas corrientes teóricas surgieron. Destáquese entre ellas al neorrealismo, el neoliberalismo y el constructivismo, las cuales pasaron también a estudiar las relaciones de cooperación llevadas a cabo entre los países, buscando explicar los motivos que los llevan a cooperar. Este último punto, dicho sea de paso, es el que constituye el objeto de interés del presente trabajo.

En ese sentido, es importante resaltar que las motivaciones que llevan a los países a cooperar entre sí pueden ser vistas desde dos perspectivas: la perspectiva de los países donadores, es decir, los que otorgan la cooperación y la perspectiva de los países receptores, llamados también de beneficiarios en función de la ayuda que reciben de sus socios cooperantes. Este trabajo focalizará únicamente la perspectiva de los países donadores, pues el caso que está siendo estudiado se insiere dentro de este abordaje, es decir, considera a Brasil como donador y a El Salvador como receptor de cooperación.

Dicho esto, una resalva más es importante que sea hecha, y es que, a pesar de que existen diferentes estudiosos que han realizado trabajos con el intuito de entender y explicar las motivaciones que llevan a los países a cooperar entre sí, desde una perspectiva de las Relaciones Internacionales, la mayoría de estos convergen en el argumento de que las motivaciones pueden ser clasificadas bajo dos criterios: las motivaciones políticas, económicas, comerciales y geoestratégicas, es decir, de auto interés y las motivaciones

basadas en fundamentos éticos y solidarios, o sea, basada en fundamentos humanitarios.

Respecto a lo anterior, Juan Pablo Lallande (2004) en su trabajo titulado “**La dimensión ética de la cooperación internacional al desarrollo. Entre la solidaridad y el poder en las relaciones internacionales**” divide las motivaciones en: las fundamentadas por aspectos éticos y las basadas sobre aspectos políticos, económicos y geoestratégicos. Ya, en otro trabajo titulado “**Teorías Positivistas y Críticas de las Relaciones Internacionales: Realismo y Constructivismo en la Cooperación Internacional**”, Lallande (2009) afirma que la cooperación es realizada, por una parte, siguiendo propósitos desarrollistas, es decir, basados en fundamentos morales y solidarios, y por otra, afirma que es realizada movida por motivaciones políticas, económicas y geoestratégicas.

Por otro lado, en un trabajo presentado por el Sistema Económica Latinoamericano y del Caribe (SELA) (2010) titulado “**Visiones, enfoques y tendencias de la cooperación internacional para el desarrollo: Hacia un marco conceptual y práctico latinoamericano y caribeño**” las motivaciones son abordadas, basándose en las teorías de las Relaciones Internacionales, como siendo movidas por posturas positivistas, es decir, las motivaciones son políticas, económicas y geoestratégicas y las movidas por posturas pos positivistas, en otras palabras, de fundamentos humanitarios.

En el caso de Patricia Soares Leite (2011), a pesar de no establecer una clasificación meramente rigurosa en su trabajo “**O Brasil e a cooperação Sul-Sul em três momentos: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva**” se puede abstraer del mismo que las motivaciones siguen esa misma clasificación, es decir, las motivaciones son, por un lado, políticas, económicas y geoestratégicas y, por otro, las motivaciones están basadas en fundamentos éticos y solidarios². Del mismo modo, esa abstracción es válida para el trabajo realizado por Bruno Ayllon Pino (2006) titulado “**O sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas**”

Otra contribución de importancia sobre el tema es realizada en “**Nuevas tendencias en las motivaciones para la cooperación al desarrollo**” de Gonzalo Alcalde (2011), que basado en los trabajos de Berthélemy (2005); Cooper Drury, Olson y Van Belle (2005) y Fink (2009) divide las motivaciones en tres grupos: las altruistas, que buscan apoyar los objetivos y necesidades de desarrollo de los países beneficiarios de la cooperación; las motivaciones egoístas, basados en interés políticos, económicos, comerciales y geoestratégicos de los donantes; y las motivaciones por interés compartidos, que intenta conciliar las dos anteriores, buscando atender ambas metas (altruismo y egoísmo) a la vez.

Finalmente, a excepción de los autores ya citados, Carlos A. Iglesia Puente (2010) en su trabajo titulado “**A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005**” divide las motivaciones que llevan a los países a cooperar en cinco grupos: las motivaciones basadas en fundamentos morales, altruistas y humanitarios; las de carácter político y geoestratégicos; las motivaciones económicas y comerciales; las históricas

² El trabajo realizado por los autores Haroldo Ramanzini Júnior y Luis Fernando Ayerbe (2015) organizadores del libro titulado “Política externa brasileira, cooperação Sul-Sul e negociações internacionais”, resulta de importancia, sobre todo cuando se analiza la cooperación otorgada por el gobierno brasileño. A pesar de no establecer estrictamente una clasificación general las motivaciones que llevan a los países a cooperar entre sí, se puede abstraer que tales motivaciones van en los mismo dos sentidos abordados en este trabajo, es decir, motivaciones basadas en aspectos políticos, económicos, comerciales y geoestratégicos y las motivaciones basadas en fundamentos éticos y solidarios.

y culturales; y otros, como los flujos migratorios y las consideraciones ambientales. Cabe destacar que para efectos del presente trabajo, las motivaciones serán tratadas únicamente desde dos perspectivas: las motivaciones basadas en fundamentos éticos y solidarios y las motivaciones asentadas en intereses políticos, económicos, comerciales y geoestratégicos.

Las motivaciones políticas, económicas y geoestratégicas

En lo que respecta a estas motivaciones, Pino (2006), Lallale (2004; 2009) y el SELA (2010) afirman que la teoría realista ocupa un lugar destacado dentro de esta visión. Agregan aún, tanto el SELA como Pino, la teoría neorrealista. Para los autores, desde esta perspectiva, la cooperación está directamente relacionada con la consecución de los intereses del país donador. En ese sentido, la ayuda externa es considerada un instrumento político, pues es diseñada para defender los intereses del donante no solo en el plano internacional, sino también, en el Estado receptor de la ayuda, buscando a través de esta incrementar su influencia política y de seguridad, así como también, promover el comercio y las respectivas IED (SELA, 2010, p. 10).

Enfatizando la cuestión regional continua afirmando el SELA (2010) que, desde esta visión, se entiende que las potencias donantes encuentran en la CI un mecanismo de promoción de sus intereses en sus respectivas áreas o zonas de influencia, pues la cooperación usada como un instrumento de política externa es un mecanismo de acción menos costoso y desgastante respecto a las presiones políticas-diplomáticas directas y del uso de la fuerza militar. El ejemplo más representativo de ello puede ser encontrado en el periodo de la Guerra Fría, en donde la ayuda externa proporcionada, sobre todo por los países pro capitalistas, bajo la lógica de la Cooperación Norte-Sur, estaba fuertemente condicionada al rechazo absoluto, de parte del país beneficiario, de toda y cualquier aceptación de influencia y prácticas comunistas.

En ese sentido, Lallande (2009, p. 41-42) citando en un primer momento a Sarahuja (1999) y en segundo momento a Urquidí (1994), va a afirmar que el surgimiento de la ayuda externa y la estrategia de contención del comunismo son dos acontecimientos que están íntimamente relacionados, por lo cual, es válida la aseveración de que la cooperación no siempre ha respondido a fines legítimos de desarrollo económico y social, sino que ha servido para promover las doctrinas, ideas o prácticas de los países donantes. Incluso, no es erróneo afirmar que la ayuda externa, como instrumento político de los países desarrollados, ha sido utilizada como un medio de condicionalidad para el establecimiento de alianzas político-estratégica en favor de éstos.

Continúa afirmando el autor que, dentro de ese panorama, la CI consistiría en un instrumento de política exterior de las potencias para conseguir o asegurar objetivos políticos. De ahí que, desde la perspectiva realista, la ayuda externa “lejos de consideraciones morales, humanas o solidarias, está regida por planteamientos racionales ostentados en el poder y las ganancias absolutas por parte de los donantes, dejando en un segundo plano motivaciones solidarias” (Lallande, 2009, p. 43). Es por ello que, de acuerdo con Puente (2010), estas motivaciones basadas en el auto interés van a hacer con que los países donadores elijan a los países beneficiarios en base a la importancia política, geoestratégica e incluso económica, que estos representan en el ámbito regional e internacional, con el objetivo de que contribuyan a alcanzar la consecución de sus intereses.

Por último, es importante destacar que la condicionalidad de la ayuda externa bajo la lógica de cooperación no es una característica exclusiva del periodo de la Guerra Fría, sino

que, es una práctica que continuó aún finalizada ésta. Al respecto Puente (2010, p. 54) va a citar los acontecimiento del 11 de septiembre ocurridos en Estados Unidos, a partir de los cuales, hubo una retomada de la ayuda externa, sobre todo de Estados Unidos y Reino Unido, justificada, en parte, por razones de seguridad. Desde la perspectiva de Lallande y Bilbao (2009, p. 46) estos países tienden a condicionar la cooperación mediante su securitización, pasando a establecer “la seguridad internacional como eje central de buena parte de las acciones de cooperación internacional”.

Los fundamentos éticos y solidarios de la Cooperación Internacional

De acuerdo con el SELA (2010, p. 10) dentro de esta perspectiva pueden considerarse al constructivismo y al pos desarrollismo como siendo los abordajes teóricos más representativos. Lallande (2004; 2009), de la misma forma, coloca en sus dos trabajos al constructivismo como la teoría más representativa. Ya, Pino (2006) va a hacer referencia dentro de esta perspectiva a la tradición liberal de las Relaciones Internacionales. De forma general, los abordajes teóricos que consideran que la cooperación es basada en fundamentos éticos y solidarios defienden que durante décadas los aspectos éticos han proporcionado un importante sustento a las políticas y programas de cooperación al desarrollo, significando que esta actividad no constituye un fin en sí misma, sino que mantiene intereses desarrollistas y solidarios en aquellos países a donde se destina (LALLANDE, 2009, p.6)

Aún afirma Lallande (2004, p. 44) que existen fundamentos morales para que los Estados desarrollados suministren ayuda a terceros países, sosteniendo que la ayuda internacional no puede ser explicada únicamente en bases a los intereses políticos y económicos de las grandes potencias, ya que elementos humanitarios y de solidaridad en el sistema internacional de cooperación al desarrollo han tenido siempre un papel central. Así, el autor cita diferentes circunstancias que proveen el marco moral necesario para que los Estados fuertes promuevan el desarrollo en los menos favorecidos, estos son: necesidad de las personas inmersas en la pobreza en el Sur, amplia inequidad de recursos y oportunidades entre los ricos y pobres, e injustas relaciones históricas entre países en desarrollo.

Puente (2010, p. 87), por su parte, citando a Stoke (1989) y Lumsdaine (1993), establece dentro de esta perspectiva al Internacionalismo Humanitario. De acuerdo con el autor, este abordaje defiende la idea de que los Estados no siempre actúan basados en el auto interés, por lo que la cooperación otorgada por estos a sus socios cooperantes puede ser también entendida como parte de actitudes altruistas, basadas en principios morales. Afirma incluso, que la cooperación puede ser comprendida como un imperativo ético y moral, componente esencial para la salud política y económica de un mundo cada vez más interdependiente.

Finalmente, dentro de este abordaje, que va de encuentro con el Idealismo Kantiano, es válido el imperativo moral que dicta que quien tiene más debe de ayuda a quien tiene menos, lo cual tendría validez y aplicación en el ámbito internacional entre los Estados. Así pues, se entiende que los países que han alcanzado mayor grado de desarrollo deben de ayudar, a través de acciones de cooperación, a aquellos que se encuentran en una posición diferente de la de éstos. En ese sentido se destaca también la contribución del SELA (2010, p. 13) en cuanto a que afirma que la cooperación al desarrollo debe continuar y aumentar entre los países, debido a que existe una obligación moral de ayudar a otros Estados, así como también, por el hecho de que bajo esta visión las acciones de cooperación, como el combate a la pobreza, alcanzarían mayor grado de eficiencia, y por ende, mayores beneficios

para los países menos aventajados.

Resumiendo, el debate sobre las motivaciones que llevan a los países a cooperar entre sí ha venido ganando relevancia dentro de los diferentes abordajes de las Relaciones Internacionales. A pesar de ello, aún no existe un consenso absoluto sobre tales motivaciones, sin embargo, la tendencia es que los estudiosos sobre el tema converjan en el argumento de que los países cooperan entre sí basadas en dos tipos de motivaciones: las de auto interés, donde se incluyen aspectos políticos, económicos, comerciales y geoestratégicos y las motivaciones de índole humanitarias, donde prevalecen aspectos éticos, morales y de solidaridad.

