



Volume 02 | Número 03 | Janeiro - Junho 2013

MONÇÕES

Revista de Relações Internacionais da UFGD



América Latina:
Cenários e perspectivas





MONÇÕES

Revista de Relações Internacionais da UFGD

ISSN 2316-8323

EXPEDIENTE V. 2, N.3 – jan/jun 2013

Editores:

Professor Dr. Mario Teixeira de Sá Junior (UFGD)
Professor Me. Henrique Sartori de Almeida Prado (UFGD)

Equipe Monções:

Gracia Sang A Yang Lee
Marianne Cacho Pires
Aline Perdomo
Lisa Câmara
Amanda Lima
Jéssica Sgub
Rafael Grubert

Capa: Gracia Sang A Yang Lee

Logomarca: Gracia Sang A Yang Lee e Thales Pimenta.

Conselho Editorial:

O corpo do conselho é composto por docentes da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados. Sua função é auxiliar nas tarefas administrativas do periódico e contribuir para a formulação de sua linha editorial.

Dr. Alfa Oumar Diallo (UFGD)
Me. Alisson Henrique do Prado Farinelli (UFGD)
Dr. Antonio José Guimarães Brito (UFGD)
Me. Cesar Augusto Silva da Silva (UFGD)
Me. Douglas Policarpo (UFGD)
Me. Hermes Moreira Junior (UFGD)
Me. João Nackle Urt (UFGD)
Dra. Lisandra Pereira Lamoso (UFGD)
Me. Márcio Augusto Scherma (UFGD)
Me. Matheus de Carvalho Hernandez (UFGD)
Me. Tchella Fernandes Maso (UFGD)
Dr. Tomaz Espósito Neto (UFGD)
Dra. Simone Becker (UFGD)



Conselho Consultivo:

O Conselho Consultivo é formado por pesquisadores/docentes de reconhecida produção científica em relações internacionais e áreas afins. Tem por função contribuir e avaliar as propostas para a revista.

Dr. André Luis Reis da Silva (UFRGS)
Dr. Antonio Carlos Lessa (UNB)
Dr. Carlos Eduardo Vidigal (UNB)
Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani (IESP-UERJ)
Dr. Carlos Roberto Pio da Costa Filho (UNB)
Dr. Carlos Eduardo Riberi Lobo (UNIFAI)
Dra. Cristina Soreanu Pecequilo (UNIFESP)
Dr. Jaime Cesar Coelho (UFSC)
Dr. Luiz Eduardo Simões de Souza (UFAL)
Dr. Marcos Cordeiro Pires (UNESP/Marília)
Dr. Shiguenoli Miyamoto (UNICAMP)
Dra. Tânia Maria Pechir Gomes Manzur (UNB)

Diagramação: Equipe Monções.

Editoração: Equipe Monções.

A revisão e o conteúdo dos artigos são de total responsabilidade dos autores e não expressam a opinião do Conselho Editorial.
É autorizada a reprodução do conteúdo publicado, desde que não se altere seu conteúdo e seja citada a fonte.

ISSN: 2316-8323

Contato:

Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD

Universidade Federal da Grande Dourados
Faculdade de Direito e Relações Internacionais - Curso de Relações Internacionais
Rua Quintino Bocaiúva, 2100 - Jardim da Figueira - CEP 79.824-140 -
Dourados/MS.
Telefone: (67) 3410-2467 / 3410-2460
E-Mail: revistamoncoes@ufgd.edu.br



MONÇÕES

Revista de Relações Internacionais da UFGD

ISSN 2316-8323

AMÉRICA LATINA: CENÁRIOS E PERSPECTIVAS

THELLA FERNANDES MASO
HENRIQUE SARTORI DE ALMEIDA PRADO

Mestre em Relações Internacionais pela UNB
Professora do Curso de Relações Internacionais da UFGD
E-mail: tchellamaso@ufgd.edu.br

Doutorando em Ciência Política pelo IESP/UERJ
Professor do Curso de Relações Internacionais da UFGD
E-mail: henriquesartori@ufgd.edu.br

*Pouco importa venha a velhice, que é a velhice?
Teus ombros suportam o mundo
e ele não pesa mais que a mão de uma criança.
As guerras, as fomes, as discussões dentro dos edifícios
provam apenas que a vida prossegue
e nem todos se libertaram ainda.*

*Alguns, achando bárbaro o espetáculo,
prefeririam (os delicados) morrer.
Chegou um tempo em que não adianta morrer.
Chegou um tempo em que a vida é uma ordem.
A vida apenas, sem mistificação.
Carlos Drummond de Andrade*

A conjuntura internacional do último decênio parece confirmar que vivemos em tempos interessantes. Multiplicam-se as iniciativas e a diversidade das mesmas não é explicada de forma satisfatória pelas perspectivas tradicionais, em geral autocentradas. Não é tão simples “separar o joio do trigo”, defender verdades absolutas ou propostas monolíticas. O conflito, a barbárie, o racismo e a opressão reificam-se. As palavras de ordem, integração, cooperação e novas estratégias diante da crise – que não é mais sazonal, mas condição de



DOSSIÊ AMÉRICA LATINA: CENÁRIOS E PERSPECTIVAS

existência dos atores internacionais – tangenciam períodos de “agitação, guerra e luta pelo poder, em que milhões de espectadores inocentes sofrem as consequências”¹.

O desafio do leitor que percorrerá as páginas desse dossiê é semelhante ao daqueles que se lançam em um labirinto. São muitos os caminhos e nem sempre as saídas estão claramente sinalizadas. Quem somos? O que somos? A que constelação pertencemos? Tais indagações emergem associadas ao estado meditativo sobre os lugares que essas identidades ocupam, o contexto por elas dimensionado e as percepções que constroem acerca do porvir. Não nos restam dúvidas sobre a legitimidade sedimentada nas unidades nacionais. Mas admitimos também traços de simbiose que permitem nos apresentarmos como América Latina?

Muitas são as faces de tal enigma, que se apresenta de forma ainda mais enfática no campo do saber ocupado pelas Relações Internacionais e pelos discursos produzidos nos centros de construção do conhecimento no Brasil. Se a percepção da academia brasileira acerca da América Latina não possui um século, sua publicidade é ainda mais recente. Está em marcha um movimento de afirmação do continente como lócus de investigação, e de forma particular, e não consensual, de hipóstase da América Latina como representação de um projeto coletivo forjado pela consciência da colonialidade e sua ruptura².

Roitman Rosenmann provoca, ao mencionar que a maldição da América Latina é ter chegado tarde à história³. Mas “que é a velhice? Teus ombros suportam o mundo e ele não pesa mais que a mão de uma criança”. Cabe-nos questionar a busca irrestrita por padrões de esclarecimento gestados por intelectuais forâneos, em detrimento de um pensamento autônomo e de matriz regional, como aponta o autor. Nesse sentido, parece-nos oportuna a proposta dos organizadores do dossiê em refletir sobre nossas circunstâncias latino-americanas e as alternativas possíveis.

As análises sobre política internacional no Brasil centram-se em uma perspectiva regional sul-americana, com reduzida ênfase para a ideia de América Latina. Portanto, a proposta desse dossiê é, acima de tudo, um convite para pensar o continente como objeto de estudo, como campo do conhecimento e/ou como espaço de onde emergem distintas

¹ Cf. ZIZEK, Slavoj. Primeiro como tragédia, depois como farsa. São Paulo: Boitempo, 2011, p.07.

² Cf. MARTINS, Paulo Henrique. Decolonialidad de america latina y la heterotopia de una comunidad de destino solidaria. Buenos Aires: Ediciones Ciccus, 2012.

³ Cf. ROITMAN ROSENMANN, Marcos. Pensar América Latina. El desarrollo de la sociología latinoamericana. Buenos Aires : CLACSO, 2008, p. 31.



perspectivas. Há que se destacar que a denominação América Latina não diz respeito apenas a uma unidade geográfica, mas seu apelo significativo está em conjugar um projeto político, fundado em traços históricos, culturais e econômicos de comunhão. Dois eixos dinamizam tal projeto: a busca por desenvolvimento e autonomia.

O exercício do descentramento se faz necessário. Romper disjuntivas modernas, ainda que em um plano aparentemente etéreo, sinalizam que as saídas do labirinto não fazem parte do roteiro que os latino-americanos foram convidados a encenar, ainda que tardiamente. Cortázar, em uma das suas viagens ao velho mundo, menciona: “vista daqui, aos poucos, a América [latina] vai sendo uma constelação”⁴. Tal declaração, ainda que proferida em 1957, ilustra as idas e vindas de tempos interessantes: percebida de fora como uma totalidade, a América Latina internamente é enaltecida por suas fraturas. Reconectar conexões esfaceladas, tendo como medida de validação a prática da alteridade, tende a desabrochar em um novo horizonte de possibilidades. Pois, “una” e “diversa” são caracterizações espaço-temporais que não se apresentam como polaridades, mas correntes fluidas nas quais nós, latino-americanos, estamos imersos.

Muitas são as narrativas sobre as relações internacionais contemporâneas e algumas destas parecem autorizar um olhar polivalente sobre as identidades que se apresentam no entrementes. Uma rápida atenção lançada para as páginas dos discursos oficiais dos representantes políticos regionais e já podemos observar que se ampliam as trajetórias de inserção e atuação. As apostas são múltiplas e versam entre um regionalismo ampliado, que se verifica na União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) ou na Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), e novas modalidades de arranjo como a que se realiza entre certos países da região, como por exemplo, a Aliança do Pacífico.

Mas não são apenas os Estados Nacionais que se movimentam de forma mais complexa no contexto internacional e reconstituem – e, por vezes, destituem – identidades compartilhadas. As redes de movimentos sociais são evidentes e promovem novos espaços de solidariedade e sociabilidade. Nestes, a América Latina verifica-se como projeto político, no qual o plural, o multisocietal e o intercultural apresentam-se como caminhos possíveis, como alternativas reais de uma identidade forjada na diversidade.

⁴ /n: CANCLINI, N. Latino-Americanos à procura de um lugar neste século. São Paulo: Iluminuras, 2008, p.30.



DOSSIÊ AMÉRICA LATINA: CENÁRIOS E PERSPECTIVAS

Um continente em busca de seu lugar nesse século, como afirmou Canclini⁵, em um contexto no qual a nacionalidade ou a estatalidade, sozinhas, não preenchem a noção de pertencimento e a representação de alteridade. Para tanto, o terceiro número da revista *Monções* é composto por artigos, entrevista, resenha, entre outros trabalhos que tem por objetivo situar a América Latina como local de enunciação das/nas Relações Internacionais. Novas temáticas, antigas visões; outros olhares, clássicas agendas: eis o labirinto no qual somos lançados.

A presente edição é formada por nove artigos em seu dossiê, passando pela temática de segurança oferecida por Sérgio Luiz Cruz Aguilar (UNESP/Marília) com o texto “Segurança na América Latina: cenários e perspectivas”. Em seguida, Jaime Preciado e Pablo Uc, investigadores mexicanos (Universidad de Guadalajara), apresentam a proposição “América Latina frente a la rivalidad inter-hegemónica sino-estadounidense: dilemas para la autonomía de una región emergente”.

O protagonismo indígena na América Latina é delineado em duas importantes contribuições para este dossiê: Enrique Amayo Zevallos (UNESP/Araraquara) aborda os “Impactos de la globalización: el principio de consulta previa y los pueblos indígenas amazónicos”, um texto inédito sobre os impactos da Convenção 169 da OIT; Victória Inés Darling (UNILA) questiona com propriedade a ideia de utopia, comparando as obras de Antonio Garcia de Leon e Alberto Flores Galindo, em seu artigo “Apuntes sobre la resistencia indígena como construcción histórica en Perú y México”.

Por sua vez, Ricardo Prestes Pazello (UFPR) e Felipe Heringer Roxo da Mota (UniBrasil/UFPR) dialogam sobre “Libertação e emancipação: uma revisão conceitual para a América Latina”, apresentando um texto que problematiza conceitos reiteradamente utilizados no contexto de superação da colonialidade no continente.

A temática da integração regional é representada por três contribuições de elevado nível. Nilson Araújo de Souza (UNILA) e Luisa Maria Nunes de Moura e Silva (UFMS) brindam-nos com o texto “Integração contemporânea da América Latina: teoria e prática”, resgatando as discussões cepalinas e da teoria da dependência como contribuições para repensar a integração latino-americana. Karen dos Santos Honório (Mestre-STD), em “O paradoxo do regionalismo à brasileira (2000-2010): notas para se pensar a ação do Brasil na integração da

⁵ *Idem*.



TCHELLA FERNANDES MASO e HENRIQUE SARTORI DE ALMEIDA PRADO

América do sul através da participação na IIRSA”, argumenta que a IIRSA é um exemplo da atuação paradoxal do Brasil na América do Sul. Em “Economia política da energia e encruzilhadas da integração na América Latina”, Fabrício Henricco Chagas Bastos (PROLAM-USP/NUPRI-USP), Nicholas David Harper (Carleton University - Canadá) e Alexandre Ratner Rochman (NUPRI-USP), apresentam, a partir da análise do Mercosul e da Comunidade Andina, como o domínio de produtos energéticos nas exportações dos países latino americanos pode afetar os arranjos regionais.

Finalizando a composição do dossiê, André Luiz Coelho Farias de Souza (IESP/UERJ-Unirio), em seu artigo intitulado “O papel da sociedade e das instituições na definição das crises políticas e quedas de presidentes na América Latina”, analisa de forma pontual as crises políticas e saídas antecipadas de presidentes na região, entre 1990 e 2012.

Para engrandecer ainda mais as contribuições do dossiê proposto, o Professor Javier Alberto Vadell (PUC-Minas) brinda-nos com uma entrevista sobre o cenário regional, além de traçar perspectivas políticas e diplomáticas, registrando por fim, seu momento como Coordenador do Fórum de Editores da ABRI.

Por fim, a revista apresenta uma tradução inédita para a língua portuguesa do texto “A Anarquia é o que os Estados fazem dela: a construção social da política de poder”, do consagrado teórico das Relações Internacionais, Alexander Wendt (Ohio State University).

Entrevista com o Professor Doutor Javier Alberto Vadell (PUC-Minas)¹

1) O senhor poderia descrever sua trajetória acadêmica e profissional?

Sou formado em Relações Internacionais pela Universidade Nacional de Rosário, Argentina. Em começos da década de 1990 surgiu a oportunidade para fazer Mestrado em Ciência Política em Campinas, na Unicamp, onde também fiz Doutorado em Ciências Sociais. A minha preocupação nas pesquisas de doutorado foi o surgimento e fortalecimento das ideias neoliberais econômicas no plano teórico e no programa político aplicado no caso específico argentino. O 'regresso' para as relações internacionais se deu de maneira natural, a partir de algumas pesquisas e das minhas primeiras experiências docentes. Em 2002, ano de conclusão de meu doutorado, tive a oportunidade de migrar para Belo Horizonte para trabalhar no Curso de Relações Internacionais, que logo se consolidou como uma referência no Brasil. Com um grupo de colegas e trabalho árduo conseguimos estruturar um Programa de Pós-Graduação *stricto sensu*. Em 2011 foi criado o Doutorado em Relações Internacionais.

2) Como surgiu o interesse pelo estudo e pesquisa em América latina, regionalismo e política internacional?

De fato essas inquietações estão presentes desde a minha época de estudante. Tentar compreender a minha região, meu país e o Brasil, a sociedade que me acolheu com tanto carinho e onde formei uma família. Eu sou um convencido que nosso pensamento latino-americano deve criar as bases teóricas e empíricas para resgatar e recriar escolas de pensamento para compreender a nossa realidade. Por essa razão, embora com algumas diferenças e levando em consideração os contextos históricos, devemos resgatar o pensamento Cepalino, as figuras de Raúl Prebisch e Celso Furtado, as diferentes vertentes da teoria dependentista e da autonomia, cujo representante é

¹ Possui graduação em Licenciatura em Relações Internacionais - Universidad Nacional de Rosario (1989), mestrado em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (1997) e doutorado em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (2002). Atualmente é professor adjunto IV da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e professor visitante da Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Líder do Grupo de Pesquisa das Potências Médias. Bolsista de Produtividade em Pesquisa no CNPq, nível 2. Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Relações Internacionais, Bilaterais e Multilaterais, atuando principalmente nos seguintes temas: Estudos Regionais; América do Sul; Neoliberalismo; relação Brasil-Argentina; Mercosul; Desenvolvimento da China e Relação China-América Latina.



ENTREVISTA PROFESSOR JAVIER A. VADELL

o Juan Carlos Puig, já que constituem as sementes das teorias de relações internacionais surgidas na América Latina.

3) No início do século XXI a América Latina, principalmente a América do Sul passou por importantes mudanças políticas, econômicas e sociais. Este processo de mudança na região ainda está em marcha? Existem novos acontecimentos capazes de modificar a política internacional da América do Sul?

De fato o ano 2001 foi crucial, já que um conjunto de fatores afetaram de maneira dramática a geopolítica e a geoeconomia mundial. Especificamente na nossa região, a crise econômica e o colapso da Argentina foi um caso paradigmático. Ela foi a mostra do fracasso das políticas do Consenso de Washington (CW), colocando em xeque a ideologia neoliberal. Desde o ponto de vista empírico, a queda nos indicadores socioeconômicos – maior desemprego, crescimento absurdo da pobreza, maior desigualdade e economia nacional falida – , desde o ponto de vista das ideias, o caso argentino mostra as debilidades das crenças baseadas no livre mercado como melhor instituição para alocar os recursos de uma sociedade. A crise econômica teve repercussões políticas em toda a região e, embora tentou-se isolar o caso argentino, se alastrou de maneira perigosa para o Brasil, Bolívia, Uruguai, etc. No caso brasileiro, o FMI teve que agir para evitar o contágio. Mas, nesse mesmo ano aconteceram os ataques terroristas do 11/09 nos EUA que deram um outro impulso à dinâmica da política internacional contemporânea. A consequência imediata foram as guerras no Afeganistão e no Iraque liderada pelos EUA. A partir desse momento, a importância geopolítica da América Latina passa a ter ainda menos relevância para os interesses estratégicos globais dos EUA. Não obstante, no plano geoeconômico, a partir de 2002, a região começa gradualmente a se recuperar devido a dois fatores: 1) O Crescimento da economia mundial impulsionada por uma política de juros muito baixos por parte dos EUA; 2) A política de *'going out'* da República Popular da China (RPC) após o ingresso desse país na OMC, que reflete, em grande medida, a sua dependência por recursos energéticos, naturais e outras commodities. A China tornou-se, em dez anos aproximadamente, um parceiro comercial crucial para os países da América do Sul – no caso do Brasil a partir de 2009 o principal parceiro – configurando um renovado tipo de dependência, embora aparecendo como uma nova opção frente aos constrangimentos e condições que as instituições financeiras internacionais (IFI) impunham aos governos da região durante os anos do CW.



4) Atualmente muitas discussões acerca da Aliança do Pacífico e a sua importância para o comércio e articulação entre seus membros estão sendo lançadas. Contudo, verifica-se nesta mesma discussão, alguns comentários sobre a influência que esta nova iniciativa poderia trazer para o contexto comercial e político latino-americano. Quais seriam os desdobramentos e como os países da região estão se posicionando frente a esta aliança?

Estamos presenciando os desdobramentos de uma crise econômica que se manifestam em diferentes esferas do sistema internacional: social, econômico e institucional, incluindo o plano da integração econômica e política entre os Estados. Observemos o caso da União Europeia (UE) e a crise do Euro. Ela está desnudando problemas de assimetrias históricas entre os países membros da UE. Qual é a solução proposta para os países endividados: Grécia, Portugal, Espanha, etc.? Receitas que pareciam enterradas, similares às do Consenso de Washington. Isto é, medidas de austeridade monitoradas rigidamente pela Troika (a Comissão Europeia, o FMI e o Banco Central Europeu) controladas pela Alemanha e pelo segmento da classe financeira do continente. Nesse cenário global, se a UE está em crise, o que fica para o Mercosul? O Mercosul nasce a partir de acordos bilaterais entre Argentina e Brasil, na década de 1980, com grandes expectativas, cuja inspiração é a própria UE, isto é, um mercado comum. Em contrapartida, a Aliança do Pacífico surge no atual contexto de crise, sem praticamente nenhuma expectativa social, emancipatória ou econômica. Seu objetivo é o mesmo acordo em si, seu discurso é liberalizar as respectivas economias, que de fato já estão liberalizadas. Em outros termos, a Aliança é a afirmação do *status quo*. Por essa razão, trata-se de uma proposta muito simpática para o mundo dos negócios, muito propagandeada na grande mídia. Trata-se de um acordo entre quatro países que têm Tratados de livre comércio (TLC) com os Estados Unidos. Três deles (Chile, Peru e a Colômbia) exportadores de produtos de baixo valor agregado e commodities, que não possuem setores industriais importantes. No caso da Colômbia, o recente conflito com os produtores agropecuários está mostrando não só conflitos históricos, mas desdobramentos negativos para esses setores que devem competir com produtores agropecuários subsidiados dos EUA. México, um país que orientou a sua indústria a partir das cadeias produtivas com os Estados Unidos e, em parte, com a China (fato que está ocasionando sérios conflitos na indústria mexicana). A maioria de seu parque industrial é composto por maquiladoras (empresas dos EUA produzindo no México para o mercado estadunidense no marco do Acordo NAFTA). Além disso, o México está cada vez mais conectado com outras cadeias produtivas globais de drogas ilegais orientadas, em grande medida, ao mercado estadunidense. A escalada de violência e criminalidade ligada ao narcotráfico e as dificuldades das suas autoridades para resolver esse problema estão destruindo o tecido social desse país. Em resumidas contas, o modelo da Aliança do Pacífico e os estilos de desenvolvimento desses quatro países estão longe de ser um padrão válido para o Brasil e para o Mercosul, embora a



ENTREVISTA PROFESSOR JAVIER A. VADELL

grande mídia apresente a Aliança como o futuro da América Latina. A Aliança do Pacífico se adapta muito bem para países exportadores de commodities e recursos energéticos, sem expectativas de modelos de desenvolvimento alternativos. O Brasil, maior país industrial da região, deverá procurar seu próprio caminho, orientar e liderar o Mercosul, explorando as potencialidades cooperativas entre seus vizinhos, visando a um desenvolvimento equitativo.

5) Ainda no cenário Latino-americano: a China possui capacidade de influenciar diretamente a região? É possível lançar alguma perspectiva em relação às ações de cooperação internacional, política e comércio da China para a região?

Evidentemente que a República Popular da China possui capacidade de influenciar os países da região de uma forma sem precedentes, embora seja fundamentalmente da esfera econômica. A China virou em menos de 10 anos no principal parceiro comercial da América do Sul, concorrendo diretamente com os Estados Unidos. O caso do Brasil é paradigmático. Em 2009 virou o parceiro comercial número um e parece que isso vai perdurar por muito tempo. A influência da China faz-se sentir também nos processos de integração, fato que fortalece o projeto dos países que apostam nos tratados de livre comércio (TLCs), a maioria exportadores de commodities. A China virou o principal parceiro comercial do Chile e o segundo do Peru, com perspectivas de vir a ser o primeiro no curto prazo. A evolução destas parcerias com os países da região, que fogem do padrão de cooperação Sul-Sul, é o crescente grau de dependência de nossas economias exportadoras do gigante asiático, dependência que se aprofunda sob um esquema de inserção internacional que eu denomino como “Consenso Asiático”, ou “Consenso do Pacífico”, que funciona como uma rede de poder global (*network power*) do estilo Centro-Periferia. Essa rede substitui o Consenso de Washington, mas não foge dos padrões ideológicos neoliberais, agora revisitados.

6) O Brasil está construindo uma agenda latino-americana ou há uma prevalência nas pautas vinculadas ao horizonte sul-americano? Qual o interesse do país nessa reconstrução de espaços de atuação e liderança?

Há muita controvérsia na academia em relação ao papel do Brasil no âmbito regional e no âmbito global. Um grupo de colegas sustenta que o papel do Brasil como *global player* requer a consolidação de um forte protagonismo regional ou uma liderança regional. Em outras palavras, para se projetar internacionalmente, o Brasil precisaria se consolidar como líder/hegemon regional. Outro conjunto de analistas não vê a região – América do Sul – como um empecilho para a projeção global brasileira, especificamente no que tange à inserção comercial do país. O ponto é que a América do Sul se tornou uma prioridade na política externa brasileira, desde o ponto de vista econômico e político. Esse fato, eu acho, chegou para ficar. Não obstante, a controvérsia continuará em torno das estratégias que o Brasil deverá implementar para



ENTREVISTA PROFESSOR JAVIER A. VADELL

lidar com essa realidade. Desde 2001, a internacionalização das empresas brasileiras tem se beneficiado muito das boas relações com os vizinhos, a balança comercial de Brasil é superavitária com os países da região e o comércio tem crescido de maneira substantiva. Isso, logicamente, criou atritos e rispidezes normais derivadas dessa maior interdependência, fato que incrementa a responsabilidade do país visando à promoção da integração e à manutenção da América do Sul como uma zona de paz. Isto é, adicionalmente, o Brasil tem cada vez mais graus de responsabilidade no que concerne à segurança regional. Nesse sentido, toda agenda de governo passará necessariamente pelo bom relacionamento com a Argentina. Isso foi entendido desde a década de 1970, ainda sob a ditadura. Essa característica da política externa brasileira foi e será crucial para poder se pensar a região. Os acordos Sarney-Alfonsín, o projeto do Mercosul e, posteriormente, a UNASUL têm que ser entendidos como parte da agenda de Estado do Brasil para a região. Desta maneira, eu acredito que o Brasil deverá exorcizar alguns fantasmas de isolacionismo regional do passado, aquele entendido como: não se envolver com os países hispânicos que só criam distúrbios e complicações para o Brasil e seriam um entrave para que o país possa se inserir (fazer negócios) no mundo com as grandes potências. Essa narrativa encaixava perfeitamente com o espírito do século XIX, quando o Brasil se relacionava comercial e culturalmente com o mundo ocidental desenvolvido, condicionado periféricamente como exportador de matérias primas. É engraçado observar nos dias de hoje um discurso anti-Mercosul com os mesmos argumentos, colocando os exemplos de Chile e o Peru como modelos de inserção internacional. É um discurso que se apresenta como modernizador, embora saudosista de um passado agroexportador.