Ahora bien, dado que el caso que se está abordando dice respecto a la CI entre Brasil y El Salvador, será realizado un abordaje sobre las principales acciones de cooperación llevadas a cabo entre ambos países con el intuito de, a partir de las consideraciones anteriores y de las acciones que serán abordadas, establecer las motivaciones que llevaron a ambos países a cooperar. Pero antes de ello, será realizado, a manera de antecedentes históricos, un breve abordaje sobre el establecimiento de las relaciones brasileño-salvadoreñas, enfatizando, sobre todo, los aspectos que más interesan para este trabajo, los cuales dicen respecto a la política externa de Brasil hacia El Salvador, la cuestión comercial y las IED.

LOS ANTECEDENTES HISTORICOS DE LAS RELACIONES BRASIL-EL SALVADOR.

Para América Central en general, y para El Salvador en particular, la primera década del siglo XXI representa un marco histórico importante, pues, en 2006 se celebra el primer centenario del establecimiento de las relaciones políticas, económicas, comerciales, culturales y de cooperación entre Brasil y El Salvador. Marcadas por altibajos, las relaciones entre ambos países han progresado trascendentalmente durante estos más de cien años, pues como se abordará más adelante, en lo que a Comercio, IED y cooperación se refiere, las acciones llevadas a cabo entre ambos gobiernos han presentado un aumento importante, especialmente a partir de la primera década del siglo XXI. En ese sentido, con el objetivo de facilitar al lector la comprensión sobre la forma en la cual se han desarrollado estas relaciones bilaterales, se presenta en seguida un breve panorama histórico sobre el relacionamiento brasileño-salvadoreño.

Las relaciones diplomáticas entre Brasil y El Salvador fueron establecidas en el año de 1906, cuando se dieron los primeros contactos bilaterales, y pueden ser divididas en tres periodos principales. El primero, que va de 1906 a 1980, en el cual se consolidan estas relaciones mediante tres acontecimientos importantes: los contactos iniciales entre ambos países con motivo de la Tercera Conferencia Internacional Americana en Rio de Janeiro y la abertura de una *Ligação* brasileña ante el gobierno salvadoreño en 1906 (AVILA, 2009, p. 18); el fortalecimiento de las relaciones diplomáticas plenas mediante el intercambio de representantes diplomáticos con carácter permanentes en 1953 (AVILA, 2009, p. 20); y la visita del Canciller Mario Gibson Barboza a El Salvador, en 1971, mediante la cual se firmó una Declaración Conjunta en donde se destacó la importancia y la necesidad de fortalecer las relaciones bilaterales (AVILA, 2009, p. 23-24).

Este último punto es de suma importancia para los objetivos del presente trabajo, ya que es a partir de entonces que los intereses brasileños en la región irían más allá de cuestiones meramente políticas e ideológicas (afinidades tanto en los gobiernos civiles y militares de la época y convergencia en la política anti-comunista), pasando a ser económicos y comerciales,

pues de acuerdo con Avila (2009, p. 25), la visita del Canciller Barboza a El Salvador puede ser entendida por la existencia entre ambos países de la convergencia de intereses para la defensa del precio del café en el mercado internacional, por la persistencia de los exportadores brasileños por penetrar en el mercado de los países de la región y, con ese mismo fin, por las iniciativas brasileñas de cooperación en el área de la instrucción militar.

Ya en el segundo periodo, entre 1980 y 1992, marcado por la guerra civil en El Salvador entre el gobierno de la Junta Cívico Militar y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), la política externa de Brasil hacia El Salvador estuvo enfocada sobre todo en la cuestión del conflicto, por lo que las relaciones entre ambas naciones fueron caracterizadas por la posición brasileña de una neutralidad ante esta situación, abogando así por soluciones negociables, de naturaleza socioeconómica y diplomática, libres de injerencias externas (extra-regionales), y en concordancia a los Principios Básicos de Derecho Internacional, tales como: la autodeterminación de los pueblos, la soberanía nacional, la no intervención en los asuntos internos propios de cada país y la solución pacífica de controversias (BARRETO, 2012).

Cabe destacar respecto a lo anterior que uno de los argumentos de la diplomacia brasileña era que para llegar a una solución del conflicto interno, además de apoyar los procesos de negociación de Contadora y Esquipulas³, era necesario también el fortalecimiento de la cooperación técnica y socioeconómica internacional⁴ con los países de la región. Argumento que puede comprenderse como parte del contexto político brasileño de la época, en donde Brasil de Figueredo (1979-1985) y de Sarney (1985-1990) buscaba un mayor acercamiento con los países latinoamericanos mediante la cooperación y la integración regional⁵. Ese contexto resulta de mucha importancia para comprender la firma, en 1986, del primer Acuerdo de Cooperación Técnica, Científica y Tecnológica entre ambos países (AVILA, 2009, p. 51).

En cuanto al aspecto comercial, según los datos disponible en el Banco Mundial, los primeros intercambios comerciales entre ambos países datan de 1989, año en el que El Salvador realiza las primeras exportaciones hacia Brasil (BANCO MUNDIAL (BM), 2015). Desde entonces, estas se han mantenido con importantes variaciones, pues así como ha habido aumento también ha habido disminución, en la cantidad de productos salvadoreños exportado hacia Brasil. Esa variación se entiende por el hecho que los productos exportados hacia Brasil eran esencialmente agrícolas y prácticamente los mismos que aquel producía.

Un importante dinamismo en las relaciones de comercio se dio luego iniciado el tercer periodo, comprendido entre 1992 y 2011, pues el intercambio comercial entre ambos países comenzó a ganar mayor destaque, ya que, partir de entonces, El Salvador no solamente exportaría sus productos hacia Brasil, sino que también, en 1994, pasaría a convertirse en

³ Brasil, dentro de su neutralismo, mantenía una postura de predisposición para participar más activamente de iniciativas multilaterales en favor de la pacificación de la región. Eso se tradujo en el significativo y solidario respaldo político y diplomático a los procesos de Contadora en 1983 y Esquipulas en 1986

⁴ Brasil consideraba que las causas del conflicto eran estructurales, es decir, producto de desequilibrados y excluyentes procesos de desarrollo económico político y social profundizados por el intervencionismo de potencias extra regionales con aspiraciones hegemónicas, por lo que la superación del conflicto estaría condicionada a la adopción de medidas destinadas a promover el desarrollo económico y justicia social, para lo cual la cooperación con el país resultaría de gran importancia.

⁵ Debe destacarse que a partir de 1974 la Cooperación Sur-Sur pasó a ganar fuerza dentro de la política externa brasileña, por lo que a partir de entonces, las relaciones con los países en desarrollo, sobre todo de África, Asia y América Latina y el Caribe comenzaron a fortalecerse. El instrumento usado por Brasil para el fortalecimiento de esas relaciones fue la cooperación y la integración regional.

destinatarios de las exportaciones brasileñas (BM, 2015). Ese adensamiento de las relaciones comercial pos conflicto puede ser entendido como la retomada de los intereses respecto a los exportadores brasileños por penetrar en el mercado, no solo salvadoreño, sino también del resto de los países de la región, pues para la época, aunque modestas, ya existían tanto importaciones como exportaciones de Brasil con respecto a los países de América Central, con notable predominancia para las últimas (AVILA, 2009, p. 128-129).

Políticamente, las relaciones entre los países en cuestión estuvieron marcadas por la partición de oficiales brasileños para componer la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL), con el objetivo de observar y verificar el establecimiento de la democracia en el país. Este hecho se entiende como parte de las acciones de política externa brasileña hacia El Salvador, pues como lo afirma Barreto (2012, p. 196), la actuación internacional de Brasil estaba pautada por la relación entre democracia y política externa. Sin duda alguna, el dinamismo comercial aunado a la participación brasileña en la ONUSAL, contribuyó para el estrechamiento de las relaciones bilaterales, razón por la cual, este periodo es considerado como el auge del relacionamiento brasileño-salvadoreño, sobre todo a partir de los años 2000.

LAS RELACIONES BRASIL-EL SALVADOR EN LA PRIMERA DÉCADA DEL SIGLO XXI.

Si hasta finales de la década de los 90s las relaciones entre Brasil y El Salvador habían permanecido un tanto modestas, debido a la coyuntura interna y externa de la época, la entrada en escena de los años 2000 vino acompañado de un escenario diferente en el relacionamiento brasileño-salvadoreño, pues un notable aumento de las relaciones políticas, económicas, comerciales y de cooperación tuvo lugar en este periodo. Destáquese en lo económico las iniciativas en el área de las inversiones con la entrada de capital brasileño al país en concepto de IED, las que, de acuerdo con la base de datos del Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR) van a registrar su primer movimiento en ese periodo, tal como se mostrará más adelante (EL SALVADOR, 2015)

Así pues, políticamente se destaca la presencia que va a ganar no solo la región centroamericana como un todo, sino también El Salvador en particular, dentro la política externa⁶ del Mandatario Luíz Inácio Lula da Silva que llegó a la presidencia en 2003. A partir de entonces, como parte de su política exterior “el gobierno brasileño suplantó la pasividad del anterior y buscó alianzas fuera del hemisferio, como forma de ampliar su poder de influencia en el ámbito internacional a partir de la mencionada postura activa y pragmática” (VIZENTINI, 2008, p. 107). Es decir, objetivando la instauración de nuevas alianzas que legitimase su actuación en el plano regional e internacional, Brasil buscaba el establecimiento y el fortalecimiento de sus relaciones con los países tradicionales y no tradicionales de la diplomacia brasileña, realizando visitas oficiales a diferentes países y recibiendo también a diferentes Mandatario y Ministros de Relaciones Exteriores.

En ese sentido, se destacan las visitas realizada a Brasil por los Mandatarios salvadoreños, Elías Antonio Saca en 2007 y Carlos Mauricio Funes C. en 2009 y 2010 respectivamente. En contrapartida, se destaca la visita del Mandatario brasileño, Lula da

⁶ Para Vizontini (2008) la actuación internacional de Brasil estaría basado en tres ejes principales: la diversificación y fortalecimiento de las relaciones bilaterales y multilaterales, la integración regional con énfasis en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), y una mayor actuación en los foros multilaterales.

Silva, a El Salvador en tres oportunidades, 2008, 2009 y 2010. En cada una de estas visitas fueron firmados por los Mandatarios Acuerdos de Cooperación en materia penal, de defensa, turismo, tecnología; así mismo, fueron firmados Ajustes Complementares al Acuerdo Básico de Cooperación Técnica, Científica y Tecnológica, en la áreas de agricultura y seguridad pública, financiamiento, transporte, cooperación energética, salud, comercio e inversiones; Memorándums de entendimiento sobre cooperación técnica en el área de desarrollo social (EL SALVADOR, 2008; 2009; 2010).

En términos políticos y de cooperación, se destaca además de las visitas realizadas por los Mandatarios de ambos países, la realizada por el Ministro de Relaciones Exteriores de El Salvador, Francisco Esteban Laínez, a Brasil en 2007, y del Ministro Celso Amorim a El Salvador en ese mismo año. En estas visitas también fueron firmados documentos oficiales, como los ya especificado, para la realización de acciones de cooperación entre ambos países (EL SALVADOR, 2007). Finalmente, sobre cooperación, un tercer elemento es importante destacar, esto es, la realización de las Reuniones de Comisión Mixta El Salvador Brasil (RCME-B) realizadas periódicamente entre la delegación salvadoreña, encabezada por el Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador (MREXES), y la delegación brasileña, encabezada por la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC).

En estas RCME-B se firman programas de cooperación con una duración de dos a tres años en los cuales se establece la cantidad, el tipo, y el área en la cual se van a ejecutar las acciones de cooperación. Entre el periodo que se está analizando fueron realizadas en total cuatro de estas reuniones, 2003, 2006, 2007 y 2010. Respecto a la cantidad de proyectos ejecutados, de acuerdo con información proporcionada⁷ por la Embajada de Brasil en El Salvador, entre 2003 y 2011 fueron ejecutados 26 proyectos de cooperación técnica en áreas como, agricultura, salud, desarrollo social, entre otras; así mismo, fueron realizadas 6 misiones técnicas por partes de especialistas brasileños con el objetivo de elaborar y/o detallar proyectos de cooperación, lo cual también es considerado como cooperación técnica. Pero como ya fue destacado anteriormente, el adensamiento de las relaciones bilaterales no se daría solo en el área de la cooperación, sino que, con la llegada de Lula d Silva a la presidencia se expandiría a otros espacios, como el comercial. Este transbordamiento se entiende como parte de su política externa, considerándola como un instrumento para el desarrollo nacional, pues como lo afirmó en 2003, en su discurso de toma de posesión, tanto el comercio exterior, como el relacionamiento externo brasileño serían formas de contribuir para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población brasileña (BRASIL. PRESIDENTE (2003- 2011: LULA), 2008), por lo que se entiende que, en cierta medida, el aumento de las exportaciones comerciales de Brasil hacia El Salvador, y al resto de América Central, se dio como parte de esa importancia estratégica que pasó a tener el comercio exterior dentro de la agenda internacional del gobierno Lula.

No es por acaso entonces que en 2006 el Ministro de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior Luiz Fernando Furlan liderara una misión empresarial hacia los países de América Central, la cual tuvo como objetivo ampliar los flujos de comercio bilateral, identificar oportunidades de inversión y desarrollar opciones de negocios entre empresarios brasileños y empresas de los países visitados. De acuerdo con el Ministro Furlan, la misión siguió las

⁷ Esta información fue proporcionada por la Embajada de Brasil en El Salvador en 09 de marzo de 2015. Hace parte de la información obtenida durante la actividad de investigación de campo realizada en El Salvador por el autor de este trabajo como parte del proceso de realización del Trabajo de Conclusión de Curso titulado “La cooperación Técnica Internacional entre Brasil y El Salvador (2004-2014)”

orientaciones del presidente brasileño, que deseaba estrechar las relaciones comerciales con los países de la región, siendo que, como siguió expresando, en los tres años anteriores a su visita, los países de la región habían pasado a convertirse en mercados atrayentes para los productos industrializados brasileños (BRASIL, 2006). En el caso de El Salvador, esta afirmación puede constatar en el gráfico 1 (ver Anexo), el cual muestra un aumento en la dinámica del intercambio comercial brasileño-salvadoreño.

En el gráfico 1 se puede notar que en el periodo en cuestión las exportaciones brasileñas hacia El Salvador mantuvieron una importante dinámica de crecimiento en el periodo 2003-2011, por lo que, efectivamente, es válido afirmar que la cuestión comercial en las relaciones bilaterales, sobre todo en el gobierno Lula, ocupó un lugar importante. Así también, se puede establecer que existe un paralelo entre el aumento de la cooperación otorgada por Brasil, con el aumento de las exportaciones de ese país hacia El Salvador, por lo menos hasta 2008, cuando se da un pequeño desajuste de esa relación en el periodo posterior a la crisis económica de ese año, pues, a pesar de la exportaciones haber disminuido, la cooperación no solo se mantuvo, sino que incluso, aumentó, tal como se pudo constatar en documento otorgado por la Embajada de Brasil en El Salvador.

Con respecto a las IED brasileñas en El Salvador, como se puede constatar en el gráfico 2 (ver Anexo), éstas comenzaron a ingresar al país a partir de 2006. De acuerdo con Avila (2009, p. 129-131) este flujo de inversiones productivas brasileñas, constituyendo una novedad en el relacionamiento de Brasil con los países de América central, fue producto de dos acontecimientos importantes. El primero, en 2005, cuando el presiden Lula anuncia el Programa de Incentivos a las Inversiones Brasileñas en América Central (PIBAC), coordinado por la Cancillería de Brasil y apoyado por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES). Además de incentivar las inversiones, este programa busca aprovechar las oportunidades y facilidades derivadas de los acuerdos de comercio que los países de la región tienen con terceros mercados.

El segundo acontecimiento que contribuyó al ingreso de IED brasileña al país fue la entrada en vigor, en 2006, del Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y América Central (CAFTA por sus siglas en inglés), a partir de lo cual, varias empresas brasileñas expresaron intensiones de adquirir unidades productivas con el objetivo de exportar a Estados Unidos, desde los países centroamericanos, gozando de las correspondientes preferencias tributarias. Debido a la falta de información disponible, esa afirmación no pudo ser constatada. Lo que si se destaca es el establecimiento en El Salvador, en 2006, de la empresa brasileña *Intertechene*, una empresa de ingeniería que buscaba posicionarse en el mercado de consultorías (MORALES, 2013) y de la empresa *Pettenatti*, en 2008, con el objetivo de suplir de materia prima a empresas que laboran con prendas deportivas (EL ECONOMISTA, 2008)

En cuanto a los datos sobre IED presentados en el gráfico 2, un análisis similar al realizado para el caso del comercio puede ser establecido, pues, de igual manera existe un paralelo entre la entrada y aumento de las IED en el país y el aumento de la cooperación brasileña. La misma observación, que en el caso del comercio, es válida para el periodo posterior a la crisis del 2008, es decir, también se denota una disminución de las inversiones en el país, lo que sin embargo no puede afirmarse con respecto a la cooperación, pues como ya aseverado, esta no solo se mantuvo, sino que también aumentó. Cabe destacar que, a pesar que es posible establecer un paralelo entre el aumento de las IED y de cooperación, aquellas, si comparadas con el comercio, no fue una áreas tan priorizadas como esta, pues las cantidad de USD\$ en concepto de IED no alcanzó ni los 25 millones.

En síntesis, de acuerdo con lo abordado y teniendo en consideración el argumento de

Avila (2009) sobre la entrada de las IED en los países de América Central mediante el PIBAC, se establece que uno de los aspectos de mayor importancia en el relacionamiento brasileño-salvadorense, sobre todo durante la administración Lula, era, a parte de la cooperación, la cuestión comercial, de gran expresión en el periodo que está siendo analizado. Otro elemento de importancia para Brasil dice respecto a la cuestión política, es decir, mediante una política externa que buscaba un acercamiento con los países no tradicionales, llámese países en desarrollo, llámese países del Sur, aquel objetivaba ganar el apoyo de estos países en sus pretensiones de líder regional y de su actuación internacional. En ese sentido, la diplomacia brasileña entendía que la cooperación constituía una herramienta importante de política externa para lograr tal objetivo.

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL ENTRE BRASIL Y EL SALVADOR: ¿Cuáles sus motivaciones?

Como ha sido destacado ya, en el apartado correspondiente, las motivaciones que llevan a los países a cooperar entre sí pueden ser clasificadas en dos tipos: las que están relacionadas con el auto interés del país donador, es decir, motivaciones políticas, económicas, comerciales y geoestratégicas y aquellas relacionadas con cuestiones humanitarias, o sea, las basadas en fundamentos éticos y solidarios. Aún, sobre todo en los últimos años, hay quien establezca una tercera clasificación: la que busca conciliar las dos anteriores. De igual manera se ha destacado en el apartado anterior, sobre el relacionamiento brasileño-salvadorense, tres aspectos que son fundamentales para analizar tales relaciones, estas son: la política externa brasileña hacia El Salvador, la cuestión comercial y las IED.

Esos aspectos son centrales para el análisis, pues, a través del comportamiento de éstos se determinará qué fue lo que motivó a Brasil a cooperar con El Salvador. Ello permitirá saber hasta qué punto la cooperación estuvo condicionada por aspectos relacionados al auto interés del país suramericano, sobre todo teniendo en cuenta aspectos de declarada importancia en la política externa brasilera durante el periodo en cuestión, o si estuvo basada en fundamentos humanitarios, buscando contribuir con el desarrollo nacional del país centroamericano. Cabe aclarar que la que se sigue no es tarea fácil, pues para determinar tales motivaciones, además de las aquí consideradas, se requiere tener en consideración otras variables que no fueron incluidas en el abordaje.

Pues bien, dando pasó al objetivo central del trabajo, se procederá a determinar en que medida las IED constituyeron una motivación para la realización de acciones de cooperación entre los países objeto de estudio, para ellos se tomaran en cuenta tres aspectos. El primero de ello es la finalidad de las inversiones brasileñas en El Salvador. De acuerdo con lo antes afirmado, lo que Brasil buscaba a través de éstas era obtener beneficios tributarios, por medio de terceros países, para exportar productos hacia los Estados Unidos, de ahí que lo más importante para Brasil era la cuestión comercial y las IED eran un instrumento para ello. En ese sentido, a pesar del paralelismo encontrado entre aumento de cooperación y entrada y aumento de IED, se puede afirmar que el crecimiento o disminución de las inversiones estaría en función del grado de beneficios tributarios alcanzados, y en consecuencia, del nivel de las exportaciones realizadas hacia el país norteamericano.

El segundo aspecto a ser considerado se refiere al comportamiento de las IED, es decir, a su entrada tardía al país (2006) y a la importante disminución ocurrida a partir de 2009 como producto de la crisis de 2008. A partir de ellos, se afirma que el crecimiento experimentado por la entrada de capital brasileño entre 2006 y 2008, cuyo punto máximo no

superó los USD\$25 millones, no es argumento suficiente para establecer una relación de condicionalidad entre IED y cooperación. Finalmente el tercer elemento a ser considerado es el paralelismo entre aumento de inversiones y aumento de cooperación, interrumpido a partir de 2009, pues a pesar de que las inversiones de capital brasileño decayeron a partir de ese año, las acciones de cooperación entre ambos países no solo se mantuvieron, sino que incluso, aumentaron. Así pues, es válido aseverar que no existe relación directa entre la entrada de IED al país y la cooperación otorgada por Brasil.

De esta manera, en base a las consideraciones realizadas respecto a las inversiones brasileñas en El Salvador, se afirma que, a pesar de las IED ser un elemento importante en las relaciones bilaterales, estas no se consideran un argumento suficientemente fuerte para establecer una relación de condicionalidad entre la cooperación otorgada por Brasil y el la entrada y aumento de aquellas en El Salvador, es decir, no se acepta la existencia de una motivación económica. Respecto al comercio, se afirmó que fue uno de los elementos de importancia de la política externa brasileña en el gobierno Lula, tal como lo expresara el Mandatario en su discurso de toma de posesión en 2003. Esto quedó evidente también con la visita del Ministro Furlan a El Salvador y con la creación del PIBAC, con el que se buscaba aumentar el flujo de IED brasileñas en los países centroamericanos con el objetivo de obtener beneficios tributarios, mediante terceros, para exportar productos a Estados Unidos.

Ahora bien, es importante tener en cuenta que los USD\$249,326.86, el punto máximo alcanzado en 2008 por las exportaciones brasileñas hacia El Salvador entre el periodo abordado, representa apenas el 0,13% del total de las exportaciones mundiales de Brasil, USD\$197,942,442.91 en ese mismo año. Inclusive, al establecerse una proporción entre el total de exportaciones brasileñas a la región latinoamericana y caribeña, que representan un 25,45% del total, y el total de las exportaciones hacia El Salvador, el porcentaje de estas en comparación de aquellas sigue siendo poco significativo. De ahí que la cuestión comercial, volumen en USD\$ de las exportaciones brasileñas con destino a El Salvador, a pesar de ser importante como en el caso de las IED, no es suficiente argumento para establecer una relación de condicionalidad entre este y la cooperación otorgada por Brasil, por lo que también, no se considera que la cuestión económico-comercial sea uno de los aspectos que motivó a Brasil a prestar cooperación a El Salvador.

Finalmente, respecto a la cuestión política, como se afirmó, durante los mandatos del presidente Lula, Brasil experimentó un acercamiento con los países en desarrollo, sobre todo de África, Asia y América Latina, como parte del fortalecimiento de su actuación en el ámbito de las relaciones y de la Cooperación Sur-Sur dentro de su política externa. En ese contexto Brasil fortalece no solo las relaciones políticas y comerciales, sino también culturales y de cooperación con estos países. Otro aspecto de importancia a ser considerado como parte fundamental de la política externa del país dice respecto a la proyección y actuación internacional de éste, no solo a nivel regional, buscando ser reconocido y aceptado como un líder en América del Sur, sino también a nivel mundial, sobre todo en los foros multilaterales, como la ONU.

Respecto a este último punto, cabe destacar que una de sus mayores propuestas era la reestructuración del Consejo de Seguridad (CSONU), la cual iba acompañada de su pretensión por lograr un asiento permanente dentro de éste. En ese sentido, Brasil buscaba, mediante el estrechamiento de las relaciones con los países no tradicionales, el apoyo de éstos para llevar adelante sus propuestas en el seno de las Naciones Unidas. Así, veía en la cooperación un importante instrumento de política externa para lograr no solo el acercamiento con esos países, sino también, su apoyo. Esa relación acercamiento-

cooperación-apoyo pudo ser constatada en el caso de El Salvador en las diferentes visitas realizada tanto por Ministros como por Mandatarios de ambos países. El primero, en 2007, mediante la visita oficial realizada por Ministro brasileño Celso Amorim a El Salvador.