No que concerne à liderança regional, isso é um verdadeiro problema para o Brasil. A liderança deve ser entendida, sobretudo, como um composto complexo de consenso/coerção, um conjunto de políticas de Brasil para a região que deveriam ser vistas pelos 'seguidores' como atendendo também aos interesses deles. Em outros termos, para ser líder não basta só ser o maior país da América do Sul em território, economia, população e forças armadas. O Brasil tem que arcar com certos custos que parece não estar disposto a fazê-lo. As razões são variadas, mas uma delas é: qual é o grau de legitimidade doméstica que o Brasil teria para levar a cabo essas tarefas? E a resposta é: muito pouca. Embora estejamos falando do Brasil como o maior país, ele possui imensas dívidas sociais e está abaixo, por exemplo, da Argentina e do Uruguai no Mercosul no que respeita a indicadores sociais e educativos.

Muitos analistas tinham falado que a morte de Hugo Chávez abriria o terreno para uma maior liderança brasileira na América do Sul. Eu, no seu momento, afirmava o contrário. Isto é, que a ausência de Chávez iria ser contraproducente e o Brasil daria um pouco as costas para a região. Nesse sentido, a política externa da presidenta Dilma está me dando a razão.



ENTREVISTA PROFESSOR JAVIER A. VADELL

7) É correto avaliar que a diplomacia do governo Dilma deverá ficar marcada por uma diminuição do protagonismo do Brasil em temas da alta política internacional? Isso é fruto de uma reorientação da atuação brasileira devido a fatores domésticos e externos? Em sua opinião, o Itamaraty sofreu um esvaziamento no atual governo?

Eu não vejo que a diplomacia do governo Dilma esteja marcada por uma diminuição do protagonismo do Brasil. O papel do Brasil no G20 financeiro, a consolidação do fórum BRICS e a eleição de Roberto Azevedo como Diretor-Geral da Organização Mundial do Comércio (OMC) mostram carta de sucesso do Governo Dilma. A tentativa de mediar o conflito iraniano junto à Turquia no âmbito do Conselho de Segurança, aparentemente sem o aval das grandes potências e, especialmente, dos Estados Unidos, pode ser lido como um indicador de fracasso na 'alta política'. Embora nós podemos fazer uma leitura de um limite atingido e um enquadramento baseado na realidade do poder global hoje existente. De qualquer maneira, o maior desafio hoje é não só participar ativamente nas instituições internacionais e nos fóruns como o BRICS e o G20, como desenhar uma estratégia de longo prazo frente à nova realidade econômica global, e quando falo isso me refiro especificamente à China. Celso Amorim, após o término do mandato do presidente Lula, reconheceu publicamente, como autocrítica, que a política externa brasileira não tem uma estratégia para lidar com a China. Acho que essa autocrítica vale para o governo Dilma. Esse ponto tem interseção com a política regional e global e, talvez, essa estratégia seja muito mais consistente se se pensar e desenhar junto com os parceiros do Mercosul, especialmente com a Argentina.

Finalmente, um ponto crucial. O que pode ser entendido como 'alta política' hoje para o Brasil, principal país de um subcontinente desnuclearizado e sem ameaças de guerra com os vizinhos, talvez não seja uma prioridade para a política externa. É um ponto para a reflexão. O termo 'alta política' oculta uma ampla complexidade de relações que não necessariamente expressam os interesses nacionais. É neste ponto que questões como desenvolvimento, meio ambiente, educação e diminuição de pobreza e desigualdades entram na pauta e adquirem o qualificativo, muitas vezes enviesado de 'alta política'.



8) No último congresso da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI), realizado no mês de julho deste ano, o senhor foi eleito coordenador do fórum de editores da associação. Como o senhor enxerga a produção científica na área de relações internacionais no Brasil? É possível fazer um breve balanço dos periódicos científicos da área?

É verdade. Com muita honra fui escolhido o Coordenador do Fórum, embora minha tarefa como editor de uma revista seja muito recente. De fato estou numa fase de aprendizado e estudo permanente graças a meus colegas editores. Devo agradecer também aos ex-coordenadores: Antônio Carlos Lessa e Kai Kenkel (editores da Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI – e da Contexto Internacional, respectivamente) que se dispuseram sempre a ajudar e cooperar passando seus conhecimentos e experiências para todos nós.

Eu vejo com muito otimismo o crescimento da produção científica na área de Relações Internacionais no Brasil. Essa tendência é um reflexo direto do fortalecimento da área no país. Pelo lado da oferta, isto é, de fornecer os meios adequados para que essa produção seja canalizada e divulgada, estamos observando respostas muito interessantes por parte de diversas instituições de ensino e pesquisa em RI na criação Periódicos acadêmicos, ou no fortalecimento e internacionalização dos já existentes. É possível fazer um balanço das publicações brevemente sim. Temos somente duas revistas Qualis 'A' na avaliação da Capes, embora houve um crescimento substantivo de Periódicos que estão no Qualis 'B'. O Departamento de Relações Internacionais da Puc Minas tem feito um esforço com o intuito de modernizar e reestruturar as suas publicações. Agora possuímos 3 publicações: A tradicional Revista Fronteira, espaço de publicação para alunos da graduação e de iniciação científica; a Revista Conjuntura Internacional, orientada a pesquisas de maior fôlego e análises de conjuntura; e o novo Periódico Estudos Internacionais. No Brasil, têm surgido nos últimos anos as seguintes revistas: Conjuntura Austral e Austral (UFRGS), Monções (UFGD), A Mural Internacional (UERJ), o Brazilian Journal of international Relations (UNESP), A Revista de Estudos Internacionais – REI – (UEPB), Revista do Instituto Mercosul de Estudos Avançados IMEA (UNILA), Meridiano 47 (UNB), Revista Brasileira de Estudos Estratégicos (UFF). Essas realizações são um reflexo do crescimento da nossa comunidade acadêmica, de esforços de editores e instituições e um sinal muito interessante das amplas possibilidades para a pesquisa em Relações Internacionais no Brasil.



SEGURANÇA NA AMÉRICA LATINA: CENÁRIOS E PERSPECTIVAS

SÉRGIO LUIZ CRUZ AGUILAR

Professor Doutor do Departamento de Sociologia e Antropologia e do
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UNESP/Marília.

E-mail: sergioaguilar@marilia.unesp.br

RESUMO: No período pós Guerra Fria, no campo da segurança, cresceram os mecanismos de cooperação e coordenação entre os Estados latino-americanos, no âmbito das chamadas medidas de confiança mútua. Esses arranjos se apresentam como instrumentos importantes e eficientes de articulação político-estratégica e auxiliam na manutenção da paz na região. O artigo apresenta algumas considerações sobre o cenário atual da América Latina em termos de segurança e defesa. Inicialmente, apresenta conceitos de segurança e defesa e percepções de ameaças pelos Estados. Em seguida, discorre sobre os mecanismos de cooperação e coordenação em segurança que foram estabelecidos no continente americano nos períodos da Guerra Fria e pós Guerra Fria. Finalmente, apresenta considerações sobre o cenário e as perspectivas das questões de segurança na região.

Palavras-chave: Segurança Internacional; América Latina; Cooperação; Coordenação.



RESUMÉN: En el periodo posterior a la Guerra Fría, en el campo de la seguridad, creció el número de mecanismos de cooperación y coordinación entre los Estados latino-americanos, en el ámbito de las llamadas medidas de confianza mutua. Esos acuerdos se presentan como herramientas importantes e eficientes de articulación político-estratégico y ayudan a mantener la paz en la región. El artículo presenta algunas consideraciones sobre el escenario actual de América Latina en materia de seguridad y defensa. Inicialmente, presenta los conceptos de seguridad y defensa y percepción de amenazas por los Estados. Luego, presenta los mecanismos de cooperación y coordinación en seguridad que fueron establecidos en el continente americano en los periodos de la Guerra Fría y post Guerra Fría. Por ultimo, se presentan consideraciones relativas a la situación y las perspectivas de los problemas de seguridad en la región.

Palabras-clave: Seguridad Internacional; América Latina; Cooperación; Coordinación.

ABSTRACT: In the post Cold War period, in the security field, has increased the mechanisms of cooperation and coordination among the Latin American states, in the context of so called confidence-building measures. These arrangements presented as important and efficient tools of political-strategic articulation and assist in the maintenance of peace in the region. The paper presents some considerations about the current scenario in terms of security and defense in Latin America. Initially, presents concepts of security and defense and perceptions of threats by the states. Then, discusses the mechanisms of cooperation and coordination in security have been established on the American continent in the periods of the Cold War and post Cold War. Finally, presents considerations regarding the scenario and the prospects of security issues in the region.

KEY-WORDS: International Security; Latin America; Cooperation; Coordination



INTRODUÇÃO

A América Latina é considerada uma das regiões mais pacíficas do mundo. Se, por um lado, a comparação com os conflitos armados ocorridos no demais continentes corroboram essa assertiva, por outro lado, a situação de “pacífica” não quer dizer ausência de conflitos.

A partir do início do século XIX, quando iniciou a independência dos países na América, foram verificadas várias guerras entre Estados como: as guerras cisplatinas; do Pacífico; do Chaco, entre Bolívia e Paraguai; do México com os Estados Unidos (EUA); Peru-Colômbia pela região de Letícia; Peru-Ecuador, entre 1941 e 1942 e em 1995; do Futebol, entre Honduras e El Salvador; e das Malvinas, entre Argentina e o Reino Unido.

Com o final da Guerra Fria, a redemocratização da maior parte do continente, o controle civil das forças armadas, a influência dos debates e decisões acerca de temas de segurança nas organizações internacionais, dentre outros, criaram um ambiente para o estabelecimento de uma série de mecanismos de coordenação e controle no campo da segurança e defesa na América Latina. No entanto, as diferentes características das sub-regiões e, conseqüentemente, as diferentes percepções de ameaças, dificultam a formação de uma visão comum sobre segurança.

O artigo apresenta, inicialmente, conceitos de segurança e defesa e percepções de ameaças pelos Estados. Em seguida, discorre sobre os mecanismos de cooperação e coordenação em segurança que foram estabelecidos no continente americano nos períodos da Guerra Fria e pós Guerra Fria. Finalmente, apresenta algumas considerações sobre o cenário e as perspectivas das questões de segurança na América Latina.



ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE SEGURANÇA E DEFESA

O conceito de segurança é subjetivo e lida com diferentes percepções, riscos, probabilidades. Para Balázs, segurança internacional é determinada basicamente pela segurança interna e externa dos vários sistemas sociais. Para Lippman uma nação é segura na medida em que não está em perigo de ter que sacrificar valores chave se quiser evitar uma guerra, e é capaz, em caso de mudança, de mantê-los pela vitória nessa guerra. Wolfers admite que, objetivamente, segurança mede a ausência de ameaças para a aquisição de valores e, subjetivamente, a ausência do medo de que esses valores possam ser atacados (BUZAN, 1991: 16-17). Hurrell entende que a segurança se refere à interação entre forças materiais e entendimentos intersubjetivos. Segurança e securitização são processos intersubjetivos que se constroem socialmente já que mudam ao longo do tempo.¹

A ONU, em 1986, elaborou o conceito de segurança como sendo uma condição *"en la que los Estados o los individuos consideran que están expuestos en pequeña medida al peligro de un ataque militar, a las penurias económicas, a la presión política o a la injusticia social..."* (ONU, 1985: 11).

No Brasil, a Escola Superior de Guerra (ESG) definiu segurança como "o sentimento de garantia necessária e indispensável a uma sociedade e a cada um de seus integrantes contra ameaças de qualquer natureza" (ESG, 2006: 51).

É uma das funções básicas e indelegáveis do Estado. Este, para ser um ator independente tem que ter como princípio intrínseco a capacidade de assegurar a autonomia de suas decisões. Alguns instrumentos cumprem essa

¹ Assuntos considerados ameaças à sobrevivência nacional podem variar quanto ao tema, no tempo e no espaço. Ou seja, um mesmo assunto pode ser parte da esfera de segurança num país e não em outro, ou um mesmo assunto pode fazer parte da esfera de segurança num certo momento e deixar de fazer parte daquela esfera em outro momento. A securitização não é específica a algumas áreas. Da mesma maneira que um problema pode ser securitizado, pode ser dessecuritizado, ou seja, repolitizado. Por isso securitização e dessecuritização não são movimentos definitivos (WEAVER, 1995. WAEVER; BUZAN; WILDE, 1998).



função essencial do Estado, dentre eles o diplomata e o militar. Dessa forma, ambos são agentes do Estado capacitados a prestarem serviços e a cumprirem missões em prol do interesse do Estado de modo permanente e não apenas acionados quando se apresentam ameaças concretas.

A segurança é, portanto, questão substantiva em matéria de decisão política, e se pode qualificar de global, regional, sub-regional, nacional ou individual, segundo o marco de alcance que opera. É estruturada nesses diferentes níveis que interagem entre si.

Ainda segundo a ESG, a “sensação de se sentir seguro é função direta da ausência de fatores perturbadores que tenham a capacidade de alterar esse estado”. Esses fatores perturbadores são as ameaças (ESG, 2006: 52). O dicionário Houaiss definiu ameaça como “prenúncio ou indício de acontecimento mais ou menos perigoso ou maléfico; constrangimento, intimidação, coação”, e ameaçar como “promover, anunciar dano ou prejuízo, colocar em perigo” (Dicionário Houaiss, 2001). O Handon House a define como “*a declaration of an intention on determination to inflict injury, etc., conditionally upon some action or course; an indication or warning of probable trouble*” (Handon House, 1997). Pode-se, então, entendê-la como algumas circunstâncias que constituem um fator potencial de dano, que pode concretizar-se em certas condições, ou a manifestação que formula um ator (ou atores) com o propósito de transmitir a outro (ou outros) que tem a intenção e/ou a capacidade de produzir um dano a seus bens ou interesses. Assim, o reconhecimento de uma ameaça pressupõe a percepção de intenções ou ações de um ator que podem concretizar-se, implicando riscos para os envolvidos. A contraposição a uma ameaça específica, dimensionada, implica em um ato também específico e dimensionado.



SERGIO LUIZ CRUZ AGUILAR

Enquanto a segurança é abstrata, um estado, a defesa é um ato dirigido à determinada ameaça e pressupõe um eventual emprego de força, ou seja, o uso das Forças Armadas como elemento essencial (LEONEL, 1996).

Por conseguinte, a segurança nacional envolve toda a sociedade na superação dos antagonismos à conquista de seus objetivos, utilizando uma estratégia nacional integrada por todos os elementos do poder nacional. As ações de toda ordem realizadas têm como essência principal a manutenção da independência e da soberania da nação. Já a defesa nacional compreende atitudes, medidas e ações do Estado, com ênfase na Expressão Militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas (ESG, 2006: 56).

A função de defesa ainda é uma atividade exclusiva do Estado. Ela está centrada numa política de defesa, utilizando, principalmente, seu poder militar. Por meio dessa política, são estruturadas as Forças Armadas, sua organização, efetivo, missão, preparação, material, etc.

Os Estados podem definir e construir uma variedade de formas de ameaças fazendo com que as preocupações em segurança sejam diferentes em cada um deles. Os mais desenvolvidos têm menos preocupação com saúde, educação, moradia, questões que, no caso dos menos desenvolvidos, podem constituir ameaças à segurança.

Como há incertezas internas e externas, os Estados reexaminam constantemente o ambiente de segurança, seus objetivos, estratégias, capacidades e meios e os diversos elementos político, econômico, diplomático, militar. Essa análise torna possível o estabelecimento da estratégia que deve levar em conta todas as variáveis que influenciam o ambiente de segurança e refletir a estrutura do sistema internacional, o senso de segurança do próprio Estado, suas capacidades e debilidades.

Logo, as questões de segurança podem ser negociáveis. Mas defesa se constitui no que não é negociável, pois é responsabilidade indelegável do



Estado. O que é negociável se constrói através de hipóteses de convergência que envolvem acordos e compromissos políticos. A não ser em casos excepcionais, as sociedades não delegam a responsabilidade por sua defesa.

COOPERAÇÃO E COORDENAÇÃO EM SEGURANÇA NA AMÉRICA LATINA

No contexto da Guerra Fria e da confrontação ideológica entre as duas superpotências tivemos a intervenção na República Dominicana em 1965, as guerras civis na América Central com envolvimento dos Estados Unidos, e a “guerra interna” empreendida pelos regimes militares contra os grupos de esquerda na maior parte do continente. Naquele período, estabeleceu-se um mecanismo de segurança coletiva com o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), de 1947, e um sistema de segurança regional composto pelo TIAR, a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Junta Interamericana de Defesa (JID).

Por iniciativa dos EUA, foram criados mecanismos informais com o objetivo de manter o contato entre militares do continente por meio de programas de intercâmbio, medidas de confiança mútua e contatos pessoais com autoridades dos países latino-americanos (CENTRE FOR INTERNATIONAL POLICY, 2008). Também foram criados mecanismos formais como a Conferência dos Exércitos Americanos (CEA), Conferência Naval Interamericana (CNI), Conferência de Chefes das Forças Aéreas Americanas (CONJEFAAMER) e o Sistema de Cooperação das Forças Aéreas Americanas (SICOFAA) com o propósito de fomentar a discussão entre os militares do sistema interamericano sobre as principais ameaças a segurança continental e encontrar formas de enfrentá-las (AGUILAR, 2010).

Além de mecanismos multilaterais, uma série de arranjos surgiram por conta do relacionamento bilateral entre os Estados como a Missão Militar



SERGIO LUIZ CRUZ AGUILAR

Brasileira de Instrução no Paraguai (1942) para cooperar na formação e no aperfeiçoamento de militares paraguaios (LA PORTA, 1992), a Missão Militar Técnica Argentina (1949) e a Missão Naval Argentina (1953) para cooperar com o Exército e a Armada do Paraguai, respectivamente (GONZALEZ, 1998). Em 1970, foi estabelecida uma Missão Naval Argentina para prestar assessoramento técnico-profissional à força naval boliviana (BRASIL. AMRE, 1970).

Também no final da década de 1950, passaram a ser realizados exercícios conjuntos com o propósito de preparar as forças armadas latino-americanas para operarem junto com as forças dos EUA numa possível guerra contra as forças do Pacto de Varsóvia, especialmente no campo naval. Um exemplo é a operação UNITAS que começou em 1959, com a participação das marinhas da Argentina, Brasil, Colômbia, Peru, Uruguai e Venezuela, foi estendida a diversos países latino-americanos, e é realizada até os dias atuais (AGUILAR, 2010).

Com o fim da luta ideológica entre as duas superpotências e a implosão da União Soviética, o governo norte-americano redefiniu sua estratégia de segurança. Ao mesmo tempo, na Europa, estava em andamento o processo iniciado em Helsinque (1969) e aperfeiçoado com as reuniões de Madri (1980) e Estocolmo (1986), que resultou na criação da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE). Organizações internacionais como as Nações Unidas (ONU) e a OEA priorizaram temas sobre cooperação, desarmamento e transparência dos gastos militares, dentre outros. Ou seja, o debate das questões da segurança internacional se dava a nível global e regional.

A OEA criou a Comissão de Segurança Hemisférica que teve papel central na promoção da cooperação em matéria de segurança, através de análises e recomendações que resultaram numa série de resoluções e no incremento de mecanismos regionais, sub-regionais e bilaterais (OEA, 1991).

Declarações no âmbito da OEA como a de Santiago (1995) e de São Salvador (1998) listaram medidas de fomento da confiança e da segurança no continente (BRASIL. MD, 1995. BRASIL. MD, 1998). A Declaração de Bridgetown



(2002) reconheceu o enfoque multidimensional na segurança do continente e que novas medidas deveriam ser desenvolvidas para enfrentar as “ameaças, preocupações e outros desafios” à paz e à segurança do hemisfério, incluindo “aspectos políticos, econômicos, sociais, de saúde e ambientais” de acordo com as condições específicas de cada país ou sub-região (OEA, 2002, tradução nossa).

A Conferência sobre Segurança Hemisférica, realizada no México em outubro de 2003, reconheceu as diferentes perspectivas relacionadas com as novas ameaças e que a arquitetura de segurança deveria ser flexível, incluindo as particularidades de cada sub-região e de cada Estado (OEA, 2003).

No nível sub-regional, os entendimentos entre os governos do Brasil e da Argentina, na década de 1980, em torno da construção das usinas de Itaipu e Corpus e dos seus programas nucleares, e a redemocratização em curso nos dois países, permitiram a criação de vários mecanismos de coordenação e cooperação no campo da segurança. Em 1998, foi declarada a Zona de Paz do MERCOSUL, Bolívia e Chile e, em 2002, a Zona de Paz Sul-Americana (CAN, 2002).

A partir da década de 1990, as questões de segurança do continente passaram a ser tratadas nas reuniões de cúpula dos presidentes e nas conferências de ministros de defesa das Américas.²

Na parte norte do continente, em 2005, EUA, Canadá e México estabeleceram acordo para reforçar o esquema tri-nacional chamado Aliança para a Prosperidade e a Segurança da América do Norte (ASPAN) (MANAUT, 2009). Em 2007, a Iniciativa Mérida entre EUA e México tratou da cooperação e coordenação de combate ao narcotráfico e foi estendida, em seguida, à América Central e Caribe.

² A Conferência de Ministros de Defesa das Américas teve 12 edições até 2012.

Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.2. n.3, jan./jun., 2013

Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>>



SERGIO LUIZ CRUZ AGUILAR

No âmbito do Sistema de Integração Centro Americana (SICA), foi criada uma Comissão de Segurança e, em 1995, foi aprovado o Tratado Marco de Segurança Democrática com o objetivo de estabelecer ou fortalecer os mecanismos de coordenação operacional das instituições envolvidas na luta contra a delinquência e as ameaças à segurança como o terrorismo, tráfico ilícito de armas, narcotráfico e o crime organizado.³

Ainda na América Central, funciona desde 1997 a Conferência das Forças Armadas Centro-Americanas como foro de cooperação, coordenação e apoio mútuo. É composta por El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e República Dominicana e tem vários países como observadores, incluindo o Brasil, Canadá, França, Reino Unido e EUA (GUATEMALA. MD, 2013).

Em 1996, os Estados do Caribe Oriental criaram o Sistema de Segurança Regional com assistência do Canadá, Estados Unidos e Reino Unido. Há, ainda, a Iniciativa de Segurança da Cúpula do Caribe, que reúne 15 Estados, incluindo Haiti e República Dominicana (RESDAL, 2012).

A Comunidade Andina das Nações celebrou o Compromisso de Lima - Carta Andina para a Paz e a Segurança, durante Conferência de Ministros de Relações Exteriores e de Defesa, em 2002, afirmando o compromisso de formular uma política comunitária de segurança, instaurar uma zona de paz no território da Comunidade, limitar os gastos de defesa externa, controlar as armas convencionais, consolidar a proscrição de armas nucleares, químicas e biológicas, erradicar o tráfico ilegal de armas de fogo, munições, explosivos e minas antipessoais, assim como ampliar e reforçar as medidas de fomento da confiança da lutar contra o terrorismo (CAN, 2002). Na sequência, aprovou as Diretrizes de Política de Segurança Externa Comum e, em 2010, princípios orientadores e a agenda estratégica com o objetivo de desenhar componentes

³ O SICA é composto por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e Panamá (SICA, 1995).



e programas de segurança regional, desenvolver uma estratégia de segurança cidadã e implementar a Carta Andina para a Paz e a Segurança (CAN, 2010).

No MERCOSUL foram criados grupos de trabalho sobre terrorismo, cooperação sobre assuntos fronteiriços e de armas de fogo e munições, e a Reunião de Ministros do Interior/Justiça. Foram estabelecidos: o Plano Geral de Cooperação e Coordenação Recíprocas para a Segurança Regional⁴; um mecanismo conjunto de registro de armas, explosivos e munições; o Centro de Coordenação de Capacitação Policial; o Sistema de Intercâmbio de Informações de Segurança do MERCOSUL (SISME); o Programa de Ação do Mercosul de Combate a Ilícitos no Comércio Internacional e a Rede Internacional de Inteligência de Segurança Pública (RESINF). Em 2006, foi aprovado o Acordo-Quadro entre os membros do bloco e seus associados sobre cooperação em matéria de segurança (AGUILAR, 2010).

Ainda no campo das relações multilaterais, como uma instância de consulta, cooperação e coordenação, foi criado em 2008, o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), no âmbito da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), com o objetivo de consolidar a zona de paz no sub-continente, construir uma identidade de defesa levando em conta as características sub-regionais e gerar consensos para fortalecer a cooperação regional em matéria de defesa. Em maio de 2011, na VI Reunião de Ministros do CDS foi criado o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa, que funciona em Buenos Aires e aborda temas de políticas de defesa, cooperação militar, ações humanitárias e operações de paz, indústria e tecnologia de defesa e formação e capacitação na área (UNASUR, 2013).

Além dessa série de mecanismos multilaterais, regionais e sub-regionais, a partir da década de 1990, os países latino-americanos criaram mecanismos

⁴ O Plano substituiu o Plano de Cooperação e Assistência Recíproca para a Segurança Regional, aprovado pela decisão Nr 05/98 e o Plano de Segurança para a Tríplíce Fronteira (MERCOSUL. CMC, 1999).