En esa ocasión, el Ministro salvadoreño Francisco Laínez y el Ministro Amorim, destacaron la importancia de estrechar tanto las relaciones políticas, como de aumentar las relaciones de cooperación entre ambos países, en las áreas donde Brasil ha tenido mayor éxito, especialmente bajo la óptica de la Cooperación Sur-Sur. Así también, ambos cancilleres reafirmaron su determinación de contribuir para el fortalecimiento del Sistema ONU e impulsar su reforma, en particular la ampliación del CSONU. El Ministro Amorim reiteró el agradecimiento de Brasil por el apoyo que le brinda El Salvador para que aquel integre un CSONU ampliado, como miembro permanente (EL SALVADOR, 2007). El segundo momento se da en 2008, cuando el Mandatario Lula da Silva visitara el país centroamericano.

De esa vez, fue el Mandatario brasileño que, además de reiterar la importancia del estrechamiento de las relaciones bilaterales y de aumentar la cooperación entre ambos países, agradeció a su homólogo Elías Antonio Saca por el apoyo que brinda El Salvador para que Brasil integre un CSONU ampliado, como miembro permanente (EL SALVADOR, 2008). Las mismas consideraciones fueron hechas en 2009, con motivo de la visita del presidente Mauricio Funes a su homólogo Lula da Silva en Brasil (EL SALVADOR, 2009), y en 2010, cuando el Mandatario brasileño visita por segunda vez El Salvador (EL SALVADOR, 2010). Cabe destacar que los agradecimientos de la parte brasileña estaban en función del apoyo otorgado por El Salvador a la propuesta de Brasil, como miembro del G-4, de reforma del CSONU presentado en 2006 y por el apoyo expresado en cuanto a la ocupación de este de un asiento como miembro permanente (PUENTE, 2010, p. 263)

Ahora bien, en base a lo anterior, se afirma que uno de los aspectos que motivó a Brasil a cooperar con El Salvador fue el aspecto político. Es decir, mediante la cooperación otorgada, Brasil no solo buscaba el estrechamiento de las relaciones bilaterales, sino que también, buscaba mantener el apoyo de El Salvador en sus propuestas de reforma del CSONU y en su pretensión de ocupar un asiento permanente dentro de este. Es importante dejar claro que se está considerando el aspecto político como una motivación y no como un condicionante de la cooperación, éste último preocupado únicamente en las ganancias absolutas del donador. De la misma forma, una segunda motivación puede ser establecida, la cual se encuentra dentro de las consideraciones humanitarias. Es decir, se establece que dentro de los aspectos que llevaron a Brasil a cooperar con El Salvador, la solidaridad es una de las motivaciones que ayudan a comprender tal proceso.

Aunque no se profundizó en ese aspecto durante la realización del trabajo, esa afirmación se justifica por el hecho de que las acciones de cooperación llevadas a cabo por ambos países se enmarcan dentro de la declarada solidaridad de Brasil con los países del Sur o países en desarrollo. En otras palabras, las acciones de cooperación se enmarcan dentro la lógica de la Cooperación Sur-Sur, que tiene como uno de sus principios la Solidaridad y la Horizontalidad, según el cual, la cooperación se establece de manera voluntaria y sin que ninguna de las partes ligue su participación al establecimiento de condiciones (XALMA, 2008, p. 16), considerándose así, como un mecanismo reductor de asimetrías entre países. Además de ello, debe de tenerse en cuenta que la Cooperación Sur-Sur surgió en la década de los 50s como una alternativa a la cooperación tradicional, debido a que esta era fuertemente condicionada por los intereses del país donador.

Finalmente, un tercer aspecto que se debe considerar, quizá no como una motivación

en el sentido estricto, pero sí de importancia dentro de las acciones de cooperación llevadas a cabo por ambos países, es el éxito y los buenos resultados obtenidos con la ejecución de los proyectos de cooperación. De acuerdo con Puente (2010, p. 254) El Salvador es uno de los países en donde la cooperación otorgada por Brasil ha tenido mayores impactos positivos. Esa afirmación puede constatarse en los comunicados conjuntos firmados por ambos países entre 2007 y 2010, en los cuales las partes se congratularon por el éxito de los programas de cooperación desarrollados bilateralmente. Dentro de los programas con mayor éxito pueden citarse: Atención y Tratamiento de personas Viviendo con VIH/Sida, Territorio de Progreso, Cambia tu vida, establecimiento de Bancos de Leche Humana, entre otros.

En resumen, mediante el análisis realizado, pudo determinarse que la cooperación de Brasil hacia El Salvador no estuvo basada en motivaciones económicas ni comerciales, pero sí en motivaciones políticas y solidarias. A estas se agrega otro aspecto, que aunque no sea considerado una motivación, resulta de importancia destacarlo, esto es, el éxito y los impactos positivos que los programas de cooperación han tenido en El Salvador, lo cual ha sido un factor importante impulsor de la cooperación entre ambos países. Cabe destacar que aunque el comercio y las IED no sean consideradas como motivaciones para la cooperación brasileño-salvadoreña, se les atribuye a estas un papel de destacada importancia para el estrechamiento de las relaciones bilaterales tanto en esas áreas como en las áreas político, culturales y de cooperación.

CONCLUSIONES.

Se concluye que las relaciones brasileño-salvadoreñas, desde su establecimiento en 1906 hasta el final de los años 90s, pueden ser consideradas un tanto modestas, en la medida en que, de acuerdo a la bibliografía revisada, las acciones políticas, económicas, culturales, comerciales y de cooperación se mantuvieron relativamente escasas. Esa afirmación, no obstante, no tiene validez alguna a partir de los años 2000, pues a partir de estos, las relaciones bilaterales en esas áreas listadas presentaron un importante aumento. Ello puede ser entendido como parte de la política externa “autónoma y diversificada” del Presidente Lula da Silva, a partir de 2003, en donde, no solo la actuación internacional de Brasil pasó a ocupar un lugar destacado dentro de esta política, sino también, las relaciones con los países no tradicionales regionales y extra regionales.

Se concluye además que Brasil veía en la CI un importante instrumento de política externa, no solo para el estrechamiento de las relaciones con los países no tradicionales, sino también, para alcanzar sus pretensiones, tanto de ser reconocido como líder regional, como de legitimación de su actuación internacional. Es decir, buscaba directa e indirectamente, a través de la cooperación, la amistad y el apoyo de los países con quienes cooperaba. Sin embargo, cabe destacar, por lo menos para el caso abordado, que no sería correcto hablar en una condicionalidad de la cooperación, sino más bien, en una motivación para cooperar.

En ese sentido, se concluye que las motivaciones que llevaron a Brasil a cooperar con El Salvador dicen respecto a motivaciones políticas y solidarias. Políticas, porque mediante la cooperación buscaba preservar la amistad, ganar y mantener el apoyo del país centroamericano en el ámbito regional e internacional, sobre todo en su iniciativa por la reestructuración del CSONU y en su pretensión de ocupar un asiento permanente en el mismo. Solidarias, porque mediante la cooperación otorgada a El Salvador, Brasil buscaba contribuir con el desarrollo nacional de aquel país, apoyando la implementación de programas de gran importancia, sobre todo en el área de social, salud, educación y agricultura.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

ALCALDE, Gonzalo. Nuevas tendencias en las motivaciones para la cooperación al desarrollo. **Agenda Internacional**, vol. 18, n° 29, p. 347-374. Lima, 2011. Disponible en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/agendainternacional/article/view/3648/3628> Acceso en 12 Ago. 2015

AVILA, Carlos Federico D. **As relações entre o Brasil e a América Central: um século de afinidades coletivas, solidariedade e convergências (1906-2012)**. Curitiba: Juruá, 2009.

BANCO MUNDIAL (BM), 2015. Disponible en: <http://wits.worldbank.org/CountryProfile/Country/SLV/StartYear/2009/EndYear/2013/Tra deFlow/Export/Partner/BRA/Indicator/XPRT-TRD-VL#> Acceso en: 22 jul. 2015 BARRETO, Fernando de Mello. **A política externa após a redemocratização**, Tomo I (1985-2002). Brasília: FUNAG, 2012.

_____. **A política externa após a redemocratização**, Tomo II 2003-2010). Brasília: FUNAG, 2012.

BRASIL. Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio (MDIC). **Furlan lidera empresários em giro por América Central**, 2006. Disponible en: <http://desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/noticia.php?area=1&noticia=7005> Acceso en: 20 jun. 2015.

_____. Presidente (2003-2011: Lula). Discurso na Sessão de Posse, no Congresso Nacional. In: _____. **Discurso selecionado do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva**. Brasília: FUNAG, 2008. p. 7-18. Disponible en: http://funag.gov.br/loja/download/505-discursos_selecionados_lula.pdf. Acceso en: 01 jul. 2015.

EL SALVADOR. Documento Oficial. **Comunicado Conjunto El Salvador-Brasil (CCE-B)**, 2007

_____. Documento Oficial. **Comunicado Conjunto El Salvador-Brasil (CCE-B)**, 2008.

_____. Documento Oficial. **Comunicado Conjunto El Salvador-Brasil (CCE-B)**, 2009

_____. Documento Oficial. **Comunicado Conjunto El Salvador-Brasil (CCE-B)**, 2010

_____. Banco Central de Reserva (BCR). **Inversión Extranjera Directa por País de Procedencia**, 2015. Disponible en: <http://www.bcr.gob.sv/bcrsite/?cat=1000&lang=es> Acceso en 10 jul. 2015

LALLANDE, Juan Pablo P. **La dimensión ética de la cooperación internacional al desarrollo. Entre la solidaridad y el poder en las relaciones internacionales**. Washington D.C., 2004. Disponible en <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd52/etica.pdf> Acceso en: 15 abr. 2015

_____. Teorías positivistas y críticas de las Relaciones Internacionales. Realismo y Constructivismo en la Cooperación Internacional. In. _____ **Teorías de las Relaciones Internacionales en la práctica**, Puebla: Patria, 2009. p. 27-75. Disponible en: http://www.cooperacioninternacional.mx/documentos/07_Capitulo_TEORIAS%20POSITIVISTAS%20Y%20CRITICAS%20DE%20LAS%20RI.pdf Acceso en: 15 abr. 2015

LALLANDE, Juan P.; BILBAO, Luis. El sistema de cooperación internacional para el desarrollo: frente a la securitización y la crisis económica global. **Revista de relaciones internacionales de la UNAM**, n. 105, p. 37-61, 2009. Disponible en: <http://www.journals.unam.mx/index.php/rri/article/view/18166> Acceso en: 01 jun. 2015.

LEITE, Patrícia Soares. **O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em três momentos de política externa: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva**, Brasília: FUNAG, 2011. 228 p. Disponible en: http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/Cooperacao_sul_sul.pdf Acceso en: 02 feb. 2015.

MORALES, Juan José. Firma brasileña abrió sede en el país y logró vía directa con CEL. **El Salvador.com**, San Salvador, 20 de agosto de 2013. Disponible en: http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47673&idArt=8_118235 Acceso en: 01 jul. 2015.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. United Nations Office for South-South Cooperation (UNOSSC). **¿Qué son los países de importancia fundamental en el contexto de la cooperación Sur-Sur?**, 2015. Disponible en: <http://ssc.undp.org/content/ssc/about/faq.html> Acceso en 30 mayo 2015.

PINO, Bruno A. O sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. **Revista de Economia e Relações Internacionais**, vol. 5, nº 8, p. 5-23. Sao Paulo: FEC- FAAP, 2005.

PUENTE, Carlos Alfonso. **A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da cooperação técnica entre países em desenvolvimento – CTPD no período 1995-2005**. Brasília: FUNAG, 2010. 340 p. Disponible en: <http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/0715.pdf> Aceso en: 18 nov. 2014.

REDACCIÓN EL ECONOMISTA.NET. Pattenati se establece en El Salvador. **El Economista**, San Salvador, 16 de noviembre de 2008. Disponible en: <http://www.eleconomista.net/empresas/107921-pettenati-se-establece-en-el-salvador-html> Acceso en: 01 jul. 2015

SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO (SELA). **Visiones, enfoques y tendencias de la cooperación internacional para el desarrollo: Hacia un marco conceptual y práctico latinoamericano y caribeño**. 2010. Disponible en <http://www.sela.org/es/buscar/?generalQuery=Visiones%2C+enfoques+y+tendenci>

[as+de+la+cooperaci%C3%B3n+internacional+para+el+desarrollo%3A](#) Acceso en: 15 abr. 2015.

SOCA, Nicolas; HOURCADE, Odile. La cooperación Internacional In: CHIANI, Ana M.; DEL RIO, Juan B. (Org.) **La cooperación Internacional: herramientas claves para el desarrollo de nuestra región**. 1ra edición, Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung, 2009. Disponible en: <http://www.kas.de/wf/doc/12567-1442-1-30.pdf> Acceso en 28 sep. 2014

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Relações internacionais do Brasil: de Vargas a Lula**. 3ª ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2008.

XALMA, Cristina. **II Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica**. Madrid: Secretaría General en Iberoamérica (SEGIB), 2008. 150 p. Disponible en: http://segib.org/documentos/esp/sur_sur_web_ES.PDF Acceso en: 22 mayo 2015.

ANEXOS.

Gráfico 1



Fuente: Elaboración del autor con datos del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio, 2015.

Gráfico 2



Fuente: elaboración del autor con datos del Banco Central de Reserva de El Salvador, 2015

A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO: O BRASIL EM ANGOLA

João Victor Marques Cardoso¹

Resumo: A cooperação internacional para o desenvolvimento conjuga o esforço de um Estado pelo seu desenvolvimento e o interesse de outros em auxiliar nesse processo, seja de forma financeira ou técnica. As diversas modalidades e os atores envolvidos determinam as características da cooperação, podendo ser questionada a sua eficácia. Com base na projeção de países emergentes no sistema internacional, este artigo pretende analisar a cooperação tradicional e a financiada por atores como o Brasil. Questionar os princípios de uma cooperação supostamente desinteressada, mas, ao mesmo tempo, identificar a resultante evolução nas formas de cooperação é o objetivo proeminente. A superação do subdesenvolvimento angolano e a projeção internacional brasileira são fatores associáveis como poderá ser observado.

Palavras chave: Cooperação Internacional para o Desenvolvimento; Cooperação Sul-Sul; Relações Brasil-Angola.

I – INTRODUÇÃO

A cooperação internacional para o desenvolvimento se articula entre países que dispõem de relativo avanço em campos de ação econômica e/ou política e/ou social e aqueles que, ao apresentarem baixo desenvolvimento nessas áreas, requerem apoio técnico daqueles dispostos a fornecê-lo.

A partir desse tema, é possível distinguir, *grosso modo*, duas modalidades de cooperação: a Norte-Sul e a Sul-Sul. Enquanto a primeira ocorre entre países desenvolvidos (PD) e em desenvolvimento (PED), a segunda funciona entre estes últimos, pertencentes ao denominado Sul Global. Caracteristicamente, a cooperação Norte-Sul, de geometria vertical, acaba aprofundando os laços de dependência que o Norte rege sobre o Sul, perpetuando as assimetrias econômicas entre ambos, devido às condicionalidades estabelecidas e ao cerceamento tecnológico. Ao longo do tempo, foram verificadas situações em que esse tipo de cooperação provocou danos irreparáveis às economias internas dos países mais fracos, por exemplo, quando formas de assistencialismo na área alimentar desarticularam redes de produção e circulação de alimentos domésticas. A cooperação Sul-Sul, por outro lado, tem como diretriz o alcance de benefícios mútuos entre as partes, tendo como base suas sinergias e trajetórias econômicas semelhantes. Uma leitura mais atenta sobre a cooperação, entretanto, observa a existência de um mecanismo ainda hierárquico: um país ofertante e outro demandante. Com efeito, é possível questionar não somente o quanto a cooperação Sul-Sul se diferencia da Norte-Sul, como também a simplista avaliação de que o mundo se divide entre Norte e Sul Global.

Diante de um sistema internacional crescentemente multipolarizado e com maior protagonismo de potências emergentes, como o Brasil, as relações em nível Sul-Sul têm aumentado relativamente. Nesse aspecto, a cooperação técnica tem sido um vetor estratégico para a política externa brasileira, baseada no princípio da universalidade, mas direcionada a áreas geográficas prioritárias. É a partir disso que a análise das relações entre Brasil e Angola, país inserido no entorno estratégico nacional e membro da Comunidade dos Países de Língua

¹ É graduando do 7º período do curso de Relações Internacionais do Instituto de Estudos Estratégicos (Inest) da Universidade Federal Fluminense (UFF) e pesquisador do grupo *Geopolítica Corrente* na Escola de Guerra Naval (EGN). E-mail: joao_marques@id.uff.br

Portuguesa (CPLP), pretende atender a relevância da projeção internacional brasileira e seus respectivos impactos.

II – A COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

A cooperação internacional para o desenvolvimento é um tema de relevância ímpar nas Relações Internacionais, dado que se refere a um formato capaz de conjugar diversos entes em busca do desenvolvimento. Os atores envolvidos podem ser as Nações Unidas (ONU) e suas entidades, instituições financeiras internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (Bird), organizações não governamentais, países desenvolvidos e emergentes, entre outras instituições subnacionais, como universidades e centros de pesquisa. Tais atores se relacionam, finalmente, com países mais pobres, podendo se conjugar de maneira bilateral, triangular (dois países ou um país e um organismo internacional) ou multilateral (organismos multilaterais com recursos próprios), visando suprir determinadas carências de, por exemplo, recursos financeiros, quadros técnicos especializados e instituições consolidadas. Isso não significa, entretanto, que os atores mencionados devam se responsabilizar por um projeto de desenvolvimento, o qual deve, primeiramente, partir dos esforços nacionais. A cooperação, dessa forma, deve atuar como um mecanismo de auxílio ao esforço nacional do país em via de desenvolvimento.

A literatura existente sobre os meios para atingir o desenvolvimento varia de acordo com o pensamento econômico predominante da época. Tradicionalmente, os debates sobre o tema se concentram na oposição entre os programas desenvolvimentistas e liberais. O primeiro tipo identifica o Estado como principal ator capaz de alavancar o crescimento econômico e planejar eficientemente a distribuição dos recursos oriundos do crescimento entre a sociedade, de forma que a concentração de renda seja minimizada. Nesse sentido, o Estado seria o promotor da infraestrutura necessária ao desenvolvimento do setor privado, não negligenciando, portanto, o papel do capital privado. Desde os anos 50 do século XX, autores como os suecos Gunnar Myrdal² e Ragnar Nurkse propuseram formas de planejamento indicativo com o objetivo de sanar problemas derivados da pobreza. No que tange aos países periféricos, a via de desenvolvimento ocorreria por meio da industrialização, capaz de agregar

valor tecnológico à produção e romper com a condição marginalizada dos países subdesenvolvidos em relação àqueles mais ricos. O segundo, por sua vez, aposta sua confiança nas leis que regem o mercado e na tendência do mesmo de caminhar em direção ao equilíbrio, de tal maneira que os recursos de uma economia sejam perfeitamente alocados, já que é pressuposta a racionalidade das decisões dos atores. Desse modo, a presença do Estado na economia deveria ser mínima, cabendo ao setor privado a responsabilidade pelo crescimento e desenvolvimento econômico.

O tratamento desse tema, contudo, não se restringe ao componente econômico. Nem atende à proposta deste artigo comparar e avaliar os distintos caminhos ao desenvolvimento, fator que deve ser decidido pelo governo reconhecido de um determinado país. Antes de dar continuidade a análise da cooperação internacional, entretanto, é necessário compreender o que é desenvolvimento. Este processo pode ser interpretado, segundo o economista indiano Amartya Sen (2010), como a expansão da liberdade das pessoas, considerada “o principal fim e o principal meio do desenvolvimento” (SEN, 2010. Pág. 10). O principal fim por ser,

² “Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas”, Rio de Janeiro: Ed. Saga, 1965

de fato, a expansão das liberdades econômicas, políticas e sociais, o objetivo do processo de desenvolvimento. E o principal meio, se for levado em consideração o papel das pessoas como agentes da realização do desenvolvimento. Nesse sentido, a ideia de “desenvolvimento como liberdade” proposta por Sen contrasta com visões reducionistas, ligadas ao mero crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB), à industrialização e ao aumento da renda. Esse conceito deve constituir o plano de fundo da análise geral sobre a cooperação internacional e os seus efeitos.

A mais recente crise econômico-financeira de 2008, decorrente do estouro da “bolha imobiliária” nos Estados Unidos da América e com efeitos regressivos sobre, principalmente, os países desenvolvidos, acentuou a percepção sobre a crescente relevância e protagonismo dos países emergentes, como China, Índia e Brasil (o acrônimo Brics, originado em prospecção feita por corretora estadunidense, incorpora também a Rússia e a África do Sul). Tal percepção pode ser observada, com efeito, no campo da cooperação internacional, possivelmente denominada, nesse caso, de cooperação horizontal ou Sul-Sul, ainda que tal geometria possa ser relativizada. Por meio desta, os países emergentes, sob o aspecto realista, têm se projetado política e economicamente, à medida que parcerias estratégicas são estabelecidas e uma rede de poder é tecida no chamado Sul Global, de acordo com seus interesses.

Apesar de angariar maior relevância na contemporaneidade, a cooperação Sul-Sul teve seus prenúncios na década de 1970, quando passou a ser discutida a cooperação técnica entre países em desenvolvimento no âmbito da ONU. Afinal, nos anos 50 e, principalmente, 60, houve rápido processo de independências de países asiáticos e africanos, que prosseguiu na década seguinte, com o desmonte do último império europeu, o português. Anterior a ela, existia e ainda prevalece predominantemente a chamada cooperação vertical ou Norte-Sul, que por envolver um país desenvolvido, é dotada de maiores recursos financeiros e projeção, além de ser institucionalizada entre os que compõem a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), cabendo aos seus membros, os países desenvolvidos, destinarem parte de seu PNB à chamada Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD)³. Isso possibilita que os países centrais diversifiquem as formas de transferência de recursos, como concessão de empréstimos ou perdão de dívidas, assistência humanitária, cooperação técnica, entre outros (PUENTE, 2010). A AOD se refere estritamente à modalidade de cooperação cuja origem dos recursos é governamental, ainda que possam ser repassados a ONGs. Pode ser considerada outra denominação à cooperação internacional para o desenvolvimento, mas devido ao aspecto possivelmente pejorativo da palavra “assistência”, é preferível utilizar “cooperação”, já que o presente trabalho deve se concentrar na modalidade executada pelo Brasil. Ainda que os países centrais por muito tempo tenham sido indiferentes aos termos, atualmente, têm se guiado pela afirmação de “parcerias”, ao menos no nível do discurso.

A origem da cooperação para o desenvolvimento ocorreu entre o fim da década de 1940 e início da de 1950, decorrente do fim da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e a reconstrução da Europa Ocidental por meio do Plano Marshall, da criação da ONU e das instituições financeiras de *Bretton Woods* (FMI e Bird), e da já citada descolonização da

³ A OCDE recomenda aos seus membros destinarem o mínimo de 0,7% de seus respectivos PNB à Assistência Oficial ao Desenvolvimento. Atualmente, apenas os países nórdicos atendem esse patamar. A média dos países desenvolvidos oscila entre 0,3% e 0,35% do PNB (2010). Ver: <http://www.oecd.org/newsroom/developmentaidtodevelopingcountriesfallsbecauseofglobalrecession.htm>

Ásia e da África, processo acentuado na década de 1960. Tais fatores anunciavam a ordem mundial do pós-guerra e a disposição dos EUA e da Europa Ocidental reconstruída de promoverem o desenvolvimento do comércio e do sistema financeiro internacional. Tudo de acordo com seus interesses em manter a hegemonia do sistema capitalista em contraposição ao socialismo soviético, realidade que determinou a natureza da Guerra Fria. O fim das colônias europeias e o surgimento de novos países soberanos tornaram evidentes as carências dos mesmos para forjarem seu desenvolvimento e se inserirem autonomamente no comércio internacional, perpetuando a condição de dependência das antigas metrópoles.

As características da cooperação, segundo Iglesias Puente (2010), variam de acordo com o pensamento econômico preponderante, o qual possui aspectos próprios sobre o conceito de desenvolvimento e as vias para atingi-lo, conforme mencionado anteriormente o embate entre os programas desenvolvimentista e liberal. Além disso, a política de cooperação é influenciada por fatores motivacionais, ou seja, aquilo que leva, principalmente, Estados desenvolvidos e/ou emergentes e/ou organizações multilaterais, a cooperarem com países mais pobres. Motivos apontados por Iglesias Puente, como políticos e geoestratégicos, econômicos e comerciais, históricos e culturais, ideológicos, morais, éticos e humanitários, serão determinantes do montante, destino e grau de prioridade dos recursos aplicados à cooperação.