SERGIO LUIZ CRUZ AGUILAR

bilaterais para lidar com as questões de segurança, defesa e cooperação em desastres naturais.

No Cone Sul, a criação de mecanismos se deu a partir das reuniões em nível de Ministros de Defesa e de Relações Exteriores realizadas em Tandil (1996) e Itapaiva (1997), no caso de Brasil e Argentina, e Zapallar (1996) e Campo de Mayo (1998), entre Argentina e o Chile. Foram criados o Mecanismo de Itaipava entre Brasil e Argentina e o Comitê Permanente de Segurança (COMPERSEG) entre a Argentina e o Chile. Esse último resultou em entendimentos como a cooperação no território antártico, agenda de desarmamento e realização de exercícios conjuntos e no Acordo de Cooperação em Matéria de Catástrofes entre os dois países em 1999 (ARGENTINA, 2000).

Além desses, uma série de mecanismos denominados 2 + 2 foram estabelecidos bilateralmente, compostos por representantes dos ministérios de relações exteriores e de defesa. Peru e Chile criaram o Comitê Permanente de Consulta e Coordenação Política para fortalecer e intensificar a confiança mútua no campo da segurança e defesa. Os dois países mantêm, ainda, rodadas de conversações entre comandantes de forças armadas que em 2013 já estava na 26ª edição (CHILE. MRE, 2013). Peru e Bolívia têm o Mecanismo de Consulta e Coordenação (MCC 2+2), criado em 2008, além de uma Comissão Binacional Fronteiriça. No âmbito do MCC 2+2 foram acordados o estabelecimento de uma metodologia de medição de gastos em defesa, o intercâmbio de informação e cooperação entre as forças aéreas com o estabelecimento de protocolos para deixar mais eficaz o combate a atividades ilegais, bolsas para capacitação e formação militar, dentre outras ações (PERU. MRE, 2013).

Nas diversas reuniões desses mecanismos, as discussões sobre temas de segurança resultam no estabelecimento de medidas de coordenação e cooperação, além de acertos referentes a intercâmbio de instrutores e alunos de escolas militares, exercícios conjuntos, visitas e programas de intercâmbio acadêmico, dentre outras.



SEGURANÇA NA AMÉRICA LATINA: CENÁRIOS E PERSPECTIVAS

Em alguns casos, a coordenação também se dá de maneira trilateral como o caso da Reunião Trilateral entre Bolívia, Brasil e Peru em Matéria de Luta Conjunta contra o Tráfico Ilícito de Drogas e Delitos Conexos resultou na criação de um grupo de trabalho pra elaborar um plano de ação nesse campo (PERU. MRE, 2013).

Em janeiro de 2013 foi realizada a Primeira Reunião de Cúpula da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), um mecanismo de concertação política para reforçar as estratégias regionais e globais de segurança. A CELAC foi gestada a partir da relação estabelecida entre a América Latina e Caribe e a União Européia (UE). A partir da década de 1990, as cúpulas ibero-americanas e as reuniões de ministros de relações exteriores do Grupo do Rio e da UE permitiram a conformação de uma associação estratégia bi-regional que resultou na criação da CELAC. Nos aspectos da segurança, a Declaração de Santiago aprovada ao final da cúpula, condenou o terrorismo, destacou os compromissos para o fomento da cooperação para a paz e a solução pacífica de conflitos, a promoção do desarmamento e da não proliferação, e o apoio a Estratégia de Segurança Regional da América Central (CONTRERAS, 2013).

SEGURANÇA NA AMÉRICA LATINA: CENÁRIOS E PERSPECTIVAS

As percepções das ameaças são afetas a cada Estado e estão intimamente ligadas à sua localização e à sua capacidade. Assim, tanto as características como as percepções de ameaças e as prioridades de segurança são diferentes em cada sub-região do continente americano. As diferenças e similaridades têm relação com a situação do sistema internacional e regional em determinadas épocas. Se o período da Guerra Fria conduziu às percepções de ameaças vindas do bloco liderado pela União Soviética e produziu doutrinas de



SERGIO LUIZ CRUZ AGUILAR

segurança nacional com foco na luta interna, seu fim resultou no alargamento do conceito de segurança, que passou a abranger, também, a segurança das sociedades e indivíduos e não apenas a manutenção da soberania do Estado. Ou seja, mudanças de contexto, novas abordagens, novas ameaças, conduziram a estudos que apresentaram novas formas de segurança.

Em 1980, o Informe Brandt da Comissão Independente para o Desenvolvimento Internacional da ONU introduziu o termo “segurança econômica” referindo-se à ameaça representada pela falta de desenvolvimento nos países do sul. Os Estados estariam seguros ao se perceberem livres de agressões, discriminações ou segregações de natureza econômica e para seguirem sua busca pelo desenvolvimento e crescimento (BRANDT, 1980).

Em 1982, a Comissão Independente para Assuntos de Segurança e Desarmamento da ONU (Comissão Palme) apresentou o conceito de segurança comum e a idéia da multidimensionalidade da ameaça que seria preponderantemente militar, mas também relacionada com o bem-estar econômico, saúde, princípios e ideais dos povos (PALME, 1982. SNYDER, 1999). Em 1987, a Comissão Brundtland introduziu o conceito de segurança do meio-ambiente (BRUNDTLAND, 1987). Por sua vez, o Programa Mundial de Alimentos da ONU já havia se manifestado quanto à segurança alimentar. Em 1993, surgiu o conceito de “segurança humana”, através de comissões do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), dando uma ênfase maior à segurança da pessoa, ao desenvolvimento humano e à segurança alimentar, laboral e ambiental (ONU. PNUD, 1994).

Esses novos conceitos foram incorporados, no todo ou em parte, por diversos tratados regionais como o Tratado Quadro de Segurança Democrática (1995)⁵, na América Central, o Sistema de Segurança Regional do Caribe (1996)

⁵ Assinado em 15 de dezembro de 1995 pelos governos da Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicarágua, El Salvador e Panamá. O tratado substituiu, inclusive, as normas relativas a segurança e defesa contidas na Carta da Organização dos Estados Centro-Americanos (ODECA) (NICARAGUA. MRE, 2007).



(Regional Security System, 1996) e a Carta Andina para a Paz e a Segurança (2002). Desses documentos e dos relatórios enviados pelos Estados americanos à OEA, percebe-se as especificidades nas diversas regiões do continente.

Em termos gerais, os problemas comuns em segurança na América Latina dizem respeito ao crime organizado, tráfico de drogas e de armas, porosidade das fronteiras, lavagem de dinheiro, possível apoio logístico e financeiro a grupos terroristas, pobreza e carências sociais.

Na América do Norte há o alinhamento entre Canadá, EUA e México nas questões de segurança, e as prioridades presentes nos arranjos regionais dizem respeito ao combate ao terrorismo e o controle das fronteiras relacionadas com o tráfico internacional de drogas e crimes conexos.

Na América Central e Caribe, há uma dependência em relação à política de segurança dos EUA. As percepções de ameaças se relacionam com gangues chamadas de *maras* e *bandillas*, no âmbito interno, e com o crime organizado, tráfico de drogas e armas e a lavagem de dinheiro de caráter transnacional. Além disso, há preocupações com os efeitos que os desastres naturais podem gerar na segurança e algumas questões fronteiriças entre Estados. Os diversos acordos de cooperação bilaterais e regionais destacam o controle das fronteiras relacionado com essas ameaças.

A América do Sul sempre sofreu menos constrangimento do poder dos EUA o que facilitou a criação de arranjos sub-regionais. Pode ser dividida em duas sub-regiões: o Cone Sul que se apresenta mais estável por conta dos inúmeros arranjos em segurança capitaneados por Brasil e Argentina, e a Comunidade Andina com focos de instabilidade interna na Colômbia, por conta da luta contra as FARC, e na Venezuela, relacionada com o governo Chavez e seu sucessor. O sub-continente também apresenta alguns contenciosos interetatais como: entre Bolívia-Chile-Peru, ainda como consequência da Guerra do Pacífico; entre Colômbia-Ecuador-Peru em razão da transnacionalização da



SERGIO LUIZ CRUZ AGUILAR

luta contra as FARC, que pode ser estendido também para a fronteira Colômbia-Venezuela; a Fronteira Venezuela-Colômbia no lago Maracaibo; e a região de Essequibo entre Venezuela e Guiana.

Nesse cenário, há o entendimento comum de que as ameaças geradas por atores não estatais perpassam as fronteiras e dificultam a ação dos Estados. Nesses casos, o aumento do poder militar ou de forças policiais não seriam, por si só, suficientes para fazer frente a esses atores, que só podem ser combatidos com esforços integrados de diversos países. Logo, a insuficiência do esforço unilateral do Estado e da inaplicabilidade da segurança coletiva contra esses atores, os melhores mecanismos para o combate dessas ameaças transnacionais e não estatais estariam no campo da segurança cooperativa. Essa é entendida como um “sistema de relações interestatais que, ao coordenar políticas governamentais, previne e contém as ameaças aos interesses nacionais e evita que as percepções dos Estados sobre estas se transformem em confrontações ou em tensões abertas” (VILLANUEVA, 1999, tradução nossa). É nesse sentido que se conformaram os diversos mecanismos no campo da segurança na América Latina.

No campo da defesa, os países latino-americanos permanecem com suas forças armadas voltadas para a defesa territorial contra uma ameaça externa, mas, de maneira geral, perceberam que o entendimento e o conhecimento mútuos reduziram a possibilidade de confrontos armados, aumentando a propensão para a solução pacífica das controvérsias existentes ou que possam surgir. Assim, foram estabelecidas ações no campo das medidas de confiança mútua entendidas, inicialmente, como um processo que para tornar possível o incremento da segurança entre dois ou mais atores internacionais, com o objetivo de afastar a possibilidade do conflito armado, limitar armamentos e/ou reduzir gastos militares, e ampliar as possibilidades de cooperação (PALMA, 1988).



Na realidade a segurança cooperativa seria mais uma situação do que um sistema, em que medidas de confiança mútua são aplicadas gradualmente, de comum acordo, até chegar a uma relação de cooperação, bilateral ou multilateral. Tais medidas de confiança dão maior transparência e reciprocidade nas relações interestatais. São implementadas gradativamente, porque partem de compromissos de pequeno alcance que podem, inclusive, não serem obrigatórios, até etapas mais avançadas com o estabelecimento de mecanismos de verificação, prevenção e gerenciamento de conflitos, desenvolvimento de capacidades militares integradas, dentre outros, quando então haverá um comprometimento formal dos envolvidos na cooperação, podendo até evoluir para o estabelecimento de um sistema de segurança ou de defesa coletivo ou a integração de forças armadas.

A implementação das medidas de confiança mútua deve, necessariamente, manter o sentimento de segurança do Estado que atualmente abrange um campo mais vasto. Essas medidas inter-relacionam fatores como capacidade militar, tecnologia, poder econômico, desenvolvimento, estabilidade social e política, tanto no âmbito interno, como no relacionamento externo, diferente do início da época moderna e o nascimento do Estado-nação quando a segurança era definida principalmente pelo ângulo da guerra interestatal e da sobrevivência do Estado.

Embora nem todos os Estados apresentem um grau aceitável de estabilidade política, a implantação de regimes democráticos e a implementação das medidas de confiança mútua e de mecanismos de cooperação e coordenação em segurança permitiram melhores condições para a solução pacífica de conflitos.

Na América do Sul, questões como as do limite marítimo entre Chile e Peru e o caso das "papeleiras", entre Argentina e Uruguai, foram levadas à Corte Internacional de Justiça. O limite marítimo entre Suriname e Guiana foi arbitrado



SERGIO LUIZ CRUZ AGUILAR

pela ONU em 2007. O surgimento de governos que poderiam gerar instabilidade na América do Sul como os do Equador, Bolívia e Venezuela tiveram no governo brasileiro e na UNASUL um papel importante na condução política das controvérsias que surgiram conseguindo manter uma zona de estabilidade na sub-região. Atualmente, diminuiu a possibilidade do espraiamento da luta das forças armadas colombianas contra as FARC para os países vizinhos.

A criação do Conselho de Defesa Sul-Americano tem a intenção de criar espaço de discussão para problemas de segurança no sub-continente, colaborando para a manutenção da estabilidade regional em segurança. O Surgimento desse mecanismo tem relação com a baixa prioridade que os EUA conferem à América Latina em termos de segurança.

Durante a Guerra Fria, as intervenções norte-americanas foram internas para conter a expansão comunista no continente. Suas prioridades estavam na defesa da Europa com a Organização do Tratado do Atlântico Norte e na Ásia, para impedir o avanço do comunismo na região. No pós Guerra Fria, o discurso se deu em torno da consolidação da democracia no continente como valor universal e como forma de manter a região estável. As ações visaram a combater o crime organizado transnacional e o tráfico internacional de drogas. Após os atentados de 11 de setembro de 2001, a prioridade se voltou para o Oriente Médio e a Ásia, sobrando para a América Latina a pressão para que os Estados adotassem medidas de prevenção e combate ao terrorismo e aumentassem a eficácia do combate ao crime organizado, entendido como “facilitador” do terrorismo. O uso das forças militares na “guerra ao terror” no Afeganistão e Iraque teve suas conseqüências com o maior envolvimento militar norte-americano na Colômbia.

O desinteresse dos EUA pela América Latina permitiu uma margem de manobra para o Brasil assumir um papel de líder regional e articulasse a criação de instituições sub-regionais no campo da segurança como o CDS. No



entanto, enquanto os EUA têm poder e disposição de impor ou persuadir os países da América Central e Caribe a aceitar sua visão estratégica, o Brasil não tem esse mesmo poder nem intenção, esforçando-se para desenvolver uma política de segurança cooperativa e fortalecer os governos e a democracia no sub-continente, mantendo-o estável.

O fim da Guerra Fria e a ampliação do termo segurança abarcando diversos setores como ambiental, societal, econômico, além do militar, resultaram na proposta dos EUA para que os países latino-americanos envolvessem suas forças armadas no combate às “novas ameaças”. Ou seja, houve uma pressão pela mudança das funções das forças armadas em direção a questões afetas a segurança pública e às forças policiais. A intenção de envolver militares latino-americanos na “guerra contra o terror” ou no combate ao crime organizado e ao narcotráfico faz parte do interesse dos EUA em permitir que seus militares estabeleçam conexões em diversas regiões no mundo. Em contraposição, o Brasil se apresentou como incentivador da criação de instituições e mecanismos próprios sul-americanos para a discussão e a solução de problemas de segurança no âmbito sub-regional, além da postura de mediador adotada em várias ocasiões como no golpe na Venezuela em 2002.

CONCLUSÕES

No atual sistema internacional interligado, a distância entre a periferia e o centro foi encurtada. Instabilidades internas têm repercussão regional e crises regionais acabam tendo consequências globais. É difícil que os Estados se isolem no âmbito de suas fronteiras e fiquem imunes a alguns problemas externos, ou que consigam resolver unilateralmente todos os seus problemas de segurança. Há, de qualquer forma, a participação ativa ou passiva nos problemas de segurança em geral.



SERGIO LUIZ CRUZ AGUILAR

A América Latina, por estar afastada dos centros nevrálgicos de insegurança do globo, Europa (palco das duas maiores guerras mundiais), Ásia, Oriente Médio e África, manteve uma postura de distanciamento dos problemas globais de segurança. No entanto, hoje há a visão de que deve participar, se envolver, e até influenciar nas crises que possam ameaçar seus interesses. Isso significa ter uma participação mais ativa nos processos de segurança regionais e globais, dos foros multilaterais e dos empreendimentos pela resolução dos conflitos como as operações de paz.

Não tendo capacidade econômica, política ou militar para influenciar de maneira decisiva em crises que surjam ou mesmo no debate internacional sobre segurança, cabe a institucionalização de mecanismos coletivos como a UNASUL e seu CDS para, coletivamente aumentar a capacidade de influenciar e, ao mesmo tempo, procurar firmar uma visão comum de segurança.

Mas o sistema interamericano, estruturado em torno da OEA, TIAR e da JID, não conseguiu expressar um consenso em torno das questões de segurança no continente. Não há uma agenda comum em matéria de segurança regional nem uma articulação de políticas de defesa entre os países americanos. A OEA é fortemente influenciada pelos EUA que têm suas prioridades em segurança voltadas para outras regiões. As assimetrias e as diferentes características de cada sub-região se fazem presentes em diversas áreas. As percepções, preocupações e prioridades em segurança são diferentes em cada uma delas. Não há uma identidade regional ao mesmo tempo em que foram conformados diversos grupos de integração sub-regional (MERCOSUL, Comunidade Andina, Caribe, América Central, NAFTA).

Além disso, a aceitação dos conceitos de “segurança humana” e “segurança multidimensional” abriu um amplo espectro de possibilidades no qual qualquer coisa pode ser classificada como ameaça a segurança o que acaba dificultando entendimentos e a conformação de uma visão comum na região.



Havendo dificuldade de definir exatamente as ameaças, há dificuldade em estabelecer claramente situações que devem ser tratadas no âmbito da política, das polícias ou das forças armadas. Assim, enquanto alguns Estados mantêm suas forças armadas direcionadas exclusivamente para a defesa territorial contra ameaças estatais externas, outros seguem a cartilha dos EUA e direcionam suas forças militares também para o combate a ameaças que seriam da alçada das forças policiais, com todas as conseqüências para o preparo e emprego dessas forças (instrução, equipamento, etc.).

Percebe-se que, no geral, que a atual agenda de segurança na América Latina se relaciona com atores não estatais geradores de insegurança que, por serem transnacionais, impõem aos Estados a adoção de medidas de coordenação e cooperação. Os mecanismos, foros políticos de discussão e tratados, de caráter coletivo (regional ou sub-regional), bilaterais ou trilaterais, ajudaram a melhorar as relações entre os países latino-americanos no âmbito da segurança e defesa.

A nova dinâmica de integração regional, o desenvolvimento político interno dos países, as mudanças na natureza dos conflitos, as diferentes percepções de ameaças sub-regionais e o enfoque mais abrangente do termo segurança são fatores que determinam os arranjos de segurança e defesa na América Latina.

Apesar dos diversos contenciosos que ainda existem a situação da segurança na América Latina apresenta-se como promissora na medida em que os problemas têm sido tratados no âmbito político ou nas instâncias jurídicas internacionais.

Assim, há um ambiente saudável no campo da segurança e defesa entre os países latino-americanos. O atual estado das relações na América Latina tem garantido a possibilidade de resolver pacificamente os conflitos que surjam entre os Estados, aprimorar os instrumentos coletivos de prevenção e combate



SERGIO LUIZ CRUZ AGUILAR

às “novas ameaças”, relacionar a segurança com o desenvolvimento no âmbito da chamada “segurança multidimensional”, permitindo que se implementem projetos e programas conjuntos de “segurança alimentar”, “polícia democrática”, etc. Em suma, é um caminho para que se estabeleça uma zona de paz em toda América Latina e que sirva de modelo para outras regiões do mundo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. 2010. *Segurança e Defesa no Cone Sul: da rivalidade da Guerra Fria à cooperação atual*. São Paulo: Porto de Idéias.

ARGENTINA. 2000. *Ley 25240 - Acuerdo sobre Cooperación en Materia de Catástrofes con Chile*. Buenos Aires: Boletín Oficial, 26 de janeiro.

BRANDT, Willy. 1980. *North-South: a programme for survival*. Londres: Pan Books.

BRASIL. AMRE. 1970. Embaixada do Brasil em La Paz. Ofício n. 261 de 21 de julho.

_____. MD. 1995. *Declaração de Santiago sobre Medidas de Fortalecimento da Confiança e da Segurança*. AG/OEA. 4ª Sessão Plenária. Santiago, 10 de novembro.

_____. 1998. *Declaração de São Salvador sobre Medidas de Fortalecimento da Confiança e da Segurança*. AG/OEA. 5ª Sessão Plenária. San Salvador, 28 de fevereiro.

BRUNDTLAND, Gro Harlem. 1987. *Our common future*. Londres: Oxford University Press.

BUZAN, Barry. 1991. *People, States and Fear: an Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. 2a Ed. Colorado: Lynne Rienner Publishers.

CAN. 2002. *Compromisso de Lima*. Lima, 17 junho. In: http://www.comunidadeandina.org/documentos/actas/compromiso_lima.htm (acessado em 05 de abril de 2007).

_____. 2010. Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. *Principios Orientadores y Agenda Estratégica Andina*. In:



http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/Agenda_Estrategica2010.pdf (acessado em 21 de abril de 2013).

_____. 2002. *Declaración sobre Zona de Paz Sudamericana*. Equador. In: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/CG_anexo2.htm (acessado em 04 de abril de 2007).

CENTRE FOR INTERNATIONAL POLICY. 2008. Latin America Working Group. *Foreign Military Interaction (FMI)*. In: <http://www.ciponline.org/facts/fmi.htm> (acessado em 25 de julho de 2008).

CHILE. MRE. 2013. *Declaración Conjunta de los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa del Peru y Chile*. In: http://www.minrel.gob.cl/prontus_minrel/site/artic/20130503/asocfile/20130503160804/declaracion_iv_reunion_2_2.pdf (acessado em 10 de maio de 2013).

CONTRERAS, Carmen Marianella. 2013. *La I Cumbre CELAC-UE: una asociación birregional más pragmática y equilibrada*. Caracas: Consejo Venezolano de Relaciones Internacionales. In: <http://www.covri.org/resources/uploads/17-02-2013/51215687e51a4.pdf> (acessado em 21 de abril de 2013).

COQUI, Martha Bárcena. 2000. La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo. *Revista Mexicana de Política Exterior*, Tlatelolco, n. 59.

Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa. 2001. Rio de Janeiro: Objetiva.

ESG. 2006. *Manual Básico. Elementos Doutrinários*. Rio de Janeiro: ESG.

GONZALEZ, Fabio Ruperto Martinetti. 1998. *As Forças Armadas Nacionais e suas Perspectivas de Integração no Mercado Comum do Sul (Mercosul)*. Monografia. Rio de Janeiro: ECEME.

GUATEMALA. MD. 2013. *Conferencia de Fuerzas Armadas Centroamericanas*. In: <http://www.mindef.mil.gt/mdf/cfac/historia.html> (acessado em 21 de abril de 2013).

Handon House Webster's Unabridged Dictionary. 1997. 2a Ed. Nova Iorque: Handon House.

LA PORTA, Marco Antonio de Mattos. 1992. Missão Militar Brasileira: 50 anos de amizade. *Revista do Exército Brasileiro*, Rio de Janeiro, v. 129, n. 3, jul./set.

LAFER, Celso. FONSECA Jr, Gelson. 1997. Questões para a Diplomacia no Contexto Internacional das Polaridades Indefinidas (Notas Analíticas e Algumas Sugestões). In FONSECA JÚNIOR, Gelson. CASTRO, Sergio Henrique Nabuco (Orgs.) *Temas de Política Externa Brasileira II*. São Paulo: IPRI/FUNAG/Paz e Terra, p. 49 – 77.

LEONEL, Benedito Onofre Bezerra. 1996. Segurança e Defesa no Século XXI. *Revista da Escola Superior de Guerra*, Rio de Janeiro, a. 12, n. 32.



SERGIO LUIZ CRUZ AGUILAR

MANAUT, Raúl Benítez. 2009. La Iniciativa Mérida: nuevo paradigma en la relación de seguridad México-Estados Unidos-Centroamérica. *Revista Mexicana de Relaciones Exteriores*, n. 87, jul/out., p. 215-242. In: <http://www.sre.gob.mx/revistadigital/images/stories/numeros/n87/benitez.pdf> (acessado em 21 de abril de 2013).

MERCOSUL. CMC. 1999. Decisão n. 22 e 23/99. *Plano Geral de Cooperação e Coordenação Recíproca para a Segurança Regional*. XVII CMC. Montevideu, 7 de dezembro.

NICARAGUA. MRE. 2007. *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica*. In: http://www.cancilleria.gov.ni/docs/files/sica_segu95.pdf (acessado em 05 de abril de 2007).

OEA. 2002. AG/DEC. 27 (XXXII-O/02). *The multidimensional approach to hemispheric security*. Bridgetown, 2 de junho.

_____. 1991. AG/RES 1123 ((XXI-O/91). *Cooperation for Security in the Hemisphere*. OENSer.PIXXI.O.2. Twenty-First Regular Session. June 3 - 8, 1991. Proceedings, v. I. Santiago, 20 de agosto.

_____. 2003. Documento OEA/Ser.K/XXXVIII CES/DEC.1/03rev.1. *Declaração sobre Segurança nas Américas*. 28 de outubro.

ONU. 1985. Documento A/40/553. *Estúdios sobre los conceptos de seguridad*. Nova Iorque.

_____. PNUD. 1994. *Relatório do PNUD*. Nuevas dimensiones de la seguridad humana. Nova Iorque.

PALMA, Hugo. 1988. Medidas de Confianza Recíproca. In: *Seminário Internacional de Seguridad Democrática Regional: una concepción alternativa de seguridad*. Documento de Trabajo. Santiago: Comisión Sudamericana de Paz.

PALME, Olf. 1982. *Common Security: a blueprint for survival*. Nova Iorque: Simon and Schuster.

PERU. MRE. 2013. *Declaración Conjunta de los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa del Estado Plurinacional de Bolivia y de la República del Peru*. Santa Cruz de la Sierra, 15 de março. In: <http://www.rree.gob.pe/noticias/Documents/Declaraciones%20Conjuntas/Declaraci%C3%B3n%20Conjunta%20II%20Reuni%C3%B3n%20+2%20Per%C3%BA%20Bolivia.pdf> (acessado em 21 de abril de 2013).

Regional Security System. 1996. Saint Georges. Granada, 5 mar. 1996. In: <http://www.state.gov/t/ac/csbm/rd/4367.htm> (acessado em 05 de abril de 2007).