O primeiro deles, o fator político e geoestratégico, possui relevância máxima na “definição, escopo, volume, orientação, destinação e execução da ajuda externa” (PUENTE, 2010. Pág. 54) e pode variar de acordo com o contexto internacional. Durante o período da Guerra Fria, por exemplo, o fluxo de cooperação sustentado pelos EUA era claramente voltado para os países de valor estratégico para Washington (o mesmo equivale à União Soviética e Cuba). O pós 11 de Setembro, evento que determinou os esforços do Ocidente contra práticas denominadas como terrorismo e estimulou a intervenção direta ou indireta em Estados classificados como falidos (*failed states*), considerados um espaço supostamente propício ao aliciamento e formação de células terroristas. Da mesma forma, definiu as regiões estratégicas que receberiam ajuda externa para combater e isolar redes terroristas inseridas, principalmente, no Oriente Médio e no Norte da África (LAWSON, 2007).

Os motivadores econômicos e comerciais, por sua vez, utilizam-se da cooperação para garantir privilégios no mercado dos países receptores. Neste caso, a cooperação fornecida é acompanhada de condicionalidades econômicas, de modo a legitimar os interesses e o apoio de setores privados do país fornecedor. Trata-se, portanto, de uma cooperação atada (*tied aid*), cuja condição aos receptores pode ser a abertura de seus mercados, reformas institucionais que promovam transparência e *accountability*, e, muitas vezes, a vinculação necessária dos projetos de cooperação ao uso de produtos e serviços do país ofertante da ajuda, o que pode gerar demanda derivativa por outros produtos do mesmo. Apesar de os países doadores justificarem-se alegando a resultante inserção dos países mais pobres nos mercados mais desenvolvidos e a obtenção de recursos para manter a própria estrutura de sua cooperação ao desenvolvimento, a realidade aponta para a perpetuação da dependência dos países receptores. Estes permanecem cerceados tecnologicamente pelos países mais ricos, e, conforme abordado por Puente (2010), persiste o fato de o comércio bilateral entre desenvolvidos e subdesenvolvidos ser muitas vezes de mão única, conforme a lógica da deterioração dos termos de troca⁴.

⁴ A ideia desenvolvida pelo economista argentino Raul Prebisch aponta uma tendência no comércio entre países subdesenvolvidos (exportadores de *commodities*) e desenvolvidos (exportadores de manufaturas) em que o preço

Os motivos históricos e culturais existem na ordem dos discursos e sua funcionalidade está mais ligada a legitimar a cooperação. Aparecem, por exemplo, na relação entre países europeus e suas ex-colônias africanas, garantindo a continuidade de laços e o reforço de um imaginário de comunidade, como é o caso da *Commonwealth*, da francofonia e da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP). Além disso, tais motivos podem aparecer na Cooperação Sul-Sul, cujo compartilhamento de estruturas e passados comuns, como a condição de ex-colônias, são legitimadores da solidariedade e da busca de resolução a problemas semelhantes.

Os motivos altruísticos e humanitários, por fim, se relacionam com ideias filosóficas e religiosas que podem aparecer em discursos políticos, como a defesa de que os mais ricos têm o dever moral de auxiliar os mais pobres. Muitas vezes, tais elementos são utilizados para conquistar o apoio da opinião pública, como ocorre entre os países nórdicos, embora sejam acompanhados por interesses políticos e/ou econômicos velados ou admitidos. Não restrita à cooperação fornecida por Estados, o elemento moral e ético também parte das ONGs e de modalidades de cooperação multilateral que envolva algum órgão nas Nações Unidas, como o Pnud, a UNICEF, a UNESCO, a FAO⁵, entre outros.

Apresentada a origem e a estrutura característica da cooperação, determinada pela complexidade de motivadores muitas vezes não claros e pelo pensamento econômico sobre desenvolvimento, é importante abordar os mecanismos pelos quais a cooperação se operacionaliza. Ainda em Puente (*Ibidem*), a cooperação pode ser de natureza financeira, técnica, alimentar ou se revelar como assistência humanitária, ainda que a inclusão desta última como mecanismo de cooperação possa ser contestada.

A cooperação financeira tem origem na década de 1950, a partir da percepção de que a fraqueza dos subdesenvolvidos estaria na ausência de poupança interna, ou seja, de capital suficiente para aproveitar os demais fatores, a terra e o trabalho. Inclui desde doações e investimentos a fundo perdido até concessão de créditos, abrangendo a maior fatia da AOD. Geralmente, os investimentos financeiros são destinados a “programas e projetos de reformas macroeconômicas, estruturais ou setoriais (incluindo ampliação de infraestrutura), e serviços de assessoria (...)” (*Ibid*, pág. 60), os quais vêm programados juntamente com a liberação dos recursos – uma forma de cooperação muito trabalhada pelo FMI e pelo Banco Mundial.

A cooperação técnica, por sua vez, passou por alterações conforme as mudanças no pensamento econômico de cada época e a própria disponibilidade de recursos para financiá-la. Os países mais pobres não só carecem de capital, mas também de quadros técnicos capacitados para gerenciar o desenvolvimento em seus múltiplos aspectos: setores da agricultura, indústria, saúde, educação, de nível político-institucional, entre outros. A cooperação técnica, portanto, pode englobar as cooperações educacional, cultural e científica e tecnológica, variantes que podem ser, eventualmente, tratadas de forma separada. A formação de profissionais, o desenvolvimento de pesquisas conjuntas, a transferência de tecnologia, o intercâmbio de técnicos e alunos universitários, os exercícios militares conjuntos, entre outras experiências compartilhadas ou desenvolvidas conjuntamente, são instrumentos desse canal de cooperação. O fornecimento de assistência técnica, com efeito, sempre foi um imperativo, mas o grande impasse existente se refere ao gerenciamento da

de matérias primas tende a cair enquanto o de manufaturas a aumentar. Com base nisso, os subdesenvolvidos teriam suas economias prejudicadas, se não promovessem a industrialização.

⁵ As siglas são, respectivamente, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Fundo das Nações Unidas para a Infância, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, e Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura.

cooperação, executado e avaliado sob a ótica do país doador.

Já a assistência humanitária apresenta um perfil diferenciado da cooperação estritamente abordada. Enquanto esta é voltada a projetos preocupados com o desenvolvimento e a autonomia necessária para dar continuidade a esse processo, aquela tem um caráter emergencial, concentrado em casos pontuais, como efeitos recentes de uma crise humanitária provocada por desastres naturais, ou por ação humana. Apesar de não ser contabilizada pela OCDE como um mecanismo de cooperação, os desenvolvidos a consideram em seus respectivos percentuais de AOD. Entre as organizações humanitárias, são bons exemplos a atuação da *Cruz Vermelha* e do *Médicos sem Fronteiras*. A doação de alimentos pode ser incluída ou não em assistência humanitária, já que, quando analisada à parte, a ajuda alimentar, através de créditos concessionais para aquisição de alimentos e de bens para a produção agropecuária, se refere a investimentos de longo prazo, fazendo parte, então, do escopo da cooperação para o desenvolvimento.

III – GEOMETRIAS VARIÁVEIS: HORIZONTAL E VERTICAL

Tradicionalmente, a geometria da cooperação é delineada verticalmente, entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, mas a crescente percepção de que tal forma de cooperação, denominada Norte-Sul, pode aprofundar as assimetrias entre o Norte e o Sul Global, acentuando ainda mais as disparidades entre ambos, estimulou a formação de uma nova perspectiva, a de geometria horizontal, estabelecida entre países em via de desenvolvimento.

A cooperação denominada Sul-Sul apareceu entre as décadas de 1960 e 1970, fruto de coordenação diplomática disposta a encontrar caminhos para o fortalecimento dos países subdesenvolvidos perante os países centrais, mais preocupados, então, com as relações Leste-Oeste marcantes do período da Guerra Fria. O movimento dos não alinhados e a posterior criação do G77, além da criação da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), são iniciativas que evidenciaram a concertação política de países subdesenvolvidos, preocupados com suas posições periféricas no sistema internacional. As posições em comum e a busca conjunta para solucionar problemas compartilhados alertaram para as assimetrias existentes na estrutura do comércio internacional, no processo decisório em foros multilaterais e na cooperação financiada pelos PD. Dessa forma, o questionamento dessa realidade estimulou a firmação de parcerias entre países do Sul Global, a fim de cooperarem para pressionar por reformas no sistema internacional e trocar experiências bem sucedidas ao desenvolvimento.

Criada na década de 1980, a Comissão Sul teve um papel relevante na identificação das sinergias que envolvem o Sul Global. Apesar da diversidade dos países que o compõem, assim como o fato de cada um adotar caminhos diferentes ao desenvolvimento, o relatório final da Comissão, publicado em 1990, aponta a existência de uma unidade básica que transcende suas diferenças, capaz de conferir uma identidade una e reuni-los por objetivos comuns (COMISSÃO SUL, 1990).

A unidade incidente sobre os PED seria em primeiro lugar o anseio pelo desenvolvimento, que, segundo o relatório, “é um processo que torne possível aos seres humanos realizarem o seu potencial, ganharem autoconfiança e viverem suas vidas em dignidade e para a plena realização de si mesmos”, não comportando “quaisquer formas de opressão social, econômica e política”, através do qual, por fim, “a independência política

adquire o seu verdadeiro significado” (*Ibid.* Pág. 22). Tal avaliação é condicionada ao desenvolvimento da própria nação, o que implica liberdade política e econômica, a segurança pessoal e liberdade de crença, enfatizando a análise do desenvolvimento como liberdade.

Em segundo lugar, seriam incidentes nos esforços de todos os países do Sul os fatores externos como o funcionamento da economia internacional e o processo decisório concentrado nos PD, responsáveis pelo controle do fluxo de comércio, capital e tecnologia. Mesmo com a crescente interligação resultante do processo de globalização em avanço, a realidade mostra que tal interligação é de natureza distorcida e assimétrica (*Ibidem*, 1990). A ligação de dependência aos países do Norte, herança do passado colonial, mas ainda reforçada pelo poderio econômico de cima, tem tolhido os PED, no que se refere a determinarem suas próprias políticas.

O reconhecimento dessa unidade e o aproveitamento de suas diversidades de recursos deve ser o caminho legitimador da cooperação Sul-Sul. Dessa forma, a cooperação representa o esforço conjunto dos países do Sul em maximizar suas potencialidades e atender às necessidades de cada um em seu caminho ao desenvolvimento. Isso significa o estímulo à diversificação das economias do Sul, a expansão das trocas Sul-Sul e, com efeito, a redução das pressões oriundas do Norte, seja em forma de mercado, capital ou tecnologia. A rejeição da dependência, portanto, é justificada pela vontade dos povos em agirem conjuntamente contra um poder superior, o que não significa, entretanto, a vontade de confrontação. Pelo contrário, “a confrontação já inerente na atual dominação por parte do Norte tem de dar lugar a uma gestão dos assuntos globais mais equilibrada e mais equitativa (...)” (*Ibid.* Pág. 20).

A cooperação fornecida pelos PD torna-se, então, alvo de constante questionamento, devido a características bastante claras como a já mencionada ajuda atada, a criação de demanda e o uso de critérios uniformes. A diretriz dessa cooperação não ocorre segundo as demandas manifestadas pelo país receptor, mas segundo as definidas pelo próprio doador, sob um claro processo de “fabricação de demanda” (PUENTE, 2010. Pág. 67). Isso significa que os PD podem forjar supostas carências e negligenciar as reais lacunas que obstaculizam o desenvolvimento dos mais pobres. Com efeito, receitas homogêneas e critérios uniformes são pré-definidos e, portanto, desvinculados dos contextos culturais e políticos dos distintos receptores. O exemplo mais claro de fabricação de demanda ocorreu na década de 1980 e 1990, período fortemente influenciado pelo pensamento neoliberal, cujo expoente, o *Consenso de Washington*, definiu uma agenda severa de ajuste estrutural. Assim, a cooperação programada nesse período esteve ligada à reforma e à redução do Estado, à liberalização econômica e à privatização de serviços públicos, um receituário completamente distante das necessidades sociais e do grau de evolução econômica dos países periféricos.

A cooperação Norte-Sul, entretanto, não deveria ser substituída pela ainda insipiente cooperação Sul-Sul, conforme estabelecido pelo Plano de Ação de Buenos Aires (1978), resultado de um esforço coletivo no âmbito da ONU pela cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD). A CTPD, dessa forma, deveria promover a autoconfiança entre os países em desenvolvimento e atuar como um complemento às relações tradicionais de cooperação, sem, no entanto, reproduzir os padrões de exploração tradicionais e se restringir às esferas governamentais, mas ter espaço também nas entidades subnacionais, institutos de pesquisa, sindicatos, entre outros.

A análise atenta sobre a cooperação Sul-Sul, porém, evidencia que a horizontalidade perfeita não condiz com a realidade, apesar dos princípios de igualdade e caráter não exploratório para os quais se propõe. De fato, é necessário um ator com um nível de desenvolvimento intermediário para viabilizar técnica e financeiramente a determinada

cooperação, pois, afinal, “na inter-relação entre os países em desenvolvimento é difícil imaginar que se consiga reproduzir na prática, muito além do discurso, a igualdade entre as partes” (*Ibid.* Pág. 75). Aliado a essa constatação estrutural, pode-se apontar, sob uma perspectiva realista, que os PED com a capacidade necessária para financiar seus programas de cooperação pelo mundo também possuem interesses, muito ligados às suas ambições de se projetarem como atores emergentes no cenário mundial, como a China, a Índia e o Brasil, podendo os mesmos repetirem padrões da cooperação vertical. São exemplares “os casos da China, da Índia e da Coreia do Sul, que têm programas de cooperação, especialmente voltados para os países de seu entorno geográfico, com óbvias motivações geoestratégicas” (*Ibid.* pág. 55), o que não é diferente no caso do Brasil, que prioriza a cooperação com países latino-americanos e caribenhos. A própria existência desses emergentes, afinal, coloca em xeque as premissas em que a cooperação Sul-Sul é baseada, já que uma subdivisão quase autônoma do bloco de PED é formada, desafiando a divisão monolítica do mundo entre Norte e Sul (PUENTE, 2010).

No caso chinês, por exemplo, é possível citar seus motivos políticos, econômicos e geoestratégicos, como a condição de que o país receptor dos recursos de cooperação não reconheça a soberania de Taiwan (território independente, porém reivindicado por Beijing), e o favorecimento de países ricos em petróleo e recursos minerais estratégicos ao crescimento chinês⁶. Nesse aspecto, ainda que a presença chinesa no continente africano seja condizente com suas aspirações, o caráter da cooperação, como a não interferência em assuntos domésticos do país receptor e a não imposição de condicionalidades no que se refere a ajustes estruturais, tem atendido às carências locais por investimentos em infraestrutura e fornecido créditos com menor taxa de juros e prazos maiores. Tais vantagens têm posicionado a China como o principal parceiro comercial da África como um todo e uma alternativa às tradicionais ex-metrópoles europeias.

A preocupação ligada à verticalidade e à assimetria inerente aos mecanismos de cooperação tem provocado a formulação de novos conceitos, a fim de garantir a legitimidade e, portanto, a continuidade dos programas. Apontado por Puente (2010), os novos conceitos são “apropriação local”, “parceria”, “sustentabilidade” e “boa governança”, com grande incidência nos discursos políticos. O primeiro, procura desmistificar a ideia de “fabricação de demanda”, ao enfatizar o envolvimento dos receptores na formulação e execução dos programas, ou seja, aponta a existência de um trabalho consultivo da cooperação visada. O segundo, fortalece a ideia da cooperação propriamente dita, no que tange à noção de reciprocidade e formação de parceria. O terceiro indica que a viabilidade da cooperação é condicionada ao desenvolvimento das capacidades locais, e não conduzida exclusivamente por estrangeiros, pois serão aquelas as responsáveis pela condução e sustentabilidade em longo prazo dos resultados dos programas. O quarto, finalmente, reforça a responsabilidade local pelo desenvolvimento, processo subordinado às capacidades institucionais de transparência e eficiência. Tais conceitos são importantes para a evolução teórica da cooperação internacional, porém, não devem ter como propósito a camuflagem dos interesses inerentes ao Estado que, por meio de seus próprios recursos, está financiando o desenvolvimento alheio, nem devem esconder o fato de que são conceitos importados, como é o caso da “boa governança”, parte de um novo padrão de condicionalidades (*Ibidem*).

⁶ A China, evidentemente, reproduz padrões de condicionalidade, como a política de “uma só China” e o enlaçamento econômico da ajuda, que exige a aquisição de bens e serviços chineses para a cooperação.

IV – ANGOLA: A PARCERIA BRASILEIRA E O DESENVOLVIMENTO

Cinco períodos podem demarcar as relações entre Brasil e África⁷, de acordo com Analúcia Pereira e Luísa Barbosa (2012). A primeira fase seria a da dominação colonial, entre os séculos XVI e XIX, em que Brasil e Angola eram ligados pela rota do tráfico negreiro. Angola destinava escravos às lavouras e minas brasileiras, para que, então, as matérias primas fossem transportadas para o mercado final na Europa⁸. A segunda fase se inicia com a independência do Brasil, em 1822, quando as relações são marginalizadas com o fim do tráfico e a prioridade é conferida ao relacionamento com a Europa e, posteriormente, com os EUA, padrão que se seguiu até a década de 1950. A terceira e breve fase é caracterizada pelo processo de descolonização africana, que até certo momento foi ignorado pelo Brasil devido a sua ligação com Portugal, pois, afinal, o regime autoritário instalado em Lisboa, centrado na figura de António Salazar, reprimia os movimentos independentistas em suas colônias. A quarta, de 1961 até meados da década de 1980, revela um estreitamento das relações políticas e econômicas com o continente africano, com intenso fluxo de bens e capitais e o fato de o Brasil ter sido o primeiro país do Ocidente a reconhecer, em 1975, a soberania de Angola e o governo em Luanda. A quinta, por fim, estende-se ao século XXI, apesar de um hiato na década de 1990. Desta fase é característica de uma política voltada para a África e sua prioridade conferida na agenda externa, com especial relevância aos países lusófonos, sendo Angola o mais importante deles devido à sua importância econômica e política regional, além de estrategicamente conjugar ao Brasil uma ponte sobre o Atlântico Sul.

Definidas genericamente as principais etapas nas relações Brasil-Angola, esta seção pretende abordar alguns dos entraves ao desenvolvimento angolano, contando com referências históricas, e apontar a importância do Brasil como parceiro estratégico ao seu progresso econômico e social. A cooperação brasileira, neste caso, pode ser favorável tanto ao Brasil, por se tratar de um instrumento de política externa (PUENTE, 2010), quanto a Angola, como um auxílio ao esforço nacional pelo desenvolvimento (COMISSÃO SUL, 1990).

A história recente do povo angolano é um reflexo de séculos de exploração colonial portuguesa, da luta dos movimentos locais pela independência e da devastadora guerra civil (1975-2002). O fim da fase colonial é ligado, segundo Visentini (2012), a três fatores proeminentes: a resistência angolana; o apoio e a solidariedade internacional à luta pela independência política; e, a queda do regime salazarista em Portugal devido à chamada Revolução dos Cravos (1974), um momento decisivo para Angola reivindicar sua soberania. O fim do repressivo domínio português, entretanto, coincide com o início de uma das piores crises registradas na África Subsaariana – a guerra civil angolana, perpetrada por três movimentos da época da guerra de libertação colonial. O mais robusto e bem organizado deles foi o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA)⁹, que proclamou, em

⁷ O trabalho de Pereira e Barbosa (2012) analisa as relações Brasil-África de forma generalizada, mas para o propósito deste artigo, tais relações são representativas do envolvimento brasileiro com Angola especificamente.

⁸ Em 1700, Angola foi considerada a mais importante colônia portuguesa na África. Vide: da FONSECA, João Moura M.; ESTEVES, Paulo Luiz M. L.; GOMES, Geovana Zoccal. *Brazilian Health and Agricultural Cooperation in Angola: An overview*. In: BPC Papers. V. 3, N. 02, Jan-Apr 2015.

⁹ O MPLA foi criado em 1956, sendo liderado por Agostinho Neto e, posteriormente, por José Eduardo dos Santos, atual presidente de Angola. De orientação marxista, defende a união nacional independentemente das diferenças étnicas. Recebeu ajuda militar da União Soviética e de Cuba, e atuou intimamente com os

Luanda, a República Popular de Angola. Os outros dois movimentos, a Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA)¹⁰ e a União Nacional pela Independência Total de Angola (Unita)¹¹, proclamaram, em Huambo, a República Democrática de Angola, que não foi reconhecida internacionalmente. O conflito interno acabou sendo polarizado pela lógica das relações Leste-Oeste, com os EUA dando suporte aos movimentos contrários ao governo central do MPLA, que, por sua vez, era apoiado por Cuba e pela URSS. Somente em 2002, com a morte do líder da Unita, a guerra civil foi finalizada, deixando um legado de milhares de mortos e refugiados, uma sociedade fragmentada e atrasada, além de uma economia dilapidada.

O fim da guerra civil trouxe relativa estabilidade política e o governo do MPLA, que sempre pretendeu um programa de transformação socialista, com controle do comércio exterior e nacionalização das indústrias vitais, reconheceu que, *a priori*, o país deveria passar por um processo de reconstrução. As potencialidades econômicas de Angola revelam grande reserva de minério de ferro e diamantes, petróleo, produção cafeeira, potencial hidrelétrico e setor manufatureiro voltado ao mercado interno. Entretanto, as deficiências na infraestrutura e em quadros técnicos especializados, herança do passado colonial e da guerra civil, mantiveram o país à margem do processo de desenvolvimento, condicionando sua dependência à ajuda externa. O Setor Primário, como a agricultura e a pesca, não atende a demanda das famílias e das indústrias, e o Setor Secundário apresenta pouca complexidade, sendo ocupado por empresas transnacionais e seus investimentos¹². A produção industrial deveria ser o vetor estratégico da economia angolana, como propunha o programa do MPLA, mas, como apontado por Visentini (2012), a carência de capital, de mão de obra qualificada e de insumos, e a destruição provocada pela guerra civil impediram a consecução da industrialização, perpetuando a dependência da economia angolana à exportação do petróleo, até hoje o principal produto exportado pelo país.

A política externa angolana favoreceu a forte cooperação com países socialistas (Cuba, URSS e Alemanha Oriental), que apoiavam as causas de Angola em fóruns multilaterais, face aos ataques da África do Sul e da Unita durante a guerra civil. Historicamente, as relações com a União Soviética eram baseadas na cooperação financeira e técnica, principalmente na formação de mão de obra qualificada. O Tratado de Amizade e Cooperação (1976), resultante da visita do primeiro presidente de Angola, Agostinho Neto, à URSS, deu o aval à próspera relação diplomática. As relações com Cuba, por sua vez, tiveram início em 1964. Do país caribenho era recebida assistência militar durante a guerra de libertação. O auxílio militar teve continuidade durante a guerra civil, assim como a cooperação técnica por meio de conselheiros civis, professores e médicos.

A busca pela autonomia e por recursos para a reconstrução não excluía os países capitalistas e o fim da guerra civil estimularam a reinserção regional e ampliação dos aliados internacionais. Apesar de os EUA não reconhecerem o governo em Luanda até 1993, devido à presença de tropas cubanas no país e por considerarem Angola um satélite soviético,

movimentos de libertação de Moçambique e de Guiné-Bissau.

¹⁰ A FNLA, criada em 1962, era liderada por Holden Roberto. Sua postura anticomunista angariou suporte dos EUA e do Zaire (atual República Democrática do Congo). Sua atuação ocorria principalmente no norte do país.

¹¹ A Unita foi criada em 1964 por Jonas Savimbi. Sua posição ideológica não era clara e variava conforme a assistência externa recebida. Tinha atuação majoritária no sul de Angola, com o apoio do regime do *apartheid* da África do Sul.