RESDAL. 2012. *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe*. Buenos Aires: Resdal. In: <http://www.resdal.org/atlas/atlas12-05-relaciones-hemisfericas.pdf> (acessado em 21 de abril de 2013).



SICA. 2011. *Declaración de Guatemala*. Ciudad de Guatemala, 22 de junho.

_____. 2005. *Reunión del Consejo de Ministros de Gobernación y/o Seguridad Pública y Ministros de Defensa de Centroamerica*. Managua, 31 de agosto.

_____. 1995. *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica*. Honduras, 15 de dezembro. In: http://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=trat_974_4_04102005.htm (acessado em 22 de abril de 2013).

SNYDER, Craig A. 1999. *Contemporary Security Strategy*. Londres: Macmillian Press.

UNASUR. In: <http://isags-unasul.org/interna.asp?lang=3&idArea=38> (acessado em 22 de abril de 2013).

WAEVER, Ole. BUZAN, Barry. WILDE, Jaap de. 1998. *Security: a New Framework for Analysis*. London: Lynne Rienner Publishers.

WEAVER, Ole (Org.). 1995 *On Security*. New York: Columbia University Press.

Recebido em: 15.07.2013

Aprovado em: 28.07.2013

AMÉRICA LATINA FRENTE A LA RIVALIDAD INTER-HEGEMÓNICA SINO-ESTADOUNIDENSE: DILEMAS PARA LA AUTONOMÍA DE UNA REGIÓN EMERGENTE

JAIME PRECIADO e PABLO UC

Professor Investigador do Departamento de Estudo Ibéricos e Latino americanos (DEILA) da *Universidad de Guadalajara* (México).
E-mail: japreco@hotmail.com

Mestre em Ciências Sociais e Humanísticas (CESMECA). Chiapas (México).
E-mail: pablo.uc@gmail.com

RESUMEN: Este trabajo tiene como objetivo reflexionar sobre los espacios, estrategias e instituciones orientadas a la construcción de una autonomía regional latinoamericana, considerando el actual escenario de rivalidad inter-hegemónica entre EEUU y China y sus proyecciones geopolíticas y geoeconómicas sobre la región. Ejes de tensión que condicionan el perfil autónomo de América Latina en el escenario internacional. Para cuya comprensión, se consideran las proyecciones y plataformas de la integración regional desde un doble ángulo. Por un lado, como una de las fuentes centrales en la consolidación de un perfil autónomo y emancipatorio frente al orden geopolítico dominante –las nuevas dimensiones de inserción-desconexión estratégica- que se gestan en la región latinoamericana; por otro lado, se analizan los procesos de integración como estructuras de re-funcionalización a los esquemas hegemónicos de potencias centrales, o en emergencia, y a las nuevas dinámicas del patrón capitalista mundial.

Palabras clave: *América Latina; Rivalidad inter-hegemónica; Autonomía regional*



AMÉRICA LATINA FRENTE A LA RIVALIDAD...

ABSTRACT: This paper aims to reflect on the spaces, strategies, and institutions directed to the construction of a Latin American regional autonomy, considering the current scenario of inter-hegemonic rivalry between the U.S. and China and their geopolitical and geo-economic projections for the region. Tension axes that condition the standalone profile of Latin America in the international scenario. For a better comprehension about the subject, projections and regional integration platforms are considered from a double angle. On the one hand, as one of the central sources in building a standalone and emancipatory profile against the dominant geopolitical order – the new dimensions of strategic insertion-disconnection – that develop in Latin America; on the other hand, the integration processes are analyzed as structures of refunctionalization to the central (or emerging) powers hegemonic schemes, and the new dynamics of the global capitalist pattern.

Keywords: Latin America – Inter-hegemonic rivalry – Regional Autonomy



INTRODUCCIÓN

Para algunos *think tanks* estadounidenses, tales como el Centro sobre Asuntos Hemisféricos, la Oficina de Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA) o el propio *Council on Foreign Relations* (CFR), la primera década del siglo XXI demarcó la capacidad latinoamericana de despliegue autonómico regional más claro en la historia de las relaciones interamericanas. Despliegue relacionado con el particular énfasis con que Estados Unidos (EEUU) re-orientó sus prioridades geopolíticas hacia Oriente Medio y Asia Central (Márquez, 2011), en el período posterior a los actos terroristas del 11-S (2001), y luego en la era Obama (2009-2013-...), en que las prioridades estadounidenses se redirigieron al sudeste asiático.

La capacidad autonómica de varios países de la región (fundamentalmente de Sudamérica) se vio reflejada en el viraje de sus sistemas políticos, hacia el cuestionamiento, “apropiación” y ampliación de los esquemas liberales sobre democracia, participación y representación política, en el logro de nuevos sistemas de partidos, y la creación de nuevos regímenes constitucionales que han incorporado figuras de autodeterminación, descentralización, democracia comunitaria, figuras de participación política, a la par que se ensayan diversas perspectivas de desarrollo con perfiles anti-hegemónicos impulsadas desde los movimientos sociales (Venezuela, Ecuador, Bolivia).

Además, se han trazado nuevos lineamientos estratégicos para la recuperación –o al menos mayor control sobre la gestión- de los recursos naturales y la dirección de las economías nacionales, dentro de un marco contradictorio que atraviesa a los gobiernos centrales de la región, en el que se debate si se trata de un renovado capitalismo de estado, o si estamos ante experiencias post-



AMÉRICA LATINA FRENTE A LA RIVALIDAD...

neoliberales que representan una fase transitoria del capitalismo. Este debate gira en torno de la interpretación de evidencias cuyo despliegue y profundidad está por verse; entre ellas, una relativa 'mayor soberanía' frente a las instituciones financieras internacionales; la construcción de 'campos políticos' más autónomos frente al histórico panamericanismo, los cuales se apoyan en el fortalecimiento creciente de los esquemas de integración regional, con una inserción que apuesta al emergente orden geopolítico multipolar. También se registran esquemas de cooperación y correlaciones de poder geoeconómico desde una perspectiva sur sur, que han llevado a rediscutir los modelos de desarrollo nacionales y regionales, y a enfrentar con nueva intensidad los agudos dilemas del neo-extractivismo contemporáneo.

La posición estructural de América Latina y el Caribe a inicios de la década del 2000, había sido definida de acuerdo con la capacidad de inserción internacional de las principales potencias medias de la región (Brasil y México), y la consolidación de las semi-periferias en emergencia: Argentina, Venezuela, Chile... (Preciado, 2008). Paralelamente, a lo largo de la década en curso, se han replanteado los alcances y capacidades de sostenimiento de proyectos políticos contra-hegemónicos latinoamericanos, así como se dan realineamientos estratégicos para la reactivación de un proyecto neoliberal reforzado por iniciativas de alcance regional, el reposicionamiento hegemónico estadounidense, la determinante posición de actores extra-regionales en la nueva estructura extractivista, de endeudamiento y dependencia, lo cual no impide que se fortalezca simultáneamente la centralidad de los procesos de integración.

La consolidación de los bloques regionales se han convertido en una variable imprescindible para interpretar la capacidad real y potencial de los países de la región para insertarse favorablemente en el orden poli-céntrico emergente, en la medida en que posibilita escenarios materiales, simbólicos e institucionales



JAIME PRECIADO E PABLO UC

de autonomía frente a EEUU y, ahora, frente a la expansiva política comercial de China en la región.

Este trabajo tiene como objetivo reflexionar sobre los espacios, estrategias e instituciones orientadas a la construcción de una autonomía regional latinoamericana, considerando el actual escenario de rivalidad inter-hegemónica entre EEUU y China y sus proyecciones geopolíticas y geoeconómicas sobre la región. Ejes de tensión que condicionan el perfil autónomo de América Latina en el escenario internacional. Para cuya comprensión, se consideran las proyecciones y plataformas de la integración regional desde un doble ángulo. Por un lado, como una de las fuentes centrales en la consolidación de un perfil autónomo y emancipatorio frente al orden geopolítico dominante –las nuevas dimensiones de inserción-desconexión estratégica- que se gestan en la región latinoamericana; por otro lado, se analizan los procesos de integración como estructuras de refuncionalización a los esquemas hegemónicos de potencias centrales, o en emergencia, y a las nuevas dinámicas del patrón capitalista mundial.

En un primer apartado, se presentan las dimensiones de rivalidad inter-hegemónica sino-estadounidense. Enseguida, se elabora un balance de la proyección geoeconómica y geopolítica tanto de EEUU como de China. Finalmente, se plantean los escenarios contemporáneos de integración regional latinoamericana y sus perspectivas autonómicas frente al entramado geopolítico mundial contemporáneo.

DIMENSIONES GEOESTRATÉGICAS DE LA RIVALIDAD INTER-HEGEMÓNICA SINO-ESTADOUNIDENSE

En un artículo seminal del *Chinese Journal of International Politics*, Zixiao y Zweig (2009) se preguntan si el sentimiento anti-norteamericano tiene una relación directa con el sentimiento pro-China. La interrogante puede tomar muchas aristas.

Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.2. n.3, jan./jun., 2013
Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>>



AMÉRICA LATINA FRENTE A LA RIVALIDAD...

Para el historiador Niall Ferguson, el sangriento siglo XX fue testigo del "declive de Occidente" y de una "reorientación del mundo" hacia el Oriente (citado en Zixiao y Zweig, 2009). En otras palabras, parece que el declive del liderazgo estadounidense como última potencia hegemónica del occidente Atlántico, daría paso a un nuevo orden mundial que emerge del oriente Pacífico, dirigido por una nueva potencia que podría ser la China del siglo XXI.

No obstante, los ciclos hegemónicos requieren ser interpretados desde una perspectiva de larga duración, según la cual el recambio o tránsito hegemónico se caracteriza por un declive/decadencia, renovación o auge/emergencia de una nueva potencia (Wallerstein, 2005). Por ello, existe un periodo de rivalidad inter-hegemónica que puede tomar varias décadas, toda vez que se transita por una disputa que deriva en un paulatino proceso de reestructuración de las tres esferas determinantes en el diseño de la política y la economía internacional: poder material (económico y militar), instituciones e ideas hegemónicas. En estos términos, existe una relación directa entre la conformación de un orden (geopolítico) mundial y el auge y caída de las grandes potencias, en un marco de transición más gradual que de transformaciones súbitas o abruptas, aun cuando existan simbólicas coyunturas de transición hegemónica.

Existen diversas dimensiones que permiten reconocer la rivalidad inter-hegemónica entre EEUU y China. De acuerdo con Ikenberry (2008), la perspectiva realista de las relaciones internacionales señala que conforme China se vuelve más poderosa y la posición de Estados Unidos se erosiona, es probable que ocurran dos cosas: "China tratará de utilizar su creciente influencia para reconfigurar las reglas y las instituciones del sistema internacional de manera que sirvan mejor a sus intereses, y otros Estados del sistema - especialmente el hegemón en declive- empezarán a considerar a China como una amenaza cada vez mayor para su seguridad" (Ikenberry, 2008: 1). Esta perspectiva plantea "una China cada día más



JAIME PRECIADO E PABLO UC

poderosa y un Estados Unidos en declive, enfrascados en una batalla épica por las reglas y el liderazgo del sistema internacional" (Ikenberry, 2008: 2). No obstante, se trata de una perspectiva que carece de los matices necesarios para contextualizar la todavía carente sustancialidad hegemónica a la que aspira China (Arrighi, 2007), y el todavía persistente poder político y militar estadounidense sin el cual es imposible dilucidar en torno al contexto político internacional contemporáneo.

El posicionamiento de la política exterior estadounidense tras la llegada de Barack Obama a la presidencia de ese país, es una de las más simbólicas manifestaciones para comprender la emergente y palpable rivalidad sino-estadounidense. Apenas transcurrido un mes de su gestión como presidente, Obama estableció la directriz que debería regir la relación con China: más cooperación, en más asuntos, y más frecuentemente (Economy & Segal, 2009). Es decir, se estableció como prioridad construir una relación más intensiva con China como socio político y comercial en un ámbito global. Incluso, la relación sino-estadounidense fue llevada a un nuevo nivel por la canciller Hillary Clinton, bajo el concepto que el estratega Zbigniew Brzezinski (2009) sugirió: la construcción de un 'G-2', cuyo objetivo era construir el compromiso de ambas naciones no sólo con una agenda bilateral, sino sobre el mundo en general (Brzezinski, 2009), a través de la resolución de la agenda internacional más acuciante a finales del siglo XXI: superar la crisis financiera internacional, contener el cambio climático, limitar la proliferación de armas de destrucción masiva, diluir las tensiones en la península de Corea, e incluso ayudar a resolver el conflicto Israelí-Palestino (Economy & Segal, 2009).

Ciertamente, el escenario mundial parece garantizar que tanto Washington como Pekín están destinados al fracaso si intentan hacer frente a los problemas de la agenda global de forma unilateral y sin la construcción de poderes inteligentes (Nye, 2011). No obstante, en la práctica concreta, tal resolución no siempre se



AMÉRICA LATINA FRENTE A LA RIVALIDAD...

refleja como la prioridad de sus políticas exteriores. A pesar de que EEUU sigue siendo el segundo socio comercial más importante de China después de la Unión Europea, la cooperación-negociación está profundamente condicionada por los intereses nacionales de cada una de los países, y la interdependencia comercial existente entre ambas naciones ha tomado un creciente rumbo asimétrico, considerando que China llegó a detentar en 2010 casi la mitad del déficit total de EEUU, frente al tercio que representaba en 2008, hasta llegar a ser el principal acreedor del Tesoro estadounidense (Reinoso, 2010a).

Frente a tal escenario, resulta de gran importancia identificar las dimensiones de rivalidad sino-estadounidense, con el fin de conocer las implicaciones –vistas como espacios estratégicos o condicionamientos- para el nuevo posicionamiento de América Latina como una región con creciente protagonismo en el emergente orden poli-céntrico, y en sus proyecciones como región y proyecto emergente autónomo.

DIMENSIÓN POLÍTICO-DIPLOMÁTICA

Son varios los elementos que han amenazado con desbordar una 'guerra diplomática' y que hacen perder de vista el llamado a la construcción de un auténtico G-2. Mientras que el último gran reajuste de poderes en la agenda militar estadounidense anunciada a finales de 2012, explicitó la re-valoración estratégica de Asia en su agenda de política exterior, varios desajustes político diplomáticos parecen haber reforzado un rumbo de tropiezos y conflictividad durante la primera gestión del gobierno Obama-Clinton. En la primera fase destaca: la descripción hecha por el secretario del Tesoro, Timothy Geithner, en la que acusó a China de ser un país manipulador de la moneda; las iniciativas del senado estadounidense para impulsar un régimen de sanción comercial contra China, a pesar del llamado



JAIME PRECIADO E PABLO UC

estadounidense a que ambos países abordarán el “mismo barco” para conducir la economía mundial; el constante llamado de la canciller Hillary Clinton para una mayor y urgente libertad religiosa en China (Cruz, 2010).

Por otra parte, el gobierno estadounidense decidió realizar una significativa venta de armas a Taiwán (6.400 millones de dólares en armamento moderno) y recibir en la Casa Blanca al Dalai Lama a inicios de 2010 (aunque fuese por la puerta trasera), lo que suscitó importantes críticas por parte del gobierno chino. A ello se sumó el conflicto con la empresa *Google* -que ha recibido el apoyo expreso de la Administración Obama en su denuncia de la “censura” y la falta de libertad de expresión que persiste en China-, lo cual es un ejemplo de las tensiones que Pekín mantiene con una serie de empresas multinacionales de tecnología de capital estadounidense, a las que acusa de “infiltrar y subvertir” asuntos internos del país asiático (Cruz, 2010; Justo, 2010).

El fin de la primera década del siglo XXI, apuntó a un evidente enfriamiento en las relaciones bilaterales, el fracaso del proyecto del G-2 y una intensificación de la rivalidad inter-hegemónica. No obstante, el cierre de la primera administración de Obama mostró un esfuerzo por la estabilización de las relaciones. Para 2012, y a pesar de la polémica que causó el virtual asilo en la embajada de EEUU en China del disidente y activista de derechos humanos Chan Guangcheng, quien cumplía un arresto domiciliario tras cuatro años de prisión, las prioridades de la agenda bilateral sino-estadounidense se impusieron (O’Hanlon, 2013).

Los asuntos internacionales estratégicos -el polémico programa nuclear en Irán, las relaciones con Corea del Norte¹ y la violencia en Siria- hicieron que las sendas diplomáticas retomaran su cauce. En febrero de ese año Obama recibió al

¹ El trabajo diplomático estadounidense impulsado por Clinton logró para su fase final que China se adhiriera a la condena a Corea del Norte en enero de 2013 en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, por el lanzamiento de un cohete en diciembre de 2012 (Charbonneau, 2013).



AMÉRICA LATINA FRENTE A LA RIVALIDAD...

vicepresidente chino Xi Jinping, y en mayo la Secretaria de Estado H. Clinton visitó China junto con el secretario del Tesoro, Timothy Geithner. Aunque la diplomacia dirigida por Clinton no constituyó las bases de una nueva doctrina de política exterior, sí logró las bases para una institucionalidad tersa de las relaciones con Pekín (LaFranchi, 2013).

ESCENARIO ENERGÉTICO Y TECNOLÓGICO

Una de las manifestaciones del repliegue estadounidense ante la creciente rivalidad inter-hegemónica, ha sido el fortalecimiento de herramientas proteccionistas por parte de EEUU, situación en la que subyace una diferencia sobre la forma que se determina el modelo económico y el alcance de los intereses de grupos internos en la formación de la política doméstica y exterior de cada país. Uno de los más reciente ejemplos del 'patriotismo económico estadounidense' se ha proyectado en el ámbito energético.

A mediados de la primera década del siglo XXI, el gobierno de EE.UU. intervino para impedir la compra de *Unocal Corporation* -una firma energética estadounidense de casi 115 años que concentra importantes reservas de crudo y gas natural en América del Norte y Asia-, por parte de la compañía petrolera *CNOOC Limited* (China National Offshore Oil Company), que en junio de 2005 anunció una oferta de 18 mil 500 millones de dólares para comprarla. No obstante, la movilización de la 'petrocracia' republicana estadounidense, logró bloquear la oferta china y reorientarla al capital estadounidense, lo que concluyó con la venta de *Unocal Corporation* a la transnacional californiana *Chevron Texaco*, a un precio incluso menor que el ofrecido por CNOOC (Klare, 2008: 1-8).

En la misma dimensión energética, cabe señalar que desde el año 2000, la demanda mundial de petróleo ha crecido en siete millones de barriles diarios



JAIME PRECIADO E PABLO UC

(mbd), de los cuales dos (es decir, cerca del 30%), fueron a parar a China (Isbell, 2008). Según las estimaciones de la Agencia Internacional de Energía (AIE), las importaciones de petróleo de China pasarán de los ocho mbd que demanda en 2010, a los diez mbd en 2030 (ALMD, 2010c). El aumento de esta demanda energética por parte de China, ha creado una competencia peligrosa con Washington por el control de los mercados de materias primas en general y el de hidrocarburos en particular. De hecho, según las declaraciones hechas en junio de 2010 al diario estadounidense *Wall Street Journal* por parte del jefe de la Agencia Internacional de Energía (AIE), Faith Birol, China había sobrepasado a EEUU al convertirse en el primer consumidor mundial de energía:

Al convertirse en el principal consumidor de energía planetario, China afianzará su papel dominante en la escena internacional y marcará el rumbo de nuestro futuro global [...] determinará de forma decisiva no sólo los precios que se pagarán por combustibles clave sino también los sistemas energéticos que predominarán de aquí en adelante [...], las decisiones chinas en materia energética determinarán si China y Estados Unidos pueden evitar verse arrastrados a una batalla global por la importación de petróleo y si el mundo escapará a un cambio climático de dimensiones catastróficas (Klare, 2010: 2-3).

A este escenario de rivalidad energética, es importante agregar el giro cualitativo en las empresas multinacionales instaladas en China, las cuales empiezan a desplazar hacia este país sus actividades con alto valor añadido, especialmente de Investigación y Desarrollo (I+D). De acuerdo con el sitio especializado en asuntos económicos *China Economic Review*, el número de centros de I+D pertenecientes a empresas extranjeras instaladas en China han pasado de 0 a 680 en 15 años. Situación que inquieta profundamente a EEUU y a la Unión Europea, como lo demuestra la creciente elaboración de instrumentos legislativos orientados a proteger sus sectores estratégicos y a generar obstáculos para la transferencia de tecnologías a China (ALMD, 2010a:67).



AMÉRICA LATINA FRENTE A LA RIVALIDAD...

Otra dimensión de creciente importancia en el ámbito de rivalidad inter-hegemónica sino-estadounidense está relacionada con la posición que juegan ambos países en la construcción de un régimen sustentado en energías renovables. China no sólo ha profundizado su dependencia al petróleo sino también al carbón con resultados depredadores del ambiente, por lo que sus compromisos sobre el calentamiento global resultan por demás retóricos. Sin embargo, los dirigentes del país se han visto obligados a sensibilizar su proyecto de desarrollo ante las demandas de grupos ecologistas internos y sobre todo, ante el llamado de instancias internacionales que insisten en la necesidad de desarrollar energías renovables, especialmente la eólica y la solar.

De allí que, paradójicamente, China se haya convertido en el principal productor mundial de turbinas de viento y paneles solares, y haya comenzado a exportar su tecnología incluso a EEUU. En este sentido, las mejoras técnicas podrían llegar a posicionar al país oriental "en la vanguardia de una auténtica revolución tecnológica, del mismo modo que la primacía de los Estados Unidos en tecnología petrolífera los catapultó al frente de las potencias mundiales en el siglo XX" (Klare, 2010:3). Esta situación lleva a reforzar la idea de que si EEUU no consigue mantener el ritmo de China en el ámbito de I+D, despliegue comercial y vanguardia en la inminente revolución tecnológica del siglo XXI, existirá una aceleración en su declive como potencia mundial.

DIMENSIÓN MILITAR

En un discurso frente al club económico de Nueva York en 2010, la canciller Hillary Clinton se refirió al giro del pivote estadounidense rumbo a Asia, reconociendo que el centro de gravedad económico y político se está orientando hacia el 'este'. En el mes de noviembre de 2011, el mandatario estadounidense



JAIME PRECIADO E PABLO UC

confirmó con contundencia que los planes a futuro indicaban una reorientación del presupuesto militar, el cual había estado concentrado en el oriente medio (fundamentalmente en Afganistán, Iraq y Pakistán), para re-concentrarse en la región de Asia Pacífico.

La modificación de la estrategia político-militar estadounidense se ha reflejado en dos elementos fundamentales anunciados a finales del año 2011 y confirmados en el mes de enero de 2012. El primero, fue el recorte del presupuesto militar estadounidense de 450 mil millones de dólares para la próxima década, como parte del ajuste económico del país (BBC, 2012a), así como la reducción del número de tropas en menos de la mitad en el oriente medio, tras el anuncio en octubre de 2011 del retiro total de tropas para fines del mismo año².

En cualquiera de los casos, es importante señalar que el recorte militar estadounidense debe reconsiderar el giro en los usos tradicionales de la capacidad de beligerancia militar estadounidense (teoría de contrainsurgencia, invasión por tierra y ocupación territorial), a nuevas herramientas de inteligencia (informática y nanotecnológica), realización de operaciones irregulares con fuerzas especiales, uso de aviones con armamento letal no tripulados (drones)³, un aumento general en las operaciones “quirúrgicas” letales, y uso de armas cibernéticas ofensivas y perturbadoras (Hurlburt, 2012). Aunque existe una caída en la inversión militar regular, aún es poco transparente el aumento en la inversión que el Pentágono

² Cabe señalar que de acuerdo con el Departamento de Estado de EEUU, para el mes de octubre de 2011 cerca de 38.000 soldados permanecían en Iraq (de los 180.000 soldados que permanecían en 2008). No obstante, durante el anuncio de la reducción antes señalada, Obama indicó que existía una reducción efectiva de la mitad de las tropas, a pesar de que el Pentágono había anunciado la permanencia de apenas 150 soldados que brindarían seguridad militar a la embajada estadounidense en el país árabe (BBC, 2012c).

³ Los *drones* armados también se encuentra en el repertorio militar del gobierno chino, como lo demostró en una intervención en Myanmar contra un capo del narcotráfico perseguido por Pekín. Aunque más de setenta países poseen *drones*, sólo cinco países poseen vehículos aéreos no tripulados con armamento: EEUU, China, Reino Unido, Israel e Italia (Roberts, 2013).



AMÉRICA LATINA FRENTE A LA RIVALIDAD...

dedica a la contratación de empresas privadas para garantizar su doctrina de lucha contra el narcotráfico, que ha significado un rediseño de las estrategias de injerencia policiaco-militar con fines contra-insurgentes, así como el control de la economía de guerra en los espacios urbanos, de gran impacto en América Latina (Salazar, 2012).

De acuerdo con una reciente investigación de la BBC de Londres, es claro que el Departamento de Defensa de EEUU “está delegando su lucha contra el narcotráfico a través de contratos multimillonarios con empresas privadas que se encargan de prestar asesoría, capacitación y realización de operativos en países productores de drogas y con vínculos al llamado *narcoterrorismo*, incluyendo América Latina” (Márquez, 2012). Se trata, de una paulatina pero creciente delegación de las responsabilidades fundamentales del Estado a manos de la iniciativa privada que ha sido legalizada por el gobierno estadounidense a través de la Oficina de Programas de Tecnología Contra el Narcoterrorismo (CNTPO, por sus siglas en inglés) cuya última instancia es la subsecretaría de Defensa para Antinarcóticos y Amenazas Globales (Márquez, 2012).