¹² A política amigável com empresas estrangeiras visa atrair investimentos produtivos na reconstrução de Angola, evidenciando o atual caráter pragmático do MPLA, apesar de suas bases socialistas.

existiam trocas comerciais, caracterizadas pela exportação de maquinário e importação do petróleo e café angolano. As relações com a Europa Ocidental não tinham o tom diplomático agressivo como aquele oriundo de Washington, mas se limitavam ao fluxo de comércio. A China, por sua vez, teve um papel oscilante na história de Angola pois, durante a guerra pela independência, apoiava o MPLA, mas o afastamento entre Beijing e Moscou e, em seguida, a aproximação com Washington, fizeram com que a China passasse a apoiar o FNLA e a Unita. Na década de 1980, China e Angola se reaproximaram e, atualmente, a cooperação estratégica firmada pelos dois países é fundamental, sendo prioridade do governo José Eduardo dos Santos. Enquanto a China promove investimentos na construção civil e na infraestrutura angolana, créditos concessionais de baixos juros e de longo prazo, e programas de cooperação técnica, Angola exporta seu petróleo. Com efeito, Angola se tornou a maior parceira econômica da China na África. A presença chinesa na África em geral tem preenchido lacunas muitas vezes ignoradas pelo Ocidente, e tenta se legitimar, dentro de sua lógica política de *ascensão pacífica*¹³, segundo a busca por benefícios mútuos entre as partes. Sua inserção econômica, entretanto, mais preocupada com recursos naturais, pode ora desempenhar um papel menos cooperativo do que predatório, aprofundando a situação de dependência das economias africanas, largamente exportadoras de *commodities*¹⁴. Já as relações com o Brasil, de longa data como exibido no início desta seção, angariaram destaque após o reconhecimento imediato, sob a administração Geisel, do governo do MPLA, em 1975, visando estreitar a cooperação entre os dois países, ampliar a influência diplomático-econômica brasileira na África, especialmente entre os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (Palop), equilibrar politicamente, naquela época, a presença de Cuba no Atlântico Sul (VISENTINI, 2012), e, ainda, garantir a diversificação de fornecedores de petróleo num contexto de déficit de oferta e escalada de preços, evento influenciado por uma série de conflitos no Oriente Médio, como a Guerra do Yom Kippur (1973). Por se tratar do foco deste artigo, a cooperação administrada pelo Brasil e sua influência em Angola devem ser tratadas com maior afinco a seguir.

A presença brasileira na literatura sobre a cooperação internacional para o desenvolvimento é de característica ambivalente, por se tratar de um país tanto receptor quanto fornecedor de cooperação. Primeiramente, o Brasil era apenas receptor, mas com o amadurecimento de suas instituições, a complexidade de sua estrutura produtiva e o alcance, portanto, de um nível de desenvolvimento relativamente maior, possibilitou que o país começasse, em 1973, seu programa de cooperação com o exterior (PUENTE, 2010). A percepção de que o país tinha condições de compartilhar experiências bem sucedidas em alguns setores internos¹⁵, aliada ao pensamento autônomo e nacionalista dos governos da época, viabilizaram a cooperação, tratada como uma ferramenta para estreitar os laços com a América Latina e a África de língua portuguesa. Desse aspecto extraem-se os motivadores da cooperação brasileira: geopolítico, por priorizar o estreitamento das relações com os latino-americanos e africanos, inseridos no entorno estratégico brasileiro; histórico-cultural, por reforçar as sinergias existentes com os parceiros estabelecidos no que tange às condições socioeconômicas, históricas e culturais similares; e, altruísta, baseado na solidariedade entre

¹³ KISSINGER, Henry. *Sobre a China*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.

¹⁴ CARDOSO, J. V. M. *Angola & China: a parceria estratégica*. Boletim Geocorrente, nº 16. Disponível em: <https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/boletim-16.pdf>

¹⁵ A Agência Brasileira de Cooperação identifica os seguintes setores: desenvolvimento social, gestão pública, meio ambiente, energia, agricultura, educação e saúde. Ver: <http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/OBrasileiraCooperacao>

países em via de desenvolvimento.

A natureza da cooperação brasileira rejeita a assimetria das relações verticais e procura estabelecer a “parceria pelo desenvolvimento”¹⁶, excluindo, assim, bases comerciais, condicionalidades políticas e enlaçamento econômico. O papel central da cooperação técnica é de responsabilidade da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), vinculada ao Ministério das Relações Exteriores, responsável pela escolha dos países com que se pretende cooperar, pela identificação das demandas apresentadas pelos receptores, pela negociação, coordenação, implementação e acompanhamento dos programas¹⁷. Ainda assim, a operacionalidade da cooperação brasileira é de natureza ampla e difusa, conjugando múltiplos atores internos e externos (no caso de cooperação triangular, como as estabelecidas com o Japão, EUA ou União Europeia), oficiais ou não, entidades subnacionais como ministérios do governo executivo, universidades e centros de pesquisa, e organizações voltadas para o desenvolvimento como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz).

Em relação à parceria estabelecida com Angola, os projetos de cooperação são focados especialmente em quatro setores específicos: formação profissional, saúde, educação, agricultura e defesa. O primeiro tem como exemplo o Centro de Formação Profissional do Cazenga, criado em 1998 pelo Senai, e que treina 2.500 profissionais anualmente. Segundo, o projeto “Capacitação do Sistema de Saúde da República de Angola”, executado pela Fiocruz e pelo Ministério da Saúde, que objetiva a implantação da Escola Nacional de Saúde Pública e o fortalecimento de escolas técnicas em saúde e do Instituto Nacional de Saúde Pública. Terceiro, o projeto “Escola de Todos”, conduzido pelo Ministério da Educação, que promove a adequação do sistema educacional a alunos com necessidades especiais, capacitando professores e organizando materiais didáticos específicos. Quarto, o “Curso de Produção Sustentável de Hortaliças”, voltado para o desenvolvimento da agricultura familiar e a promoção da segurança alimentar. Quinto, por fim, o projeto “Capacitação dos Militares de Angola”, levado a cabo pelo Ministério da Defesa.

A cooperação técnica com Angola é relativamente menor, se levado em consideração aquela firmada com países menos desenvolvidos como Moçambique e Guiné-Bissau, outros dois países africanos de língua portuguesa. Atualmente, estão em execução seis projetos de cooperação técnica em Angola, onze projetos em Guiné-Bissau e vinte e nove em Moçambique¹⁸. As relações com Angola, entretanto, possuem maior valor estratégico ao Brasil por juntos compartilharem o Atlântico Sul, de relevância inquestionável para o comércio e a defesa; maior potencial econômico, devido às reservas de petróleo e o crescente mercado consumidor de Angola; e, maior voz política, dado que Angola é um ator influente na África Austral, com participação ativa na União Africana (UA) e na Conferência Internacional da Região dos Grandes Lagos (CIRGL), além de ser membro rotativo para o biênio 2015/2016 no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).

Angola recebe a maior parte dos investimentos brasileiros destinados à África, incluindo os de origem privada e pública como o financiamento do Banco do Brasil, da Caixa

¹⁶ Vide: <http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/OBrasileiraCooperacao>

¹⁷ Vide:

http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3686&catid=189&Itemid=439
&lang=pt-BR

¹⁸ Vide: <http://www.abc.gov.br/Projetos/pesquisa>

Econômica Federal, do Bradesco e do Banco Nacional para o Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) em projetos de infraestrutura conduzidos por empresas brasileiras. Além disso, o país também concentra o maior número de pequenas e médias empresas brasileiras na África. No comércio bilateral, o Brasil é o quarto dentre os países de que Angola importa (destaque para os setores de carne bovina, peixe e açúcar refinado) e o décimo nono destino das exportações angolanas, majoritariamente, petróleo e produtos derivados, e gás natural (da FONSECA; ESTEVES; GOMES; 2015).

O crescimento econômico de Angola apresentado desde o fim da guerra civil é surpreendente, alcançando aumentos de 18,3% (2005) e 22,6% (2007). Quando a crise de 2008 estourou, a economia mundial foi vítima de uma queda brusca, ainda assim, Angola não sofreu uma recessão, voltando à tendência de alta já em 2010, atingindo 6,8% de crescimento em 2013. Apesar de substancial, o crescimento econômico não é representativo do desenvolvimento, assim, o país ainda apresenta severas deficiências na infraestrutura, baixos indicadores sociais, carência de mão de obra qualificada, economia frágil e pouco diversificada. A redução do crescimento para 3,9% (2014) indica a vulnerabilidade da economia angolana à queda da cotação internacional do barril de petróleo, cerca de 90% do total das exportações, o que tem implicado a queda das receitas estatais e, consequentemente, a redução dos investimentos e o aumento do déficit fiscal. A diversificação da economia e a superação da *síndrome petroleira*¹⁹ é um imperativo para uma sociedade com alta taxa de crescimento populacional, bolsões de pobreza e disparidades entre as classes sociais e entre as regiões.

V – COMENTÁRIOS FINAIS

A crescente cooperação financiada por países emergentes como o Brasil em países subdesenvolvidos, como Angola, tem reduzido relativamente aquela financiada pelos PD, em que se destacam a dos EUA, da União Europeia, do Japão, da Coreia do Sul e de Portugal. A expansão dos atores envolvidos na cooperação tem ampliado as posições de barganha do governo angolano, fato confirmado por agentes oficiais: “*Angolan government officials have become skilful negotiators (...), using the interest of an increasing number of countries in Angola as leverage for stronger bargaining positions*” (Ibidem. pág. 17). A expansão da autonomia de Angola é representativa do que tem ocorrido no continente africano, a diversificação de atores emergentes e a percepção dos mesmos sobre as potencialidades das sociedades africanas indicam uma oportunidade sem precedentes para que a África não volte ao tempo das ingerências praticadas pelos países centrais. A estratégia para absorver as vantagens de tamanha oportunidade depende, entretanto, dos governos locais, se a utilizarão para o benefício geral da população ou para a perpetuação de elites cleptocratas no poder.

Ainda que pese a inerente hierarquia entre ofertante e demandante no campo da cooperação e a presença, mesmo na cooperação Sul-Sul, de interesses do ator ofertante, a coordenação política prévia à execução dos projetos é a etapa fundamental para a concertação de interesses recíprocos, de maneira que possíveis revezes sejam minimizados (PUENTE, 2010). Ainda que a cooperação como a brasileira seja formatada de acordo com interesses de sua política externa e funcione como um instrumento da mesma, seja para aumentar a influência do Brasil em foros multilaterais ou aparelhar parceiros que apoiem sua aspiração

¹⁹ Conceito desenvolvido por Philippe Hugon. Vide: HUGON, Philippe. *Geopolítica da África*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2009.

de potência média, a cooperação horizontal pode fortalecer valores e práticas no sistema internacional que promovam o desenvolvimento do Sul Global e superem a divisão do mundo entre desenvolvidos e subdesenvolvidos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CARDOSO, J. V. M. *Angola & China: a parceria estratégica*. Boletim Geocorrente, nº 16. Disponível em: <https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/boletim-16.pdf>

FONSECA, João Moura da. M.; ESTEVES, Paulo Luiz M. L.; GOMES, Geovana Zoccal. *Brazilian Health and Agricultural Cooperation in Angola: An overview*. In: BPC Papers. V. 3, N. 02, Jan-Apr 2015.

HUGON, Philippe. *Geopolítica da África*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010.

IGLESIAS PUENTE, Carlos Alfonso. *A Cooperação Técnica Horizontal Brasileira como Instrumento da Política Externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005*. Brasília: FUNAG, 2010.

KISSINGER, Henry. *Sobre a China*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.

LAWSON, Letitia. *U.S. Africa Policy Since the Cold War*. Strategic Insights, Vol. VI, Issue 1. January 2007.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz; BARBOSA, Luísa Calvete Portela. *O Atlântico Sul no Contexto das Relações Brasil-África*. Século XXI, V.3, Nº 1. Porto Alegre: Jan-Jun 2012.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

VISENTINI, Paulo Fagundes. *As Revoluções Africanas*. São Paulo: Ed. Unesp, 2012.

Pesquisa na Internet

<http://www.economist.com/news/middle-east-and-africa/21651280-economic-wunderkind-comes-cropper-music-stops?zid=304&ah=e5690753dc78ce91909083042ad12e30> Acesso em: 22 Jun. 2015.

<http://www.economist.com/news/middle-east-and-africa/21639554-china-has-become-big-africa-now-backlash-one-among-many> Acesso em: 22 Jun. 2015.

<http://www.oecd.org/newsroom/developmentaidtodevelopingcountriesfallsbecauseofglobalrecession.htm> Acesso em: 15 Ago. 2015.

<http://www.abc.gov.br/Projetos/pesquisa> Acesso em: 19 Ago. 2015.

<http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/AcordosVigentes/CGPD> Acesso em: 19 Ago. 2015.

<http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/OBrasileaCooperacao> Acesso em: 19 Ago. 2015.

http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3686:cooperacao-tecnica&catid=189&lang=pt-BR&Itemid=439 Acesso em: 19 Ago. 2015.

<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG/countries/AO-ZF?display=default> Acesso em: 19 Ago. 2015.

<http://www.worldbank.org/en/country/angola/overview> Acesso em: 19 Ago. 2015.