El segundo elemento que delinea la modificación de la estrategia político-militar estadounidense, es el anuncio del reforzamiento de su presencia castrense en Asia-Pacífico. El gobierno estadounidense ha refrendado su rol militar no sólo como una potencia Atlántica, sino como una potencia del Pacífico. Esto ha llevado a interpretar una nueva fórmula de contención hacia China, y el rearme de una nueva guerra fría orientada a la definición de su “adversario” concreto en Asia: China (Zibechi, 2011). Esta orientación implica la disminución paulatina de efectivos militares en el Golfo Pérsico y su poderío militar en el Mediterráneo, concediendo, relativamente, más responsabilidades militares de la Organización del Tratado



JAIME PRECIADO E PABLO UC

Atlántico (OTAN) a Europa occidental⁴ (Hurlburt, 2012), sin que ello signifique su abandono de ampliación, no sólo al este europeo sino con la incorporación de sus aliados militares en América Latina, como lo representó la solicitud de adhesión a la OTAN por parte de Colombia (Borón, 2013). En paralelo, se proyecta el reforzamiento de estrategias que consoliden nuevas alianzas desde el Pacífico, tal como lo hace la OTAN en el Atlántico, lo cual involucra tanto a los países del sudeste asiático como a los de América Latina.

La respuesta de China fue inmediata. En un comunicado, aconsejó mayor cuidado a Washington en sus declaraciones y acciones sobre la región, las cuales podrían ser vistas como positivas si apuestan a la estabilidad pacífica, pero una escalada meramente militar podría ser contraproducente. Además, el comunicado afirmó que las estrategias de ascenso de China se han basado en el comercio y la diplomacia (Zhixiao, 2012). Aunque todos los balances del poderío militar estadounidense lo hacen prevalecer como la primera potencia bélica planetaria, es valioso reconocer la posición de las potencias medias frente a las centrales, y el trazo de alianzas latentes entre, por ejemplo, China, Rusia, India, Brasil, que expone un nuevo juego de fuerzas a considerar en el tablero geopolítico mundial. Así lo demuestra la *Tabla 1*, en la que se exponen los detalles del presupuesto militar, equipamiento y personal activo de algunas potencias tradicionales y otras emergentes.

⁴ Cabe señalar la gradualidad del retiro militar EEUU en Eurasia, ya que según Hurlburt (2012) la estrategia de reajuste militar estadounidense contempla la permanencia del despliegue y las instalaciones navales en el Golfo Pérsico mientras coloca a 2.500 infantes de marina en Australia (una nueva puerta a Oriente).



Tabla 1. Balance militar entre potencias centrales y emergentes (2010)

País	Presupuesto militar	Personal activo	Equipamiento
EE.UU.	US\$739.300 millones	1.569.000	6.302 tanques de guerra. 3.252 aviones caza. 71 submarinos. 450 bases de misiles intercontinentales.
China	US\$89.800 millones (*)	2.285.000	7.400 tanques de guerra. 1.669 aviones caza. 71 submarinos. 66 bases de misiles intercontinentales.
Reino Unido	US\$63.700 millones	174.000	227 tanques de guerra. 220 aviones caza. 11 submarinos. 0 bases de misiles intercontinentales. (Puede lanzar misiles desde submarinos)
Rusia	US\$52.700 millones (*)	956.000	3.310 tanques de guerra. 1.439 aviones caza. 65 submarinos. 292 bases de misiles intercontinentales.
India	US\$31.900 millones	1.325.000	3.233 tanques de guerra. 784 aviones caza. 15 submarinos. 0 bases de misiles intercontinentales.
(*) El presupuesto oficial es calculado con base en la tasa de cambio del mercado. Muchos analistas indican que el gasto real de China en defensa es mucho más alto que el mostrado en los informes del gobierno.			

FUENTE: International Institute for Strategic Studies (IISS, 2011)

DIMENSIÓN GEOECONÓMICA EN EL ESCENARIO ASIÁTICO

Entre las nuevas medidas estadounidenses para este reposicionamiento en Asia-Pacífico, destacan no sólo las del ámbito militar, sino también las del plano económico-comercial. Así lo comprueba el ambicioso *Acuerdo de Asociación Trans-pacífico* (TPP por sus siglas en inglés), anunciado por H. Clinton en octubre de 2011, el cual ha sido considerado como el nuevo pivote dirigido a Asia, según el ya mencionado 'nuevo giro del centro de gravedad estratégico y económico mundial rumbo al oriente'. Se trata de un acuerdo que inicialmente involucró a



JAIME PRECIADO E PABLO UC

nueve países del Pacífico: Australia, Brunei, Chile, Estados Unidos, Malasia, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam; y posteriormente, en 2012, a los dos socios de EEUU en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN): México y Canadá⁵.

Se impulsa una región comercial que podría alcanzar un gran dinamismo ya que representa el 19% de las importaciones del mundo, el 15% de las exportaciones y el 37 % del PIB a nivel mundial. A ello se suma la posibilidad de que la Alianza del Pacífico de América Latina (México, Colombia, Chile, Perú) se convierta en la bisagra continental que dé soporte al acuerdo y amplíe la dinámica comercial de la región trans-pacífica.

No obstante, es notable la ausencia de Japón, el principal importador de bienes de EEUU, ya que sin su presencia, el TPP apenas representa un seis por ciento de las exportaciones comerciales del mundo. La otra ausencia es estratégicamente evidente: China, que no figura en la lista. De hecho el TPP es considerado por "varios generadores de la política china e investigadores como una fuerza centrífuga que atenta contra la integración económica del este asiático" (Jin Yuan, 2012), proceso en el cual China juega un papel hegemónico a través de mecanismos como el esquema de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN+4). Más aun, se ha sostenido que la principal razón del apoyo que ha otorgado la administración de Obama al TPP, representa una herramienta política para la contención económica de China (Jin Yuan, 2012).

Aunque los diagnósticos oficiales del gobierno estadounidense proyectan resultados óptimos para la alianza, también se acrecientan los análisis pesimistas, dadas las incongruencias estructurales que impiden una adhesión plena de los

⁵ Según el embajador de Colombia ante EEUU, el ingreso de su país al TTP es latente y de gran interés para su proyecto comercial, pero sigue en espera, y podría consolidarse una vez que se concrete el ingreso de Japón (EFE, 2013). Mientras que Costa Rica, al igual que Taiwán, Filipinas y Laos, ha expresado su interés por un futuro ingreso.



AMÉRICA LATINA FRENTE A LA RIVALIDAD...

miembros (Prestowitz, 2011). En Chile, Vietnam y Malasia se ha cuestionado ya la promesa de apertura comercial que demanda el acuerdo; Japón parece lejos de incorporarse debido al gran poder del sector agrícola; México no ha podido superar los desastrosos resultados que generó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en su economía, y China permanece fortaleciendo sus relaciones comerciales con sus socios clave en el sudeste asiático: Malasia, Singapur y Vietnam, y consolidando un área de libre comercio con la ASEAN+4 desde 2010.

AMÉRICA LATINA: ¿ENTRE WASHINGTON Y PEKÍN?

Existen diversas opiniones respecto de la capacidad de influencia que pudiese llegar a ejercer China en América Latina, a la vez que la persistente influencia estadounidense ha sido re-evaluada desde la llegada a la presidencia de Barack Obama. En este sentido, la relevancia y prioridad de la región frente a las dos potencias, requiere ser contrastada desde diversos ángulos.

En mayo de 2008, el CFR emitió el informe "*Relaciones Estados Unidos-América Latina: Una nueva dirección para una nueva realidad*", en el cual expresaba textualmente que "la política estadounidense ya no puede ser basada sobre la suposición de que Estados Unidos es el actor exterior más importante en América Latina. Si hubo una era de hegemonía de Estados Unidos en América Latina, se acabó" (CFR, 2008).

Por un lado, el informe urgía a la nueva administración estadounidense a fortalecer su proyecto hegemónico sobre la región, dado su carácter de "influencia natural" (la panregión americana), pero por otro lado, velaba la denominada tesis de la 'irrelevancia latinoamericana', según la cual América Latina no representa una



JAIME PRECIADO E PABLO UC

prioridad en la agenda de la política exterior estadounidense, lo que convierte en 'tácita' la política intervencionista de Washington en la región.

Las últimas acciones ejercidas durante la administración de Barack Obama contradicen la tesis de "la irrelevancia latinoamericana": el fortalecimiento de la estructura militar en la región (*basus belli*) mediante el establecimiento de siete nuevas bases militares en Colombia, que se unen a las existentes, y la reactivación de la IV Flota en el Atlántico Sur en 2008. Lo mismo ocurre con la puesta en marcha de la Iniciativa Mérida en México (2008) y extensivamente en Centroamérica, la cual prevé un paquete de 1,600 millones de dólares para la lucha contra el tráfico de drogas y la delincuencia organizada (Preciado, 2009).

Esta iniciativa que resulta complementaria al Plan Colombia y a la ahora llamada Iniciativa Mesoamericana (antes el Plan Puebla Panamá). A esto se une el apoyo por parte de ciertas cúpulas del congreso y las fuerzas armadas estadounidenses al golpe de Estado en Honduras en 2009, la reocupación militar de Haití tras el terremoto catastrófico de 2010 y el beneplácito por el golpe de estado parlamentario a la presidencia de Fernando Lugo en el Paraguay en 2012. Los presidentes sucesores fueron reconocidos de inmediato por el gobierno estadounidense y se realizaron sus gestiones para su reconocimiento también en las instituciones panamericanas (como la Organización de Estados Americanos: OEA y el Banco Interamericano de desarrollo: BID). Acontecimientos puntuales que refuerzan el poder duro en la política interamericana del gobierno de Obama.

A esto, es importante agregar el hecho de que el comercio estadounidense con la región creció 139 por ciento de 1996 a 2006. De hecho, cabe reconocer, que EEUU sigue siendo el principal inversor en América Latina. En 2012, "las exportaciones de Estados Unidos a América del Sur, el Caribe y Centroamérica ascendieron a 205 mil millones dólares, en comparación con los 110 mil millones de dólares de las exportaciones a China" (Muñoz, 2013). El caso más importante lo



AMÉRICA LATINA FRENTE A LA RIVALIDAD...

representan las exportaciones estadounidenses a México, que alcanzaron los 216 mil millones de dólares en 2012, aunque a la vez China se haya convertido ya en su segundo socio comercial, y el primero de Brasil y de Uruguay.

[L]as exportaciones de Estados Unidos a América latina y el Caribe han disminuido durante la última década, y China ha ido llenando ese vacío, mientras que el comercio de la India con la región también crece considerablemente. Los Estados Unidos se han convertido en el segundo socio comercial de Brasil, después de China. El comercio bilateral entre ambos países alcanzó los 100 mil millones de dólares, pero el vicepresidente Biden dijo que “no hay razón” para que ese número no alcance los 400 o 500 mil millones (Muñoz, 2013).

Por su parte, América Latina es ahora la principal región surtidora de petróleo extranjero a EEUU (casi 30 por ciento de las importaciones, comparado con el 20 por ciento que trae desde Medio Oriente), y es también la mayor fuente de narcóticos ilegales que dinamizan la economía criminal norteamericana: 22 millones de personas consumen algún tipo de droga ilegal, 8,7% más que en 2008, y entre 2008 y 2009 aumentó en 60% el uso de metanfetaminas, mientras que unas 750,000 personas habrían usado la droga éxtasis, u otras drogas sintéticas que tienen como laboratorios sede la región latinoamericana y el propio EEUU (Chirinos, 2010).

Además, el aumento de la migración se mantuvo de forma acelerada hasta el colapso financiero de 2008, a pesar de la decreciente capacidad de absorción de la mano de obra latinoamericana. En cualquiera de los casos, esto contribuyó al hecho de que los latinos sean actualmente el quince por ciento de la población estadounidense y representen casi cincuenta por ciento de la tasa total del crecimiento de la población. Todos estos factores reflejan cómo “el bienestar de América Latina afecta directamente a Estados Unidos” (O’Neil, 2008). Esto es interpretado, más que como una capacidad de influencia directa de EEUU sobre la región, como una multiforme interdependencia entre EEUU y Latinoamérica.



JAIME PRECIADO E PABLO UC

Por su parte la influencia, relevancia y redefinición de relaciones entre China y América Latina, posee distintas perspectivas. Para Cornejo y Navarro (2010) “América Latina no es una prioridad para China, ya que se ubica en un lugar menos importante que Estados Unidos, Asia o Europa. Pese a ello, la relación se ha intensificado y es vista incluso como una de las expresiones de dinamización autónoma de la región en la esfera comercial más importante, no sólo por la capacidad de diversificación comercial que rompe con la dependencia al mercado estadounidense, sino también por las implicaciones simbólicas de tener como segundo gran socio al rival EEUU en el reposicionamiento hegemónico.”

En términos más concretos y desde el punto de vista económico (con algunas pocas excepciones), el vínculo se basa en el intercambio de bienes manufacturados chinos por materias primas (petróleo, alimentos y minerales) provenientes de América Latina. Lo cual fundamenta un intercambio entre trabajo y renta del suelo. Desde un punto de vista político, “la región es importante en la disputa diplomática con Taiwán y como socia en la búsqueda de un mundo más multilateral” (Cornejo y Navarro, 2010:79). En contraste, para el analista Heinz Dieterich (2009) China podría llegar a convertirse en un modelo de potencia mundial para América Latina.

Dieterich considera que el problema estructural de China y de varios países de América Latina hace tres décadas eran los mismos: salir del *status* de región subdesarrollada e insertarse como potencia en el orden global. La proyección geopolítica de China, basada sobre una firmeza estratégica –entendida como “congruencia” entre su política exterior y sus prioridades de crecimiento interno-, y una flexibilidad táctica en la conquista de posiciones geoestratégicas a nivel global, como bien lo representa su despliegue en África, trazan un posible rumbo para varias políticas exteriores de la región latinoamericana (Dieterich, 2009).



AMÉRICA LATINA FRENTE A LA RIVALIDAD...

Se presenta así una interesante construcción de poder suave e inteligente, sin recurrir forzosamente al poder duro (con el que prácticamente ninguno de los países latinoamericanos cuenta en términos globales), que se ha visto reflejado, por ejemplo, en la consolidación de reuniones sistemáticas con la mayoría de los jefes de Estado de África, que han dejado como resultado un afianzamiento de las nuevas relaciones sur-sur y del polémico Consenso de Beijing.

De acuerdo con Richard Feinberg (2010), basado en una exhaustiva revisión bibliográfica de algunos de los principales ensayos académicos estadounidenses y chinos sobre la reestructuración emergente de las relaciones entre China, EEUU y América Latina, se requieren considerar las amplias repercusiones estratégicas que implica la nueva dimensión económico-comercial que enfrenta la región latinoamericana ante la creciente influencia del dragón asiático.

EL DESPLIEGUE GEOECONÓMICO Y GEOPOLÍTICO DE CHINA SOBRE AMÉRICA LATINA

En apenas diez años, China ha establecido relaciones económicas y diplomáticas con 21 de los 33 países latinoamericanos, y su inversión en los diferentes países latinoamericanos es mayor a los 50,000 millones de dólares⁶. De acuerdo con el *Diario del Pueblo de China* (2009) "hace 20 años, China era el decimosegundo socio de América Latina, cuyo volumen comercial apenas superaba 8 mil millones de dólares, pero desde 2007 ocupó la segunda posición,

⁶ Un elemento de carácter estratégico que debe considerarse, tiene que ver con la posición político-diplomática de los países latinoamericanos y caribeños respecto al reconocimiento del gobierno de Taiwán. De los 23 países que todavía reconocen a Taiwán, doce se encuentran en Centroamérica y el Caribe (Feinberg, 2010: 222).

Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.2. n.3, jan./jun., 2013
Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>>



JAIME PRECIADO E PABLO UC

multiplicando por 13 aquella cifra y ahora sobrepasa 100 mil millones de dólares” (citado en Zibechi, 2010).

Para finales de 2009, China se convirtió en el primer socio comercial de Brasil⁷, la séptima economía del mundo, y en 2013 de Uruguay, superando la posición de Estados Unidos. Las estrategias geoeconómicas hacia América Latina, por otro lado, se han valido de un hecho singular, ya que el gigante asiático ha comenzado a otorgar créditos al desarrollo, lo que implica proyectos a largo plazo con el continente latinoamericano, pero además la simbólica capacidad de China para incidir en la ‘direccionalidad’ de los proyectos de desarrollo de varios países de la región (Zibechi, 2010).

En una época de débil crecimiento económico, de caída de los precios de los productos básicos y con restricciones en el acceso a créditos, la presencia china ha sido recibida con beneplácito en varios países del cono sur como Bolivia, Paraguay, Ecuador, Venezuela, Brasil y Argentina. Los casos de los últimos cuatro son especialmente significativos, ya que en ellos China está invirtiendo en el área de exploración y explotación de recursos naturales, una de las puntas de lanza más importantes del proyecto geoeconómico chino contemporáneo en el mundo – expresado sólo con mayor intensidad en África-, como lo demuestra su política de préstamos respaldados por petróleo, los cuales:

[H]an alcanzado los USD 59 mil millones, más de dos tercios del total de compromisos de China con la región [...] Desde 2008 Venezuela ha negociado seis de estos préstamos, por un total de USD 44 mil millones. Brasil firmó uno por USD 10 mil millones en compromisos en 2009. Ecuador firmó un préstamo por petróleo de mil millones de dólares en 2009 y un segundo en 2010. En julio de 2011 añadió dos más por USD 3 mil millones. [Mientras que] en el caso de Brasil, 85% de los préstamos corresponden a un préstamo de USD 10 mil millones aprobado en 2009

⁷ No se debe perder de vista, sin embargo, que Brasil participa de un pragmático posicionamiento frente al financiamiento internacional, ya que a pesar de su redirección al oriente, en el último lustro fue depositario del 93% de los grandes préstamos del BM y el BID, a diferencia de Venezuela que no recibió ninguno por parte del BM.

Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.2. n.3, jan./jun., 2013
Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>>



AMÉRICA LATINA FRENTE A LA RIVALIDAD...

para financiar un ambicioso proyecto petrolero en alta mar utilizando insumos chinos. En Argentina, todo el financiamiento de 2010 llegó en un solo préstamo: USD 10 mil millones para comprar trenes chinos (Gallagher et. Al., 2013: 9-15).

Cabe señalar, sin embargo, que la proyección china no está forzosamente cernida a los países con más autonomía frente a EEUU, como lo demuestra la reciente gira en mayo de 2013 del presidente chino Xi Jinping a México, Trinidad y Tobago y Costa Rica, lo que parece abrir, en todo caso, una renegociación de los espacios de "influencia natural" estadounidense. China representa el segundo socio comercial de México -a pesar de las enormes brechas de asimetría entre ambos países-, mientras que Trinidad y Tobago -con sus importantes reservas de gas natural y petróleo- y Costa Rica⁸, que también ha solicitado en 2013 su ingreso al TTP, parecen representar un enclave geopolítico de interés fundamental para china en Centroamérica y la Cuenca del Caribe.

Siguiendo en materia de comercio, China ha experimentado una vertiginosa evolución. En 1976 solo alcanzaba 200 millones de dólares, mientras que en 1988 ascendía a 2,800 millones. A lo largo de los 90, los flujos comerciales sino-latinoamericanos crecieron a tasas de tres dígitos, hasta superar los 40,000 millones de dólares en 2005. China se ha comprometido a invertir en América Latina unos 50.000 millones de dólares durante los próximos años. No obstante, vale la pena establecer cuidadosamente el contraste en la balanza comercial entre ambas regiones, en particular (y curiosamente) entre los países latinoamericanos con litoral en el Pacífico, dado que en términos estrictamente comerciales existen aún importantes asimetrías.

⁸ Las relaciones diplomáticas entre China y Costa Rica se remonta apenas a junio de 2007, en que el país centroamericano rompió relaciones diplomáticas con Taiwán. Para los primeros siete meses de relaciones entre el gigante asiático y Costa Rica se alcanzaron US\$1.560 millones en comercio bilateral (BBC, 2007).

Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.2. n.3, jan./jun., 2013
Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>>



JAIME PRECIADO E PABLO UC

La Iniciativa del (Arco del) Pacífico muestra “la creciente importancia de los países de Asia y del Pacífico como potencial comercial de los Estados de la región, algo que se ha profundizado por la creciente presencia de China como actor económico en América Latina” (Briceño, 2010: 55). De hecho la dimensión de Asia como región, y China como actor central en la redefinición de la geoeconomía latinoamericana, puede verse expresada en los tres principales objetivos de la Iniciativa del Arco del Pacífico:

[...] en primer lugar, actuaría como un bastión para defender las políticas económicas neoliberales aplicadas desde fines de los 80. En segundo lugar, sería una respuesta al «eje alba» y sus propuestas de crear un «eje antisistémico», no capitalista y antiimperialista. Finalmente, constituiría una instancia para tratar de institucionalizar un espacio regional a partir del cual negociar con los países del Asia Pacífico, en particular con China (Briceño, 2010:55-56).

La región de Asia Pacífico tiene una creciente importancia como destino de las exportaciones de varios países. Chile envía 34% de sus exportaciones a esta región, Perú 22% y Costa Rica 12%. Mientras que América Latina todavía no es destino enteramente preferente de los países asiáticos. Entre 2006 y 2008, en promedio, solo 3,7% de las exportaciones de Asia Pacífico se dirigió al Arco del Pacífico Latinoamericano, mientras que las importaciones desde ese origen representaron 2,1% del total (Briceño, 2010:57). Sin embargo, es previsible que el crecimiento de China incremente el volumen y la calidad del intercambio comercial entre ambas regiones.

Por su parte, en septiembre de 2010, *la Gaceta Oficial* del gobierno de Venezuela, publicó la ley 39.511, la cual aprueba un acuerdo de financiamiento a largo plazo entre los gobiernos de Venezuela y China. Se trata de un crédito de 20.000 millones de dólares para financiar 19 proyectos de desarrollo, que tendrá como base de la línea de crédito la venta de petróleo crudo. De acuerdo con Zibechi (2010) para ese año, no menos de 200.000 barriles diarios; para el año



AMÉRICA LATINA FRENTE A LA RIVALIDAD...

2011, no menos de 250.000 barriles diarios; para el 2012 no menos de 300,000 barriles diarios.

En septiembre de 2010 el presidente de Venezuela, al recibir los primeros cuatro mil millones de dólares de uno de los acuerdos energéticos más importantes de la región, declaró: "Todo el petróleo que China pueda necesitar para consolidarse como una gran potencia está aquí" (Zibechi, 2010). Para evaluar el volumen total de la inversión china en Venezuela, "debe considerarse que la potencia asiática registró una inversión directa en el exterior de 56.500 millones de dólares en 2009, ¿cuánto de ella para AL? La mayor de su historia, ya que el acuerdo con Venezuela representa casi el 36 por ciento del total anual en su mejor año. Y en un solo país" (Zibechi, 2010). Venezuela ya envía a China cerca de 500,000 barriles diarios de petróleo, a los que deben sumarse 400.000 barriles que producirá una empresa mixta binacional que operará en la Faja del Orinoco. Y, finalmente, los 300.000 barriles del último acuerdo. Esto significa que en total, las exportaciones de petróleo venezolano a China superarán el millón de barriles diarios. La misma cantidad que Venezuela exporta a Estados Unidos (Zibechi, 2010).

En todo caso, es importante señalar que en el corto plazo, existe una incongruencia entre el petróleo pesado venezolano y las refinerías existentes en China, que limitan las ambiciosas proyecciones de la política venezolana. Mientras que en términos de transporte, EEUU continúa siendo un mercado con 'mayor viabilidad' a las exportaciones de Venezuela que el de China. En ello incide por ejemplo la distancia y los costos de transporte: mientras que un buque petrolero tarda cinco días en arribar a la Costa del Golfo estadounidense, el mismo buque puede tardar hasta cuarenta días para llegar a las costas de China (Feinberg, 2010: 222).

A pesar de ello, la inversión de China en infraestructura y su basamento petrolero es contundente, como se explica en detalle más adelante, mediante el



JAIME PRECIADO E PABLO UC

análisis de la estructura de préstamos. En todo caso, vale destacar que las líneas de inversiones estratégicas también se encuentran en el ámbito de ciencia y tecnología, como lo representa el lanzamiento del satélite ecuatoriano 'pegaso' desde una base china, y el caso boliviano con el próximo lanzamiento del satélite 'Tupaj Katari' proyectado para 2013. Además, "han concurrido 64 becados a la Academia China del Espacio a capacitarse en el manejo del satélite y con el sueño de poder controlarlo desde la Agencia Boliviana Espacial, creada en 2010" (Stefanoni, 2013).

Otra dimensión de la influencia China en América Latina, se relaciona con un fenómeno histórico: las comunidades chinas dispersas en toda la región latinoamericana. Cesarin, llama la atención al respecto, al considerar que éstas representan la estructura de una palpable economía de redes "verificables entre comunidades entrelazadas por lazos étnico-culturales, comunidades que hoy cuentan con poder de lobby, representatividad política e influencia económica" (Cesarin, 2010: 100). Estas comunidades representan por tanto, auténticos actores no estatales con incidencia cada vez más relevante en la generación de riqueza, cooptación y control de mercados internos a escala local y regional, que pueden consolidar y expandir valores culturales y dinámicas económico-comerciales en los diversos sitios en los que se desenvuelven, y una fuente fundamental de remesas generadas en el extenso territorio de América Latina.

LA COMPLEJA ESTRUCTURA DE ENDEUDAMIENTO CON CHINA: ¿NUEVA DEPENDENCIA?

China y América Latina poseen intereses comunes en varios mercados estratégicos, pero no en todos. Los intercambios comerciales y la promoción de inversiones chinas en la producción de bienes primarios han generado escenarios



AMÉRICA LATINA FRENTE A LA RIVALIDAD...

positivos para los inversores asiáticos y los países latinoamericanos. Sin embargo, las exportaciones chinas están dañando continuamente los mercados internos de países como México y sus ventajas comparativas frente a Centroamérica, así como en los grandes mercados de Sudamérica como Brasil y Argentina.

La mayoría de los análisis sobre las relaciones sino-latinoamericanas se han enfocado sobre las relaciones comerciales, que se ha intensificado desde el año 2000, sin embargo, existe poca información sobre la inversión y los préstamos entre China y América Latina y el Caribe, que iniciaron hasta finales de la década. Por lo tanto, es fundamental identificar el nuevo esquema de préstamos y endeudamiento trazado entre el gigante asiático –otorgados en su mayoría por el Banco de Desarrollo de China (BDC)⁹ y el Banco Ex-Im de China (BEIC)- y la región latinoamericana. De acuerdo con Gallagher:

Desde el año 2005 China ha concedido aproximadamente 86 mil millones de dólares en compromisos de préstamos a países latinoamericanos. El monto de préstamos es mayor que el otorgado por el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco de Exportación e Importación de Estados Unidos en el mismo periodo. China se ha convertido en una fuente adicional de financiamiento en la región, sobre todo para aquellos países que tienen problemas para acceder a los mercados mundiales de capital (Gallagher et. Al., 2013: 2-6).

En este sentido, los autores del informe *“¿Un mejor trato? Análisis comparativo de los préstamos chinos en América Latina”*, mencionan que:

[E]n 2008 los préstamos se dispararon a USD 6 mil millones. En 2009 los préstamos se triplicaron nuevamente a USD 18 mil millones, lo que sobrepasa los USD 14 mil millones del BM y los USD 15 mil millones del

⁹ “El BDC apoya mayormente las políticas macroeconómicas de China – diseñadas en los Planes Quinquenales –que se enfocan en ocho áreas de desarrollo: energía eléctrica, construcción vial, ferrocarriles, petróleo y petroquímica, carbón, correo y tele-comunicaciones, agricultura e industrias relacionadas e infraestructura pública (BDC)” (Gallagher, et. Al., 2013: 4). Mientras que el objetivo del BEIC es: “facilitar las exportaciones e importaciones de productos mecánicos y electrónicos chinos, completar un conjunto de equipos y productos nuevos y de alta tecnología, ayudar a las empresas chinas con ventajas comparativas en sus proyectos de contrato en el extranjero e inversiones en el exterior y promover las relaciones de China en el extranjero y la cooperación económica y comercial internacional” (*Ídem*)

Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.2. n.3, jan./jun., 2013
Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>>



JAIME PRECIADO E PABLO UC

BID. En 2010 los préstamos se duplicaron una vez más hasta los USD 37 mil millones, muy por encima de los niveles de préstamo del BM (USD 14 mil millones) y del BID (USD 12 mil millones). China superó al BM y al BID pese al hecho de que, de 2006 a 2010, ambos bancos habían duplicado sus préstamos a la región” (Gallagher et. Al., 2013: 7).

No obstante, el mismo informe también llama la atención sobre tres elementos a considerar sobre el esquema de endeudamiento sino-latinoamericano. El primero, es que aun cuando las condiciones de los préstamos parecen ser menos rigurosas que los otorgados por los países e instituciones occidentales, algunos paquetes de financiamiento, como los concedidos por el BDC, son más exigentes que los del BM. Por otro lado, aunque comúnmente se ha presumido que las tasas de interés de los préstamos concedidas por el BDC son más bajas que los del BM, el estudio de Gallagher (et. Al., 2013:12-13), demuestra lo contrario. Ocurre que los montos otorgados por la banca china a los gobiernos latinoamericanos son ampliamente mayores que los otorgados por la banca occidental, y sólo en el caso de los préstamos otorgados por el BEIC, la tasa de interés es menor que los del BM o el BID, ya que recibe subsidios que provienen directamente del Ministerio de Economía chino, que los etiqueta como ayuda al desarrollo (*Idem*).

El segundo elemento, es que los bancos chinos no se superponen al financiamiento occidental, ya que los préstamos del gobierno chino parecen orientarse a la industria pesada e infraestructura, mientras que los de las instituciones internacionales occidentales dicen orientarse también a proyectos de gobernabilidad, política social y medio ambiente. Además, a diferencia de la deuda soberana a la que se han sometido tradicionalmente los préstamos concedidos por las instituciones occidentales, el financiamiento chino se sustenta en el respaldo de *commodities*, fundamentalmente en el petróleo. Aunque los préstamos sino-latinoamericanos parecen no imponer condiciones políticas, sí demandan compras de equipamiento chino a los países beneficiarios y garantiza la seguridad



AMÉRICA LATINA FRENTE A LA RIVALIDAD...

energética china, ya que durante el periodo de la deuda, los países prestatarios garantizan abastecimiento petrolero al gigante asiático.

El tercer elemento es que las pautas del otorgamiento de préstamos otorgados por el BDC no respetan los condicionamientos medioambientales y de gobernabilidad impuestos por el BM, el FMI, o el Banco Europeo de Inversión, lo que ha desatado intensas críticas por las negativas “consecuencias” que puede tener en el contexto de África y de América Latina. Lo cual puede ser visto como una amenaza a la gobernanza liberal occidental, o como un modelo liberador de préstamos no condicionados o intervencionistas (Gallagher, et. Al., 2013: 19-20).

China no aparece directamente interesada en desafiar frontalmente la posición geoestratégica hegemónica estadounidense en la región latinoamericana, pero sí a negociarla. Su poderoso mercantilismo genera una estrategia agresiva de intervención comercial, la cual ha irritado a varios de los países latinoamericanos y ha comenzado a amenazar los esfuerzos estadounidenses y de varios actores regionales por controlar los estándares de democratización y de protección ambiental (Feinberg, 2010: 217). Por su parte, la estrategia de endeudamiento con la región, anteriormente detallada –así como con África vía petróleo-, puede ser leído como una de las estrategias de largo aliento más exitosas, ya que: “[e]ntre sus siete acuerdos con Brasil, Ecuador y Venezuela, China recibirá aproximadamente 1.500 millones de barriles de petróleo durante los próximos diez años. Con el consumo chino de casi 8 millones de barriles diarios, los 1.500 millones de barriles constituyen alrededor de 6,5 meses de petróleo” (Gallagher, et. Al., 2013:17).

No resulta casual, por otro lado, que a pesar de que Chile, Colombia, Perú y México (todos miembros del Arco del Pacífico y del proyecto TTP, con la excepción del caso colombiano antes señalado), que poseen recursos naturales y mercados de alto interés para China, hayan recibido poco o ningún financiamiento. Mientras que los gobiernos de Argentina, Brasil, Ecuador y Venezuela recibieran 93% del



JAIME PRECIADO E PABLO UC

total de los préstamos concedidos a la región, de los cuales 69% del total fueron en materia petrolera y 61% del total fueron para Venezuela y Ecuador; es decir, las economías con mayor autonomía frente a EEUU y que lideran el proyecto de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y, a excepción de Ecuador por el momento, todos miembros del Mercosur.

LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA: DILEMAS Y POTENCIALIDADES DE LA AUTONOMÍA REGIONAL

Es claro que la opción para pensar la autonomía en la región latinoamericana se sustenta en la idea de unidad y cooperación desde un enfoque sur-sur, así como en el fortalecimiento de los esquemas autónomos regionales de América Latina, África y Asia. ¿Pero cómo definir las pautas de dicho camino a la unidad autónoma? Hay contundentes razones que comprueban la capacidad de la región, fundamentalmente sudamericana, para construir una 'agenda para la desconexión' del caos financiero desatado desde el año 2008 en los centros de poder del sistema internacional.

“Con 700 mil millones de dólares de reservas monetarias, 400 millones de habitantes, grandes reservas de hidrocarburos, autonomía energética, importantes yacimientos mineros, la mayor biodiversidad del planeta” (Zibechi, 2011a), Sudamérica posee los elementos necesarios para construir un esquema de autonomía en el ámbito geoestratégico. La amplia riqueza de recursos naturales no sólo le garantiza el abastecimiento en bruto de materia prima y autosuficiencia energética, sino la capacidad de invertir en la construcción de un modelo de desarrollo tecnológico-industrial alternativo acorde con las nuevas agendas de



AMÉRICA LATINA FRENTE A LA RIVALIDAD...

sustentabilidad ambiental. De hecho, a partir de ciertas variables América Latina pareciera ser una región que ya ha emergido a nivel internacional:

Brasil es la séptima economía más grande del mundo, Argentina, Brasil y México ocupan asientos en el G-20, Chile y México se han unido a los países desarrollados de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Durante la última década, América latina se ha convertido en una región de países de ingresos medios, con un crecimiento más rápido que el promedio global y una reducción de los déficit comerciales gracias a un alza en los precios de los *commodities*, la mejora de las inversiones y el crecimiento de los mercados internos." (Muñoz, 2013).

Esta riqueza y fortaleza estructural le ofrece un margen de maniobra de creciente autonomía frente a los esquemas de desarrollo impuestos por el *Consenso y post-consenso de Washington*, así como también frente a las emergentes pautas del *modelo o Consenso de Beijing* (Cooper, 2004; Chen y Goodman, 2010). Un proyecto que si bien ofrece oportunidades de diversificación comercial frente al histórico horizonte de negociación unilateral del sistema interamericano impuesto por Estados Unidos, se perfila como un modelo profundamente depredador, basado en un desregulado extractivismo y una agresiva diplomacia comercial que podría ampliar la vulnerabilidad de los mercados internos de la mayoría de los países de la región latinoamericana.

El segundo elemento para considerar la capacidad de la región para construir una agenda autónoma, se sustenta en la nueva plataforma institucional de integración latinoamericana, que ha dado un perfil renovado a la idea de integración y cooperación Sur-Sur. Cabe destacar, sin embargo, que a pesar del prometedor horizonte que constituye la recién creada Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC, 2011), la cual representa el primer mecanismo hemisférico sin la participación de EEUU y Canadá, existen dos importantes sendas de integración regional con perfiles divergentes, e incluso conflictivos.



JAIME PRECIADO E PABLO UC

Por un lado, la orientación sur-latinoamericanista, que promete una creciente consolidación a través de la UNASUR, la cual ha garantizado la resolución de los conflictos regionales internos y los diferendos entre los países miembros sin intervención extra-regional: el proceso separatista en Bolivia (2007-2008), los procesos de desestabilización interna en Ecuador (2011), el permanente conflicto fronterizo Venezuela-Colombia, etc. En su seno, se ha creado el Banco del Sur, orientado a solidificar la autonomía financiera y comercial de la región; el Consejo Sudamericano de Defensa, concentrado en cerrar filas en el ámbito de seguridad regional; y el Consejo Electoral, para asuntos de transparencia en los procesos electorales de la región, evaluados por los mismos miembros del mecanismo regional y sin los lineamientos impuestos por organismos externos (Páez, 2010).

Por su parte, la ALBA, además de su importante papel para frenar el proyecto panamericano del área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en su formato original, ha impulsado el Sistema Único de Compensación Regional (Sucre), el Banco del ALBA, y una plataforma de integración energética (Petroamérica) basada en otras manera de conciliar el comercio y el intercambio, y en la que la iniciativa Petrocaribe ha sido la más exitosa, a pesar de la fragilidad que genera la petro-dependencia a Venezuela. Junto a MERCOSUR, este mecanismo ha sido "sensible" a la dimensión social y cultural de los pueblos, impulsando iniciativas como los tratados de comercio entre los pueblos (TCPs) alternos a las formas clásicas de comerciar a través de TLCs (Páez, 2010). Además, el núcleo duro de la integración sudamericana expresado en el Mercosur, aprovechó hábilmente la suspensión de Paraguay, tras el golpe de estado parlamentario al presidente Lugo en 2012, para integrar como miembro pleno a Venezuela, principal productor petrolero de la región, y promete una próxima ampliación hacia Bolivia y Ecuador.



AMÉRICA LATINA FRENTE A LA RIVALIDAD...

La otra senda de la integración en la región, es la que perfila no sólo la recomposición de las estrategias neo-panamericanas (tratados de libre comercio bilaterales entre EEUU y países neoliberales: México, Colombia, Perú, al menos hasta 2011; o con alta fragilidad económica y política estructural: Centroamérica y el Caribe), sino además un tipo de integración orientada de nuevo hacia el norte y el Pacífico, basada en la apertura intensiva de los mercados nacionales a los mercados globales. Su expresión más contundente se encuentra en la *Alianza del Pacífico Latinoamericano*: México, Colombia, Perú y Chile –y potencialmente Costa Rica-, firmada en Lima, en mayo de 2011, y que promete un mercado integrado con las bolsas de valores de los países y la eliminación de las tarifas aduaneras luego de 2020, así como la triangulación de los intereses geoestratégicos y comerciales del capital estadounidense en el gran escenario geopolítico del Pacífico.

Frente a tal reconfiguración en los escenarios de integración regional, Latinoamérica enfrenta una orientación no homogénea que cuestiona su cohesión, y amplía el desafío para consolidar su capacidad autonómica ante el escenario de reconfiguración de los poderes hegemónicos del sistema internacional y las nuevas relaciones internacionales.

A saber: la rivalidad inter-hegemónica entre Washington y Beijing y la creciente incidencia del dragón asiático en la región; el reajuste de poderes estatales en la Europa occidental ante la crisis de la Unión Europea; el reposicionamiento de los poderes emergentes agrupados en el bloque BRICS y en la conformación de nuevos liderazgos en el G20; las consecuencias derivadas del nuevo papel de Brasil como actor global, ante la demanda de mayor simetría al interior de la región latinoamericana (premisas que defienden los bloques de integración sur-latinoamericana); el reajuste de las relaciones de poder económico en el sudeste asiático ante la conformación del TPP encabezado por EEUU, y su



JAIME PRECIADO E PABLO UC

enfrentamiento con el liderazgo de China en la ASEAN; el re-acomodo de las potencias centrales en declive en los órganos financieros internacionales; y la nueva estructura de endeudamiento con china que conlleva además a un nuevo enclave de desarrollo y dependencia extractivista.

CONCLUSIONES. ESPACIOS, ESTRATEGIAS E INSTITUCIONES PARA PENSAR LA AUTONOMÍA REGIONAL LATINOAMERICANA Y SUS MODELOS DE DESARROLLO

Bajo las consideraciones previamente presentadas, las interrogantes sobre la capacidad de América Latina para construir una senda autónoma desde sus plataformas de integración y frente a su creciente incidencia internacional son amplias, pero no por ello nuevas. Es clara la persistente tensión y la reformulación de los proyectos integracionistas del 'norte latinoamericano' con proyección neoliberal, que continúan apostando por el fortalecimiento del libre comercio como vía principal de integración; un bajo perfil del estado en la conducción de la economía y un protagonismo del empresariado privado; un modelo de desarrollo sustentado en la recomposición de los mecanismos asimétricos del mercado internacional; la intensificación de proyectos extractivos y depredadores del medio ambiente con desplazamiento forzado de poblaciones; el fortalecimiento de la cooperación Norte Sur.

Por su parte, los proyectos sur-latinoamericanistas están orientados a la formulación de un modelo de desarrollo que combine las pautas contra-hegemónicas que permiten los mecanismos multilaterales con presencia en el esquema del sistema internacional (Asamblea General de Naciones Unidas, G-20, etc.), pero también la creación y fortalecimiento creciente de estrategias de cooperación Sur Sur. Paralelamente, se re-elaboran sendas de interpretación y prácticas políticas desde los movimientos sociales para entender el desarrollo



AMÉRICA LATINA FRENTE A LA RIVALIDAD...

desde matrices no anglo-eurocéntricas y a la vez capaces de brindar alternativas verdaderamente post-desarrollistas, que superen las prisiones del extractivismo –en la que también se hallan atrapados los Estados nacionales- y una idea de autonomía interestatal más allá de una mera inserción “más favorable” en el sistema internacional, regido por el esquema de acumulación de capital.

Un referente teórico recurrente para pensar la cualidad de la autonomía de América Latina y el Caribe es el concepto de autonomía relacional, la cual puede “entenderse como la capacidad y disposición de un Estado para tomar decisiones con otros por propia voluntad y para hacer frente en forma conjunta a situaciones y procesos ocurridos dentro y fuera de sus fronteras. La autonomía relacional implica por tanto, la capacidad y disposición del “nosotros” y del “nosotros – otros” (Russel y Tokatlián, 2005: 168). Los alcances de esta perspectiva, capaz de considerar el entorno general del imaginario latinoamericano y caribeño, encuentran su potencialidad en la CELAC y en la nueva dinámica de institucionalidad autónoma que se ha gestado durante la última década, particularmente en Sudamérica (UNASUR y ALBA).

El hecho de que ni EEUU ni Canadá formen parte de dicha institución es, en sí mismo significativo. No obstante, las nuevas tensiones generadas por las dos sendas integracionistas abren grandes desafíos, dejando claro, en todo caso, que el escenario de rivalidad inter-hegemónica y las tensiones entre el Consenso de Washington y el de Beijing, son sólo referentes que permitirán triangular estrategias que tengan como fin común, el fortalecimiento de la autonomía regional y un modelo heterodoxo que trascienda las posiciones hegemónicas de los países centrales y los emergentes, incluida la sub-hegemonía regional brasileña.

La construcción de un parámetro regional para conducir los modelos de desarrollo, de las economías nacionales, la elaboración de políticas públicas, los esquemas de cooperación, etc., requiere pensarse desde la heterogeneidad que



JAIME PRECIADO E PABLO UC

compone a la región, y más allá de la matriz estado-céntrica que rige en la perspectiva realista de las relaciones internacionales. La incorporación de las perspectivas alternativas provenientes de la sociedad civil organizada y sus prácticas para ejercer participación y representación política, son fundamentales para el logro de una congruencia relacional inter-estatal, inter-regional y trans-local, así como de la complementariedad de todas las dimensiones políticas que constituyen el imaginario de Latinoamérica como región. De ello, depende la posibilidad de superar la imposición de modelos y la capacidad de construir, en todos los casos, un “consenso latinoamericano” en torno de su autonomía.

BIBLIOGRAFÍA

- Agnew, J. (2005). *Geopolítica: una revisión de la Política Mundial*, Madrid: Trama Editorial.
- ALMD (2010a). 'China y la India, gigantes que trastocan la geopolítica', *Atlas Geopolítico de Le Monde Diplomatique*, Madrid: Fundación Mondiplo-AKAL.
- ALMD (2010b). 'De Mao al socialismo de mercado', *Atlas Geopolítico de Le Monde Diplomatique*, Madrid: Fundación Mondiplo-AKAL.
- ALMD (2010c). 'El futuro del clima depende también de China', *Atlas Geopolítico de Le Monde Diplomatique*, Madrid: Fundación Mondiplo-AKAL.
- ALMD (2010d). 'China habla de autonomías, pero reprime a sus minorías', *Atlas Geopolítico de Le Monde Diplomatique*, Madrid: Fundación Mondiplo-AKAL.
- AJ (2011). 'UN authorises no-fly zone over Libya', *Al Jazeera*, 18 de marzo.
- AJ (2012). 'China defends stance with Russia on Syria', *Al Jazeera*, 5 de junio.
- Arrighi, G. (2007). *Adam Smith en Pekín*, Madrid: Akal.
- BBC (2007). 'Costa Rica busca inversiones chinas', *BBC Mundo*, 22 de octubre.
- BBC (2012a). 'EE.UU. reduce significativamente sus fuerzas armadas', *BBC Mundo*, 5 de enero.
- BBC (2012b). 'Military balance: The US and other key countries', *BBC*, 5 de enero.
- BBC (2012c). 'Obama anuncia fin de la guerra en Irak para EEUU', *BBC Mundo*, 21 de octubre.
- Boron, Atilio (2006). 'La mentira como principio de política exterior de Estados Unidos hacia América Latina', *Foreign Affairs en Español*, Vol. 6, Núm. 1.
- Borón, A. (2013) 'Colombia y la OTAN', en el diario *Página 12* (Argentina), 9 de junio.



AMÉRICA LATINA FRENTE A LA RIVALIDAD...

- Briceño, J. (2010) 'La iniciativa del Arco Latinoamericano del Pacífico', *Nueva Sociedad*, No. 228, julio-agosto.
- Brown, P. (2010). 'The PLA raises its voice', *Asia Times*, 9 de marzo.
- Brzezinski, Z. (2009). 'The Group of Two that could change the world', *Financial Times*, 13 de enero.
- Cesarin, S. (2010) 'Economía de redes y redes económicas. Las comunidades chinas en América Latina', *Nueva Sociedad*, No. 228, julio-agosto.
- CFR (2008) *Relaciones Estados Unidos-América Latina: Una nueva dirección para una nueva realidad*, Estados Unidos: Council on Foreign Relations.
- Charbonneau L. (2013). 'Consejo de Seguridad de la ONU condena a Corea del Norte', *Reuters*, 22 de enero.
- Cooper R., J. (2004). 'The Beijing Consensus', *The Foreign Policy Centre*: United Kingdom.
- Cornejo, R. y Navarro, A. (2010) 'China y América Latina: recursos, mercados y poder global', *Nueva Sociedad*, No. 228, julio-agosto.
- Cruz, A. (2010). 'China inicia el cambio en la geopolítica internacional', *Punto de vista internacional*, Disponible en: <http://puntodevistainternacional.org/spip.php?article285> (consultado en agosto de 2010).
- Dieterich, H. (2009). 'China: modelo de potencia mundial para América Latina', *Kaos en la Red*, disponible en el sitio web: <http://www.elecode lospasos.net/article-27242255.html>; consultado en julio de 2010.
- Feinberg, R. (2010). 'China, Latin America, and the United States: congruent interests or tectonic turbulence?', *Latin American Research Review*, 46 (2):215-224.
- Economy, E. and Segal A. (2009). 'The G-2 Mirage', *Foreign Affairs*, may/june.
- EFE (2013) Estados Unidos retrasa la entrada de Colombia al TPP, *EFE*, 16 de octubre..
- EP (2012). Palestina fue reconocido como Estado observador de las Naciones Unidas', *El País*, 29 de noviembre.
- Gallagher, K., Irwin, A., Koleski, K., (2013) '¿Un mejor trato? Análisis comparativo de los préstamos chinos en América Latina', *Centro de Estudios China-México*, Número 1, UNAM.
- Halper, S. (2010). *The Beijing Consensus: How China's Authoritarian Model will dominate the Twenty-First Century*, New York: Basic Books.
- Hiro, D. (2006). 'Shanghai surprise. The summit of the Shanghai Cooperation Organisation reveals how power is shifting in the world', *The Guardian*, 16 de junio.
- Hurlburt, H. (2012). '¿Cómo quedará el ejército estadounidense tras los recortes?', *National Security Network/BBC Mundo*, 7 de enero.
- Ikenberry, J. (2008). 'El ascenso de china y el futuro de occidente', *Foreign Affairs en Español*, abril/junio.



JAIME PRECIADO E PABLO UC

- Indeo, F. (2012). 'The Rise of China in Central Asia', *Heartland: Eurasian Review of Geopolitics*, 20 August. Disponible en: <http://temi.repubblica.it/limes-heartland/the-rise-of-china-in-central-asia/1928>; (consultado en diciembre de 2012).
- Isbell, P. (2008). 'Asia y el desafío de la seguridad energética', *Real Instituto Elcano*, 18 de octubre. Disponible en el sitio web: http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/264/264_%20Paul_Isbell_Asia_seguridad_energetica.pdf, (consultado en febrero de 2010).
- IISS (2011). *The Military Balance 2011*, London: International Institute for Strategic Studies.
- Jalife, A. (2010). 'Las limitaciones geopolíticas del BRIC', *La Jornada*, 31 de octubre.
- Jin Yuan, W. (2012). *The Trans-Pacific Partnership and China's Corresponding Strategies*, Wahington: Freeman Briefing/Center for Strategic and International Studies.
- Justo, M. (2010) 'Dalai Lama: las relaciones peligrosas de EE.UU. y China', *BBC Mundo*, 18 de febrero.
- Kahhat, F. (2012). 'La política de Rusia frente a la crisis en Siria', *América Economía*, 7 June; Disponible en: <http://www.americaeconomia.com/analisis-opinion/la-politica-de-rusia-frente-la-crisis-en-siria>, (consultado en diciembre de 2012).
- Kaplan, R. (2010a). 'The Geography of Chinese Power. How Far Can Beijing Reach on Land and at Sea?', *Foreign Affairs*, mayo/junio.
- Kaplan, R. (2010b). 'Q&A with Robert Kaplan (interview)', *Foreign Affairs*, mayo/junio.
- Klare, M. (2008). *Rising Powers, Shrinking Planet*, New York: Metropolitan Books.
- Klare, M. (2010). 'Twenty-First Century Energy Superpower China, Energy and Global Power', *TomDispatch*, 19 de septiembre.
- Kuczynski, P. and Williamson J. (2003). *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Institute of International Economics: Washington.
- Lara S., R. (2010) 'La otra cara del apetito chino', *América Economía*, 19 de septiembre. Disponible en el sitio web: <http://www.americaeconomia.com/negocios-industrias/la-otra-cara-del-apetito-chino>, (consultado en febrero de 2010).
- Lafranchi, H. (2013). 'Hillary Clinton departs State: What's her legacy as top US diplomat?', *Christian Science Monitor*, 1 de febrero.
- LNA (2010). Las reservas internacionales de China alcanzaron una nueva marca', *La Nación (Argentina)*, 26 de septiembre.
- Márquez, W. (2012), '¿Privatiza Estados Unidos la guerra contra las drogas?', *BBC Mundo*, 16 de enero.
- Muñoz, H. (2013) 'The United States turns to an emerged Latin America', *Al Jazeera*, 9 de junio.



AMÉRICA LATINA FRENTE A LA RIVALIDAD...

- Nye, J. (2011). '¿China está superando a Estados Unidos?', *Project Syndicate*, 7 de abril, disponible en: www.project-syndicate.org/commentary/nye93/Spanish, (consultado en febrero de 2012).
- Ó Tuathail, G. (et. Al.) (2006). *Geopolitics Readers*, New York: Routledge.
- O'Hanlon, M. (2013). 'State and the Stateswoman', *Foreign Affairs*, enero/febrero.
- PDO (2012). 'SCO accepts Afghanistan as observer, Turkey dialogue partner', *People's daily online*, 7 July.
- Páez, P. (2010) 'La autonomía financiera de América Latina en la crisis económica mundial' , *Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano* N° 30. CLACSO, mayo.
- Preciado, J. (2008) 'America Latina no Sistema-Mundo: questionamentos e alianças centro-periferia', en *Caderno CRH, revista do Centro de Recursos Humanos da Universidade Federal de Bahia*, V. 21, No. 53 – Maio/Ago.
- Preciado, J. (2009) 'Agendas geoeconómicas y geoestratégicas de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de Norteamérica (ASPAN). Cuestionamientos al modelo neoliberal', en *Investigaciones Geográficas*, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM, No. 69, agosto.
- Prestowitz, C. (2012) 'Is the Trans-Pacific Partnership foundering?', en *Foreign Policy*, 27 de abril.
- Reinoso, J. (2010a) 'El PIB de China crece un 10,3% en el segundo trimestre', *El País (España)*, 15 de julio.
- Roberts, K. (2013) 'When the Whole World Has Drones. The precedents the U.S. has set for robotic warfare may have fearsome consequences as other countries catch up', en *National Journal*, 22 de marzo.
- Russell, R. y Tokatlián J. (2002) 'De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur', en *Perfiles Latinoamericanos*, N° 21, FLACSO, México, diciembre.
- Stefanoni, P. (2013). 'Siete años de gobierno de Evo Morales: nuevo mapa político en Bolivia', *Le Monde Diplomatique*, 3 de marzo.
- U.S. Treasury Department* (2010), disponible en el sitio web: <http://www.treas.gov/tic/mfh.txt> (consultado en marzo de 2011).
- Varadarajan, S. (2005). 'Central Asia: China and Russia up the ante', *The Hindu*, 8 de julio.
- Wallerstein, I. (2005). *Análisis de Sistemas -Mundo: Una Introducción*, México: Siglo XXI.
- Yao, Yang (2010). 'The end of Beijing Consensus. Can China's Model of Authoritarian Growth Survive?', *Foreign Affairs*, January/February.
- Zambelis, C. (2009). 'China's Palestine Policy', *China Brief*, 9(5): 9-12.



JAIME PRECIADO E PABLO UC

Zhixiao, Y. (2012). 'Commentary: Constructive U.S. role in Asia-Pacific welcome, but not warmongering', *Xinhuanet*, Disponible en: http://news.xinhuanet.com/english/indepth/2012-01/06/c_131346348.htm, (consultado en diciembre de 2012).

Zibechi, R. (2010). 'República Bolivariana de Venezuela: Pieza geopolítica global', en *Agencia Latinoamericana de Información*, 24 de septiembre.

Zibechi, R. (2011). 'Viraje estratégico de Estados Unidos. La segunda guerra fría y América del Sur', *Agencia Latinoamericana de Información*, 23 de diciembre.

Zixiao, Y. and Zweig D. (2010). 'Does Anti-Americanism Correlate to Pro-China Sentiments?', *Chinese Journal of International Politics*, (2):457-486.

Recebido em 10.07.2013
Aprovado em 25.07.2013



MONÇÕES

Revista de Relações Internacionais da UFGD

ISSN 2316-8323

IMPACTOS DE LA GLOBALIZACIÓN: EL PRINCIPIO DE CONSULTA PREVIA Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS AMAZÓNICOS.

ENRIQUE AMAYO ZEVALLOS

Professor do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UNESP/Araraquara e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas Professor de Historia Econômica e Estudos Internacionais Latino-americanos. Fundador do "Núcleo de Pesquisas sobre o Pacífico e a Amazônia – NPPA".¹

E-mail: eazamayo@fclar.unesp.br

RESUMO: A *Convenção No. 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais* outorga o direito de consulta e aceitação previa por eles sobre os projetos a ser construídos em seus territórios. Os governos, ao assinar essa Convenção, se comprometem a que essa consulta seja feita pelos próprios indígenas. O Governo peruano de Ollanta Humala em agosto 2011 a transformou em lei obtendo apoio dos movimentos indígenas amazônicos. No Brasil o Governo de Dilma Rousseff está sendo julgado pela CIDH da OEA porque, segundo os movimentos indígenas, no caso da hidroelétrica de Belo Monte seu compromisso com a Consulta Previa teria sido superficial. E o Governo de Evo Morales por não realizar essa consulta, confrontou em 2011 movimentações indígenas na sua Amazônia tendo que recuar em seu projeto de cruzar com uma estrada o TIPNIS. O trabalho mostrará a importância da Consulta Previa para o futuro dos povos indígenas amazônicos e se as movimentações desses povos são consequência do impacto da globalização na Amazônia Sul-Americana.

Palavras-Chaves: Consulta Prévia; Povos Indígenas; Brasil; Bolívia; Perú.

¹ Ha sido Profesor e Investigador Visitante de universidades latinoamericanas y de EUA. Entre sus libros están: *La Política Británica en la Guerra del Pacífico*, *Sendero Luminoso*, *J.C. Mariátegui e o marxismo na América Latina*, *A Amazônia e o Pacífico Sul-Americano e sua importância para o Brasil* además de varios artículos en libros y revistas en castellano, portugués e inglés.



ENRIQUE AMAYO ZEVALLOS

RESUMEN: La Convención No. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales otorga el derecho de consulta y aceptación previa por parte de ellos sobre los proyectos a ser construidos en sus territorios. Los gobiernos, al firmar esa Convención, se comprometen a que esa consulta sea hecha por los propios indígenas. El gobierno peruano de Ollanta Humala en agosto 2011 la transformó en ley obteniendo el apoyo de los movimientos indígenas amazónicos. En el Brasil el gobierno de Dilma Rousseff está siendo juzgado por la CIDH de la OEA porque, según los movimientos indígenas, en el caso de la hidroeléctrica de Belo Monte su compromiso con la Consulta Previa habría sido superficial. Y el gobierno de Evo Morales por no realizar esa consulta confrontó el 2011 movilizaciones en su Amazonía que lo obligaron a retroceder con su proyecto de cruzar con una carretera el TIPNIS. Este artículo mostrará la importancia de la Consulta Previa para el futuro de los pueblos indígenas amazónicos y si sus movilizaciones son consecuencia del impacto de la globalización en la Amazonía Sudamericana.

Palabras claves: Consulta Previa, Pueblos Indígenas, Brasil, Bolivia, Perú.

ABSTRACT. ILO Convention 169 awards the Indigenous and Tribal Peoples with the right to prior consent and acceptance regarding projects to be developed in their territories. Upon signature of the Convention, the governments pledged the consultations would be carried out by the indigenous peoples themselves. In August 2011 the administration of Ollanta Humala in Peru turned this convention into law with the support of the Amazon indigenous peoples. The OAS through IACHR is currently judging Dilma Rousseff administration on basis of the alleged (mainly by indigenous movements) superficiality of the Brazilian government's commitment with the Prior Consultation, in the Belo Monte hydroelectricity case. In 2011 indigenous peoples from the Bolivian Amazon took action and confronted Evo Morales's administration putting an end to his project of building a roadway across TIPNIS. This paper highlights the relevance of the Prior Consultation to the future of the Amazon indigenous peoples and if their movements are a consequence of the impacts of globalization on South American Amazon Basin.

Key-words: Prior Consent; Indigenous Peoples; Brazil; Bolivia; Peru.



“Reconociendo el derecho de los pueblos indígenas, aprobamos la Ley de Consulta Previa, primera ley en el mundo en su tipo”. (Mensaje a la Nación del Señor Presidente Ollanta Humala con motivo del 191° Aniversario de la Independencia Nacional. Lima 28/07/2012).

INTRODUCCIÓN

Lo que aquí se presenta es un ensayo construido siguiendo el principio metodológico *de larga duración* del historiador Ferdinand Braudel (que en esencia dice que es difícil encontrar respuesta a problemas actuales centrándose en el presente). Su interés principal está en Perú y Brasil con algunas referencias a Bolivia con información que excepcionalmente sobrepasa 2012. El hilo conductor del ensayo son movilizaciones de indígenas amazónicos, como la ocurrida en la Amazonía Peruana – APE en la Ciudad de Bagua que terminó con la política amazónica² del Presidente Alan García (28/07/2006-27/07/2011). Para el autor ese es el único caso en que indígenas *amazónicos*³ obligaron a un gobierno sudamericano a cambiar totalmente su política de explotación de los recursos naturales nacionales (principalmente amazónicos).

El Convenio de la Organización Internacional del Trabajo – OIT, No. 169 *Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de 1989* (en adelante *Convenio OIT 169*) está vigente en el Perú desde 1994,⁴ pero nunca fue llevada en cuenta por su gobierno que no lo transformó en Ley. Movilizaciones sociales en ese país, especialmente de indígenas (principalmente amazónicos), aparecieron contra

² La Amazonía es una Región Sudamericana Compartida - ARSAC por 8 países independientes y una colonia. Los 8 países son: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela. Los independientes no admitieron a la Guyana Francesa, por su status colonial, como miembro del Tratado de Cooperación Amazónica-TCA firmado en Brasilia, el 03/07/1978.

³ La APE tiene 300mil indígenas lo que, *por población absoluta indígena*, transforma al Perú en el primer país amazónico; Brasil es segundo con 213 mil indígenas, Bolivia tercero con 172 mil, etc. (V. Anexo, columna 7).

⁴ En ese país está vigente desde el 02/02/1994; ver: PERU: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102805; En el Brasil está desde el 25/07/2002; ver: BRASIL http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102571; En Bolivia desde 11/12/91; ver: BOLIVIA http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/libros/convenio_169_07.pdf Veintidos (22) países del Mundo ratificaron ese convenio; ver PAISES: “Ratificación del C169 – Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (num. 169)”. http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11300:3480781611206805:::P11300_INSTRUMENT_SO_RT:3 Consultado el 25/03/13.



ENRIQUE AMAYO ZEVALLOS

la política de Alan García - AG porque éste abrió, para la explotación del gran capital nacional e internacional, *todos* los recursos naturales del país (concentrados especialmente en su Amazonía).⁵ Los indígenas amazónicos se movilizaron usando como justificativa que el gobierno peruano, a pesar de su compromiso con la OIT, jamás los había consultado. Razones similares han llevado al gobierno brasileño a confrontar problemas para llevar adelante gigantescos proyectos hidroeléctricos en su Amazonía (AGUIRRE, Talento: "Obra de Belo Monte para e pode atrasar. Paralisação ocorre por decisão judicial, que diz que autorização do Congresso para usina foi ilegal. Segundo o TRF da 1ª. Região, índios não foram consultados sobre a usina, conforme prevê a Constituição", en *Folha de S. Paulo*, 24/08/2012: B7). Igualmente el proyecto de Evo Morales de cruzar con una carretera el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Securé - TIPNIS significó la oposición sistemática de los pueblos amazónicos bolivianos que derrotó el proyecto carretero (PERRIER BRUSLÉ, Laetitia : "Le conflit du Tipnis et la Bolivie d'Evo Morales face à ses contradictions: analyse d'un conflit socio-environnemental " en *EchoGéo*.<http://echogeo.revues.org/12972>; consultado 12/03/13).

Las movilizaciones en el Perú, especialmente intensas en 2008 y 2009, culminaron con lo que la historia de ese país conoce como los *Sucesos de Bagua*; según una investigadora allí: "El 5 de junio del 2009 en Bagua, la represión del Gobierno de Alan García en la Curva del Diablo y en la Ciudad de Bagua, así como la reacción de la población frente a ésta, tuvieron como resultado la muerte de 24 policías y 10 civiles". (BENAVIDES, Margarita: 2012: 210).

El motor de esas movilizaciones fueron los indígenas de la APE⁶ quienes, a través de sus organizaciones –que serán vistas después – consiguieron el apoyo de la sociedad civil local y, después de esos sucesos, de la sociedad civil amazónica nacional. El Gobierno de AG reconoció su derrota al tener que paralizar su política de apertura irrestricta de la APE al gran capital aceptando también transformar *en ley* la Consulta Previa (que no cumplió). El Congreso nacional peruano por unanimidad aprobaría esa ley el 23/08/2011 con el nuevo Presidente Ollanta Humala - OH (28/07/2011-27/07/2016) quien: "... en un acto simbólico de reparación del Estado a los pueblos indígenas originarios por la actitud anti-indígena que tuvo el Gobierno de Alan García, promulgó la ley de consulta previa en Bagua". (BENAVIDES, Margarita: 2012: 211).

⁵ Alan García en dos escritos de su autoría justificó sus políticas (v. bibliografía).

⁶ *Por extensión* Brasil es el primer país amazónico. La Amazonía Brasileña – ABR tiene 4'275,000 Kms.2, casi 65% de la ARSAC o 50% de su territorio nacional. El Perú es el segundo pues la APE ocupa 968mil Kms2, casi 15% de la ARSAC o 75% de su territorio nacional. Bolivia tercero: la Amazonía Boliviana – ABO tiene 724 Kms2, casi 11% de la ARSAC o 66% de su territorio nacional; (V. Anexo, columnas 3, 4 e 5).



IMPACTOS DE LA GLOBALIZACIÓN...

Lo que pasó en Bagua (*Baguazo*) recuerda la ejemplar acción de los pueblos indígenas amazónicos brasileños que se movilizaron el año 2000 para terminar con la fiesta organizada por el Gobierno de Fernando Henrique Cardoso-FHC para celebrar, el 22/04/2000, los 500 años del “descubrimiento” del Brasil lo que es posible de deducir de artículos como el siguiente: “500 anos do Descobrimiento do Brasil - 22 de abril de 2000. “Em Porto Seguro, Bahia, festejos pelos 500 anos do Descobrimiento do Brasil. “Confrontos e problemas técnicos com uma réplica do navio de Pedro Álvares Cabral transformaram as celebrações num desastre”.⁷ Los líderes indígenas expresaron que la incorporación del Brasil a la historia occidental a partir del 22/04/1500 fue (como en el resto del continente americano) violenta y destructiva de los pueblos y sociedades originarias y por lo tanto no había nada que celebrar sino solo exigir reparación de esa enorme injusticia histórica. La diferencia entre esa movilización indígena y la que originó los *Sucesos de Bagua* es que esta última obligó al gobierno de AG a *cambiar su política de alcance nacional* lo que llevaría, a través de la mencionada ley, a reconocer los derechos de los indígenas a sus territorios históricos; hasta dónde el autor sabe no ocurrió lo mismo en el Brasil aún cuando la movilización indígena obligó al Gobierno de FHC a terminar con la reaccionaria fiesta conmemorativa (en la cual los invitados de honra eran los poderosos ocupando papel de destaque el Presidente de Portugal y un representante del Papa - los dos pésimos recuerdos para los indígenas pues la historia muestra el papel de primer orden de ambos en el proceso de su conquista y destrucción). La diferencia anotada probablemente se debe, entre otras cosas, a que las historias nacionales indígenas de esos países son diferentes y también a que la población indígena de la APE es casi 50% más grande que la de la ABR. Así, los acontecimientos mencionados anteriormente estarán presentes como telón de fondo de este ensayo.

LARGA DURACIÓN: LOS INDÍGENAS AMAZÓNICOS EN EL VIRREYNATO PERUANO-VP Y EN EL BRASIL COLONIAL - BC.

Desde el inicio de la colonización se estableció una diferencia en el tratamiento dado a los indígenas por los conquistadores españoles y portugueses.

⁷ La prensa brasileña informó ampliamente sobre la forma conservadora y antidemocrática como se organizó esa celebración –por ejemplo no se llevó en cuenta la opinión de los pueblos indígenas– que terminó movilizándolos –apoyados por el Movimiento sin Tierra, afro-brasileños y sectores de la iglesia y de la sociedad civil – siendo reprimidos violentamente originando heridos y mas de 140 detenidos: la celebración, organizada por el Gobierno de FHC, terminó en desastre como lo muestra el artículo arriba mencionado.

En LAIFI: http://www.laifi.com/laifi.php?id_laifi=1111&idC=18826#. (Consultado el 3/09/2012)



ENRIQUE AMAYO ZEVALLOS

En el Brasil colonial la esclavitud indígena fue *legal*; en las colonias españolas, i.e. Virreinato Peruano, fue *ilegal* ya que la forma dominante de explotación de los indígenas fue con el sistema de trabajo compulsorio conocido como *Mita*. Éste significaba trabajo obligatorio y gratuito que los indígenas tenían que proporcionar a los conquistadores españoles quienes en 1532 llegaron al Mundo de los Incas (cuyo centro eran territorios del Perú actual), una alta civilización. Esa civilización tenía su población organizada en pueblos llamados *Ayllus*. Cuando la conquista, los dominadores españoles obligaron a los *Ayllus* a entregar, anualmente, una parte de su población para trabajar gratuitamente en minas, agricultura o como sirvientes personales; al terminar el año los indígenas que sobrevivían retornaban a sus pueblos de origen siempre y cuando fueran reemplazados por otros y así sucesivamente: esa era la *Mita* que podía ser más destructiva que la esclavitud.

Portugal y la esclavitud.

Según *Formação do Brasil Contemporâneo* (1996) [1942] de Caio Prado Jr. en el Brasil Colonial – BC Portugal aplicó, casi desde el inicio de la colonización, la esclavitud en la población indígena que encontró. Pero es consensual que para los portugueses la esclavitud indígena fue secundaria en relación a los africanos.⁸ Es harto conocido que principalmente con la producción de azúcar del BC basado en trabajo esclavo es que el Imperio Portugués - IP entró en la economía mundial en formación. En ese período, por la naturaleza de la producción de azúcar (bajísima tecnología), conforme aumentaba la producción, números cada vez más grandes de esclavos se harían necesarios. La historia enseña que no era posible la producción de azúcar sin esclavos africanos; para la agricultura del azúcar, conocida como *de plantación*, por razones que se mencionarán después, “no servía” la población indígena esclavizada del BC. Según es posible deducir de la lectura del capítulo “O outro Peru” del libro *Visão do Paraíso: Os motivos edênicos no descobrimento e colonização do Brasil* (1959) de Sergio Buqrque de Holanda una de las razones por la cual el IP entró en el negocio del azúcar fue porque solo a mediados del S. XVIII en el BC encontró el oro que desesperadamente buscó por siglos⁹ pero, a pesar de que encontró mucho de ese precioso metal, jamás en las cantidades de las colonias españolas, especialmente del Virreinato Peruano – VP.¹⁰

⁸ Aquí solo vale anotar la larga experiencia de Portugal con poblaciones africanas a partir de su dominio sobre Angola desde los 1480s.

⁹ Allí ese historiador esencial del Brasil desarrolla la idea de la importancia determinante del VP para la construcción del BC: en y desde su colonia, el IP buscó desesperadamente oro –ampliando así sus fronteras – para repetir el éxito que tuvo España explotando su colonia peruana (entonces, por sus metales preciosos, máximo símbolo de riqueza en Occidente).

¹⁰ Importa explicar aquí que el VP por siglos abarcó más del 60% de América del Sur y, por consiguiente, ese territorio no es el mismo del Perú actual aun cuando Lima fue tanto capital del VP

Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.2. n.3, jan./jun., 2013

Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>>



España y la *Mita* en el VP.

En metales preciosos, lo contrario del IP ocurrió con el Imperio Español – IE quien, en sus territorios coloniales americanos encontró cantidades fabulosas de esos recursos, hasta hoy las más grandes que registra la historia mundial, especialmente en el VP; todo eso es posible deducir del excelente libro de Antonello Gerbi *Il Mito del Peru*. Milán (1988).¹¹ Eso explica en parte porque la esclavitud no fue una importante empresa para el IE ya que la mano de obra que necesitaba la obtenía casi totalmente de la *Mita* que no le costaba nada. Aquí solo es posible decir que algunas formas de *Mita*, como la minera, fueron peores que la esclavitud ya que esa actividad mataba cantidades enormes de *Mitayos* –nombre de los que trabajaban bajo el sistema de *Mita*. Por razones que sólo tangencialmente se explicarán aquí, la *Mita* casi no pudo imponerse a poblaciones que, al momento de ser conquistadas, vivían como nómades y recolectores (esencialmente indígenas amazónicos). La *Mita* se impuso con relativa facilidad entre los indígenas que ya practicaban la agricultura *intensiva* o eran urbanas (que constituían la mayoría de la población del Mundo de los Incas¹² que, al momento de la conquista, se concentraban principalmente en la Costa y los Andes). En esa población fue relativamente fácil imponer la *Mita* ya que ella estaba acostumbrada a horarios *no-naturales*¹³

Para lo que interesa aquí son especialmente importantes los habitantes del *Antisuyo*¹⁴ o sea la región que actualmente forma parte de la APE. Ese gran *Suyo* probablemente estaba habitado por indígenas como los Ashaninkas que eran

como del Perú independiente hasta hoy o sea que es la ciudad capital más antigua de América del Sur.

¹¹ Vale informar que después de 500 años de producir y exportar ininterrumpidamente oro y plata al mundo, con ciclos de alta y baja, el Perú continúa siendo un gigantesco productor: el año 2010 produjo más de 164 mil kilos de oro (6° del Mundo) y 3mil 640 TM de plata (2° del Mundo). Bolivia 7° en plata (Mil 259 TM) pero no aparece entre los 10 grandes productores de oro. Y Brasil no aparece entre los 10 primeros productores mundiales ni de oro ni de plata; (*The Economist – Pocket World...* 2013 Edition: 53).

¹² Y también de los Aztecas pero no interesa a este artículo realizar comparaciones entre las dos Altas Civilizaciones que encontraron los europeos después de 1492 en la América Indígena.

¹³ Los horarios *naturales* eran biológicos y determinados por la luz del sol (día y noche) al contrario de los *no-naturales* impuestos *artificialmente* como consecuencia de la creciente conciencia del Ser Humano sobre la forma más adecuada (mejores momentos para: sembrar, regar y cosechar) para obtener, de la naturaleza, cada vez más *bienes* para satisfacer sus crecientes necesidades: ese proceso terminaría inventando los relojes (como los extraordinarios *Inti-Huatanas* o Relojes Solares de los Incas) parte del interminable proyecto humano para *controlar el tiempo*.

¹⁴ En el idioma de los Incas, el *Quechua*, su sociedad era llamada de *Tahuantinsuyo* que aproximadamente significa Sociedad Formada por Cuatro Regiones.



ENRIQUE AMAYO ZEVALLOS

agricultores de agricultura *extensiva* (en el gigantesco *Antisuyo* vivían también, como hasta hoy, otros pueblos nómades y recolectores). Esos habitantes mantenían, con los habitantes del *Collasuyo* (de Los Andes) y del *Chinchaysuyo* (de la Costa), relaciones cíclicas y contradictorias de colaboración y agresión por milenios.¹⁵ Eso explica, en un ciclo de colaboración (*todos los indígenas contra el explotador español*) el surgimiento en los 1740s, entre los Ashaninkas, de ese gran personaje histórico, Juan Santos Atahualpa (muy bien estudiado por Stefano Varese en su libro *La Sal de los Cerros* (2006) [1973]) quien por un tiempo lideró a originarios de todos los *Suyos* en una gran rebelión contra el imperio español. Fue la primera rebelión anterior al ciclo de las independencias sudamericanas que,¹⁶ aún cuando quedó aislada –sin impactar el centro del poder español–, jamás fue derrotada transformando al mencionado líder, quien en algún momento desapareció sin dejar rastros, en un *personaje mítico* símbolo de la resistencia indígena de la APE.

Los españoles impusieron también la *Mita Minera* en los territorios del *Antisuyo*. Pero en esa región la generalizaron de forma limitada por no ser muy rica en metales preciosos (ellos se concentran en los Andes): así la *Mita Minera* en el *Antisuyo* casi no existió. Eso ayuda a explicar porque números *relativamente* altos de indígenas amazónicos sobrevivieron a la conquista, comparados con los bajísimos números (*absolutos y relativos*) de sobrevivientes indígenas de la Costa y de los Andes peruanos (en ese orden). Esa hipótesis fue ampliamente explorada en un artículo mío (AMAYO ZEVALLOS, 2011).

La esclavitud indígena en BC.

Ella fue impuesta porque los portugueses tenían ya esa experiencia adquirida en sus colonias africanas y también porque creyeron que era la forma para transformar a los indígenas que encontraron, en su mayoría recolectores y nómades, en trabajadores agrícolas. Según el mencionado texto de Caio Prado: los indígenas resistieron huyendo cada vez más lejos y así, cazarlos y esclavizarlos, fue dínamo de los *bandeirantes*: estos penetraron cada vez más en el interior persiguiéndolos. Como el IP para proclamar sus fronteras usó el principio del *Utis*

¹⁵ Eso es evidente en los escritos del intérprete esencial del Mundo Andino el escritor y etnólogo peruano José María Arguedas (1911-1969) especialmente en su novela *El Zorro de Arriba y el Zorro de abajo* (1990)[1968].

¹⁶ La más importante rebelión indígena contra el dominio español fue la de Túpac Amaru (1781) un descendiente directo de la familia real de los Incas. Su rebelión, después de poner en peligro el poder en el VP, fue derrotada pero, a diferencia de la de Santos Atahualpa, no desaparecería sino que influenciaría otras rebeliones (como la Túpac Catari) que terminarían generando el fenómeno de las independencias (v. Lewin, B.)



IMPACTOS DE LA GLOBALIZACIÓN...

Possidetis, la persecución de "sus indios" (que huían a partir de sus territorios obtenidos por el *Tratado de Tordesillas*) les permitía expandir sus fronteras: así los indígenas del BC fueron, de hecho, aliados no-concientes del IP en su política de consolidación de fronteras en América del Sur según es posible deducir de la lectura del excelente trabajo de la antropóloga portuguesa Manuela Carneiro da Cunha "Introdução a uma história indígena" (1998: 7-15). Y la expansión fue transformándose en sistemática porque los portugueses, como lo demuestra el texto mencionado de Sergio Buarque, querían llegar a los territorios del VP, muy rico en metales preciosos. Pero esos tesoros estaban en los Andes y para llegar a ellos tenían que cruzar la gigantesca Amazonía. Habían relativamente pocos metales preciosos en la Amazonía (en los ríos y en pepitas casi despreciadas por los españoles porque su volumen era pequeño comparado con el gigantesco obtenido en minas de los Andes con trabajo gratuito de *mitayos* andinos); así los españoles no le dieron gran importancia a esa región. Pero los portugueses sí le dieron ya que atravesar la Amazonía era el camino directo y fácil para llegar a los deseados Andes (en el camino *garimpabam* oro en los ríos, lo que hasta hoy constituye actividad de millares). Y consiguieron llegar a los Andes pero, como lo muestra el texto de Sergio Buarque, cuando lo hicieron (varios *bandeirantes* llegaron al más grande complejo minero de la América Colonial: Huancavelica-Potosí¹⁷) los españoles los recibieron violentamente, batiéndolos con lo mejor de sus ejércitos obligándolos a regresar al BC. Eso ayuda a explicar la expansión del IP en la Amazonía la cual, a través de acuerdos con el IE (especialmente el de Madrid, de 1750) pasaría, en su mayoría, a ser parte de su territorio (y que el Brasil Independiente heredaría). Pero ese territorio del IP, a pesar de inmenso, quedó siempre lejos de los Andes y lejísimo del Pacífico (gran objetivo del IE).

El IP practicaba la expansión simultáneamente con la esclavización y esa doble práctica terminó casi extinguiendo la población indígena del BC transformándose así en problema grave ya que podría eliminar la caza del indio, una de las principales razones para la expansión (cuyo gran objetivo, como se dijo, era llegar a los Andes y después al Pacífico). Así se explica la decisión del Marqués de Pombal de 1758 terminando con la esclavitud indígena porque en el BC esa población casi se había extinguido: estaba en un punto muy bajo y continuó bajando.¹⁸ Por eso casi 130 años después cuando en los 1880s Julio Verne escribió

¹⁷ Localizado en el VP conformado por la más grande mina de *metales preciosos* del mundo de entonces, *Potosí* (en la actual Bolivia) cuya producción era posible gracias al *mercurio* de una mina equivalente localizada en *Huancavelica* (en el Perú actual): minas a una distancia relativamente cercanas entre ellas .

¹⁸ Probablemente porque, aún cuando esa ley de Pombal transformó la esclavitud indígena en ilegal (PERO NO LA DE ESCLAVOS AFRICANOS), ella continuó practicándose y de forma sistemática como lo demuestra la novela de Carl Friedrich Philipp Von Martius *Um Romance do Brasil* (2005) [1831]

Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.2. n.3, jan./jun., 2013
Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>>



ENRIQUE AMAYO ZEVALLOS

su novela amazónica *La Jangada* (parte de la materia prima que utilizó probablemente se basó en los escritos del peruano Manuel Valdéz y Palacios quien, entre 1834-36, atravesó la Amazonía a pie desde su nativa Cuzco hasta Belém viviendo después en Río de Janeiro hasta su muerte en 1845; (AMAYO ZEVALLOS, Enrique, 2000), el novelista francés defendió la tesis que la población indígena amazónica estaba condenada a desaparecer ya que no tenía posibilidades de resistir la presión del hombre blanco porque éste era superior. Pero, en este caso, el extraordinario Verne se equivocó. Esa población indígena a comienzos del Siglo XX dejó de decrecer y en los años 1950s inició un lento proceso de crecimiento que, felizmente, está acelerándose con el tiempo. Éste no es el lugar para hacer un análisis detallado pero sí para afirmar que las cifras de 1990 sobre la población indígena *total* de la ARSAC de 936,500 y de la ABR en particular de 213,000 (v. Anexo – Columna 7) muestran que *no existe más el peligro de su extinción*, vale considerar que hasta dónde este autor conoce no hay cifras recientes organizadas comparativamente como las mencionadas pero de existir no sorprendería que ellas mostraran un aumento de más de 50% de la población indígena de la ARSAC.¹⁹

POBLACIÓN INDÍGENA AMAZÓNICA DEL BRASIL Y EL PERÚ: DE LA COLONIA HASTA HOY

Aquí el análisis se limitará a comparaciones para demostrar que el impacto de *la esclavitud, practicada en la Amazonía del BC, fue para la población indígena más destructiva que la Mita, practicada en la Amazonía del VP*. De acuerdo con los estudios de William Denevan: "The Aboriginal Population in Amazonia." (1976), al momento de la conquista, *en los territorios bajos* de América del Sur, vivían aproximadamente 8 millones de indígenas. Territorios bajos significa esencialmente la gran llanura amazónica. Si como hipótesis se asume para el período colonial, en términos territoriales, las mismas proporciones de la actualidad

construida en base a la experiencia de ese autor, un botánico esencial para el Brasil, que recorrió los territorios amazónicos del BC (1817-1820) poco antes de su independencia.

¹⁹ Eso a pesar del desastre demográfico producido en la más grande etnia amazónica, la Ashaninka, cuyos territorios históricos están en el Perú y Brasil: de lejos la mayoría de su población vive en la APE. El desastre fue producido por el violento intento de obligar a los Ashaninkas de la APE a entrar, en condiciones similares a la esclavitud, a trabajar para terratenientes (muchos traficantes de drogas) y, casi simultáneamente, a formar parte de los ejércitos del Movimiento Revolucionario "Túpac Amaru" - MRTA y de "Sendero Luminoso" - SL en el período 1980-1992 conocido, en el Perú, de Guerra Interna. Los Ashaninkas resistieron armadamente y también huyendo al interior de la inmensa amazonía. Posteriormente se dará más información sobre este terrible asunto relativamente poco conocido sobre el cual, infelizmente, aún no existen estadísticas rigurosas; para los Ashaninkas en el Perú ese período redujo drásticamente su población siendo el peor de su historia desde la Conquista Española.

Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.2. n.3, jan./jun., 2013
Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>>



IMPACTOS DE LA GLOBALIZACIÓN...

(más del 60% de la Cuenca Amazónica - CA pertenece al Brasil; ver Anexo, columna 04) y si se asume también una distribución poblacional proporcional a la extensión,²⁰ entonces *la ABR al momento de la conquista habría tenido más de 5 millones de habitantes*. Haciendo el mismo raciocinio para el Perú, poseedor de aproximadamente el 15% de la CA, *la población de la APE al momento de la conquista habría sido de un millón y 200 mil*. Pero, según las estadísticas de los años 1990 que se usan en este trabajo (ver Anexo, columnas 07, 08 y 09 y la nota explicativa), el *total* de la población indígena de la ARSAC era de 935mil (*menos del 12% de la que existía al momento de la conquista*). De esta, la brasileña en 1990 era de 213mil o sea 22.75% de la población indígena amazónica total (o sea segundo lugar en números *absolutos*). La de la APE *era la primera en números absolutos* con 300mil habitantes o sea 32% de la población total de la ARSAC y la de Bolivia con 172mil *era la tercera*. Así la APE es más o menos un cuarto de la ABR pero su población indígena es casi 50% más grande y casi 80% más que la de la ABO. Y el asunto para el Brasil es peor observando la *densidad o población relativa* (habitantes por kilómetro cuadrado-km²). La ABR tiene 0.05 indígenas por km² (ocupando el octavo y último lugar entre los países que comparten la ARSAC - V. Anexo, Columna 09), la ABO con 0.24 el quinto lugar y la APE con 0.31 el cuarto.

La densidad indígena de la APE, 0.31 por km², es muy baja pero es casi 7 veces más grande que la de la ABR. Así podría deducirse que sí en el Perú (y Bolivia) el trato dado a sus indígenas amazónicos fue muy malo (lo que explicaría su baja densidad) en el Brasil fue mucho peor pues sus números absolutos, y especialmente relativos, son bajísimos. Actualmente son aproximadamente 40 las sociedades nativas amazónicas de la APE y 70 de la ABR. Eso, junto a los números anteriores, explica por qué la población de las sociedades nativas de la APE normalmente se cuentan por centenas, millares y, por lo menos en el caso de los Ashaninkas que viven en el Perú, por decenas de millares (a pesar del ya mencionado terrible impacto en ellos de la Guerra Interna). En la ABR sus equivalentes se cuentan por decenas, centenas y excepcionalmente millares. Aquí solo es posible decir que, comparando los *números absolutos* de la ABR, ABO y de los otros países amazónicos (ver Anexo, columna 7) la situación de la APE es de ventaja. Y más si se considera que, por lo menos hasta dónde este autor conoce, en toda la ARSAC no hay una población indígena amazónica más numerosa que la de los Ashaninkas de la APE.

Así, los números indican que, sin la esclavitud indígena colonial, resulta difícil explicar la reducida (y por tanto relativamente frágil) población indígena

²⁰ Eso porque la población indígena de la Cuenca Amazónica o ARSAC en su inmensa mayoría, entonces como hoy, estaba constituida por cazadores y recolectores pre-agrícolas y por tanto su densidad poblacional, independientemente de la etnia, se asume que tendría que ser parecida.

Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.2. n.3, jan./jun., 2013
Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>>



ENRIQUE AMAYO ZEVALLOS

actual de la ABR. Y la no-esclavitud²¹ junto a la reducida *Mita minera* en la APE colonial explicarían sus actuales números más grandes así como su relativa fortaleza. Pero no son solo números los que explican la relativa fragilidad de los indígenas de la ABR. También el hecho que, siendo muy pequeña se distribuye en un inmenso territorio resultando así que su densidad, casi en cualquier punto de la ABR, es pequeñísima. Aquí resulta ilustrativo mencionar ejemplos como el siguiente: “o Cacique Marino Juruna... até começo der 2011, quando a obra [de Belo Monte] começou, havia 37 famílias sob sua liderança. Hoje são nove” (VIEIRA, William (2013): “Quanto vale un índio? en *Carta Capital* 741:26-31) y aldeas como esa son muchas como ese artículo de lo demuestra.²² A ello tiene que agregarse las distancias enormes que separan a los pueblos indígenas de la ABR lo que torna aún más difícil su organización como movimiento. También los debilita el hecho que hasta hoy los indígenas de la ABR no son *ciudadanos plenos* y, caso deseen serlo, pierden su *status* de indígenas. Tienen un *status* especial parecido al de los niños que no son responsables por ser menores de edad. Por eso, para protegerlos, existe la institución estatal, la FUNAI (Fundación del Indio) hecha para evitar abusos, darles educación, cuidados médicos etc. y claro, también para controlarlos. Por ejemplo, un indígena no puede salir de su territorio sin permiso de la FUNAI. En el caso del Perú los indios tienen el *status* de ciudadano como cualquier otro. Además, siendo un número más grande en un territorio más chico, las distancias son menores y eso ayuda para su organización como movimiento indígena. Y eso

²¹ Pero si existió esclavitud, aunque ilegal, en la APE Y su escala fue especialmente grande *no en el período colonial sino en el republicano y a inicios del Siglo XX*. Fue consecuencia del período que envolvió toda la ARSAC y que es conocido como *Ciclo del Caucho* (“borracha” en el Brasil). Uno de los hombres más ricos de ese período, el peruano Julio Arana, creó un auténtico imperio en base a esclavizar decenas de millares de indígenas, especialmente huitotos, boras, andoques y nonuyas. Denuncias sobre esas atrocidades, parecidas a las que casi simultáneamente eran hechas contra el Rey Leopoldo de Bélgica, llevaron al Parlamento Británico (la potencia mundial de la época) en 1911 a enviar un agente especial, el Cónsul Roger Casement (el mismo que en 1904 en el Congo investigó y denunció las atrocidades de Leopoldo) al Perú para investigar lo que la historia pasaría a conocer como los *Crímenes del Putumayo*. La investigación demostraría la violenta esclavización y exterminio de decenas de millares de indígenas amazónicos. Eso llevó a Gran Bretaña a intervenir la empresa de Arana, registrada en la bolsa de Londres, *The Peruvian Amazon Rubber Company*, que terminaría quebrando los negocios de éste. En esa situación de desprestigio el Perú fue confrontado hasta militarmente por Colombia para delimitar sus fronteras en el Putumayo teniendo, finalmente, que cederle Leticia (hasta 1930 peruana). Estos temas son la esencia de la novela *El Sueño del Celta* del nobel de Literatura Mario Vargas Llosa.

²² Allí se muestra también que el peor impacto de esa obra hecha en Xingú, Pará, es la destrucción del tejido social de las comunidades indígenas amazónicas que sufren el impacto de esa faraónica construcción; en la página 30 de ese artículo pude leerse que: “Belo Monte será a terceira hidrelétrica do mundo e custará 29 bilhões de reais” o sea, aproximadamente 15 mil millones de dólares.



IMPACTOS DE LA GLOBALIZACIÓN...

se da en una situación de su creciente conciencia de que ocupan un territorio estratégico. O sea que habitan territorios donde nace no solo el gigante Río Amazonas - RA sino varios de sus mas importantes afluentes (por ejemplo el Purús y el Yavari). Esa conciencia se evidencia en el hecho de que, en las grandes movilizaciones indígenas previas a los *Sucesos de Bagua*, con facilidad interrumpieron el tránsito de los barcos de carga y de turistas (como parte de su campaña para llamar la atención nacional e internacional sobre el sentido de sus luchas) con sus canoas amarradas y paradas cruzando los ríos de orilla a orilla.

Movilizaciones porque AG, como ya se dijo, había abierto a la explotación del gran capital todos los recursos naturales del Perú (especialmente los de la APE). La prensa internacional informó que esos movimientos, iniciados y dinamizados por comunidades nativas amazónicas contra la política del Gobierno de AG (quien no respetó el compromiso a la Consulta Previa que el Estado Peruano adquirió desde que firmó el *Convenio OIT 169*), fueron generalizándose e impactando el conjunto de la sociedad amazónica peruana y nacional. Culminaron en los *Sucesos de Bagua* marcando la derrota de AG quien, inmediatamente después, prometió transformar en ley la Consulta Previa pero terminó su mandato sin cumplir.

Como se dijo recién llegado al poder OH la transformó en ley pero, todavía no la reglamentó y eso tiene a la población indígena movilizada y vigilante. Los indígenas de la APE quieren, por ejemplo, que el Gobierno, antes de comprometerse a llevar adelante cualquier proyecto, los consulte; además, quieren que el resultado de esa consulta sea definitivo o sea: que el reglamento de la ley la transforme en *vinculante*. Hasta hoy el Gobierno de OH ha demostrado que no lleva en cuenta esa posibilidad y por eso todas las organizaciones indígenas del Perú, no solo amazónicas, ya han mostrado públicamente que no confían en su gobierno.²³

El gobierno de OH debería llevar muy en cuenta la opinión de esas organizaciones²⁴ ya que no solo Bagua (que derrotó la política de un Presidente)

²³ Eso es evidente en el artículo ya mencionado de Benavides y también en el de Alberto Chirif (2012) que se mencionará después. Las organizaciones indígenas y campesinas peruanas envueltas directamente con la cuestión amazónica son: Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP), Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP), Confederación Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (CONACAMI), Confederación Nacional Agraria (CNA) y Confederación de Campesinos del Perú (CCP). Ellas formaron la alianza: *Pacto de Unidad. "Selva"*; en el Perú el nombre de su Amazonía es *Selva*.

²⁴ Hechos como el siguiente (narrados por María Elena Castillo en *La República*, 01/04/2013) indicarían que infelizmente no las lleva en cuenta así como ayudan a explicar porque esas organizaciones indígenas no confían en su gobierno: "“Desde hace dos años, el párroco de Chiriaco, Fermín Campoamor... , se ha convertido en incansable defensor de los tres únicos detenidos ... por los sucesos del “Baguazo”... [los indígenas] Asterio Pujupat Wachapea, Feliciano Cahuasa Rolin y Danny López Shawit...””.



ENRIQUE AMAYO ZEVALLOS

muestra su fuerza, organización y determinación. Por ejemplo Alberto Chirif en su artículo "La ley de consulta previa: dudas e deudas por saldar" en *Perú Hoy* (2011) hace un breve recuento de las luchas y éxitos de esas organizaciones que son fruto del trabajo autónomo de indígenas y campesinos; según ese autor: rescataron a miles de indígenas esclavizados como parte de la violencia generada por la Guerra Interna. Los Ashaninkas, como consecuencia del asesinato de uno de sus líderes Alejandro Calderón por el Movimiento Revolucionario "Túpac Amaru"- MRTA, reunidos en asamblea tomaron la decisión de expulsarlos. Organizados en el "Ejército Ashaninka" expulsaron al MRTA de sus territorios y, después, confrontaron a Sendero Luminoso - SL en una etapa especialmente violenta (es reconocida la crueldad de SL) logrando también expulsarlos. Así, rescataron centenares de Ashaninkas obligados por SL, con métodos muy violentos, a formar parte de ese movimiento guerrillero (que, al igual que el MRTA, habían declarado guerra a la sociedad peruana); la victoria Ashaninka generó condiciones para el retorno, a sus territorios históricos, de muchísimos que habían huido cada vez más al interior de la APE. En otra parte de ese trabajo se lee:

La afirmación del movimiento indígena se plasma en cuestiones como la consolidación territorial que hoy [...] ha logrado la titulación de cerca de once millones de hectáreas para comunidades [...] de la región amazónica [peruana]. Salvo contados casos de apoyo realizado por algunas Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), la mayor parte de ese trabajo ha sido efectuado por dirigentes, comuneros de base y técnicos de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP), con ayuda financiera de entidades de cooperación internacional y en convenio con instituciones del gobierno, ya que son estas en definitiva las que deben oficializar los documentos de titulación. En este mismo sentido, se ha logrado también la declaración de siete reservas comunales, con una extensión cercana a los dos millones de hectáreas [...] y de cinco reservas territoriales para pueblos indígenas en aislamiento voluntario, con cerca de tres millones de hectáreas. (CHIRIF, Alberto: "La ley de consulta previa: dudas e deudas por saldar" en *Perú Hoy* (2011): 162.)

La lucha directa de los indígenas de la APE (hasta armada) es la razón que explica que el Estado peruano haya tenido que reconocerles como *sus territorios* aproximadamente 16 millones de hectáreas (160mil Kms²) o más del 15% de la APE (que tiene un total de 968mil Kms² o más de 96 millones de hectáreas, ver Anexo, Columna 3). Territorios equivalentes a la suma de Portugal (89mil Kms²), Holanda (42mil Kms²) y Bélgica (31mil Kms²), (THE ECONOMIST - *Pocket World in Figures*. (2012): 250-53). Si los indígenas de la ABR por obra de sí mismos hubieran obtenido algo equivalente de su Estado eso significaría 63 millones de hectáreas (630mil Kms²) equivalente al 15% de la ABR (cuyo total es de 4 millones y 275 mil Kms², ver Anexo, Columna 3). Territorios iguales a la suma de los tres países que



IMPACTOS DE LA GLOBALIZACIÓN...

acabamos de mencionar además de Alemania (358mil Kms²), Irlanda (70 mil Kms²) y Suiza (41mil Kms²), (THE ECONOMIST - *Pocket World in Figures*. (2012): 251). El autor no sabe la extensión territorial que el Estado brasileño reconoce a sus nativos amazónicos pero sí sabe que esa extensión no fue obtenida por la lucha directa de éstos.

Aquí vale recordar también que la COICA – Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica²⁵ tiene su origen en el Perú y que su líder Evaristo Nunkuag Ikenan, de la etnia amazónica Aguaruna en el Perú, fue también fundador de AIDSESEP; él ganó el Premio Nobel Alternativo (*The Right Livelihood Award*) en 1986 "...for organising to protect the rights of the Indians of the Amazon basin". (*Laureates. Right Livelihood Award. For outstanding vision and work on behalf of our planet and its people*; consultado por google 23.08.13). La COICA está ahora integrada por organizaciones de todos los países amazónicos y su importancia crece conforme pasa el tiempo.

Y los indígenas amazónicos peruanos celebraron *como su victoria* el hecho que la ARSAC fue reconocida como *una de las 7 maravillas naturales de la Tierra* (hasta dónde este autor tiene información, ninguna celebración similar ocurrió en los otros países amazónicos). Probablemente eso se deba a que fue el Presidente Regional (Gobernador) de Loreto (el más grande Departamento o Estado amazónico peruano) Iván Vásquez desde su capital Iquitos (también Capital de la APE) quien oficialmente solicitó, a los organizadores del movimiento *Maravillas del Mundo* con sede en Suiza, que la Amazonía Sudamericana fuese candidata; eso fue reconocido por el Presidente de la Fundación *New 7 Wonders* Bernard Weber. Lo anterior se deduce de la información siguiente:

Loreto está de fiesta. El majestuoso Amazonas recibió en su confluencia con los ríos Nanay e Itaya el galardón de "Maravilla Natural del Mundo" de manos de la fundación *New 7 Wonders*. Este organismo, que quiere crear "memoria global", ha elegido al Perú entre los 9 países sudamericanos surcados por el Amazonas para otorgar un reconocimiento que se espera incrementará en alrededor de un 30% el turismo en nuestra Amazonía. "Tenemos el compromiso de poner en valor esta maravilla y ponerla a disposición del mundo", prometió el presidente Ollanta Humala quien [...] apadrinó el simbólico acto desde una nave [...]. Además del mandatario, compartieron el estrado de honor [...] el presidente regional de Loreto,

²⁵ Según la información obtenida por Internet <http://www.coica.org.ec/index.php/quienes-somos/historia> "Nace la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica – COICA, el 14 de marzo de 1984 en la ciudad de Lima-Perú, durante el I Congreso de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica, en las que participaron: AIDSESEP, Perú; CONFENIAE, Ecuador; CIDOB, Bolivia; ONIC, Colombia; y UNI, Brasil. En el referido congreso fue elegido como Presidente el Sr. Evaristo Nungkuag Ikenan, del Pueblo Aguaruna, en representación de AIDSESEP..."; consultado el 15/03/13.

Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.2. n.3, jan./jun., 2013
Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>>



ENRIQUE AMAYO ZEVALLOS

Iván Vásquez y el presidente de la Fundación *New 7 Wonders*, Bernard Weber. Pero los verdaderos protagonistas de la fiesta fueron los pobladores amazónicos [...] Nativos Ticuna, Shipibo-Conibo y Cocama-Cocamilla escenificaron en este impresionante escenario natural el origen de la Amazonía, demostrando que la cosmovisión de los pueblos indígenas que lo habitan es otra maravilla que esconde el Amazonas [...] una ceremonia se realizó [...] a cargo del chamán [indígena] Luis Culquiton [...] "Este logro no es solamente para una parte del Perú sino para todos; especialmente para las comunidades nativas", expresó el ministro de Comercio Exterior y Turismo, José Silva Martinot [...] El gobierno regional de Loreto fue el promotor de este reconocimiento al postular hace 5 años al Amazonas como maravilla natural en el concurso de la Fundación *New Seven Wonders*. (CARDENAS, Rosa: "Prestigio Mundial. Loretanos celebran que la Amazonía sea una maravilla" en *La República*: 14/08/2012:1. <http://www.larepublica.pe/14-08-2012/loretanos-celebran-que-la-amazonia-sea-una-maravilla>; consultado el 20/03/13)

Lo anterior muestra que los indígenas amazónicos, cuando tienen oportunidad, expresan su deseo de integrarse al mundo pero sin perder su identidad. O sea, no están contra la globalización ni le tienen miedo solo que ella tendría que ser una *Globalización Democrática* en el sentido de que permita su integración no solo económica sino principalmente socio-política aceptándolos como ciudadanos iguales pero diferentes. Por eso rechazan la integración de sus territorios como meros productores y exportadores de materias primas (o sea una *integración colonial* ya que sería esencialmente la misma practicada en el periodo colonial). Y esa es la integración característica de la globalización pretendida por ejemplo por AG que, esencialmente, es una *globalización no-democrática* ya que no lleva en cuenta los intereses de los pueblos originarios (ni de los pueblos en general) ya que no los consulta previamente pues su gran objetivo es integrarse a la economía mundial de cualquier forma hasta *colonial: como meros exportadores de materias primas*.

CONCLUYENDO

Los números dicen que, sin esclavitud, sería imposible entender la fragilidad actual de la población indígena de la ABR; así, resulta difícil imaginar que las políticas amazónicas del Brasil cambien por obra de sus movimientos indígenas. Y esos mismos números, consecuencia de otra historia, sugieren que la población indígena de la APE por su peso podría liderar movimientos que impacten toda la ARSAC. Y los ejemplos mostrados de movimientos indígenas amazónicos del Brasil, Bolivia y el Perú indicarían que ellos concuerdan con una *Globalización Democrática No-colonial*



BIBLIOGRAFIA

AGUIRRE, Talento (2012): "Obra de Belo Monte para e pode atrasar. Paralisação ocorre por decisão judicial, que diz que autorização do Congresso para usina foi ilegal. Segundo o TRF da 1ª. Região, índios não foram consultados sobre a usina, conforme prevê a Constituição" en *Folha de S. Paulo*, 24/08/2012: B7.

AMAYO ZEVALLOS, Enrique (2011): "Sports in Ancient Times: The 'Caballito de Totorá' of the Mochicas (100-800 AD) and the Origins of Surfing". In *Ethnicity from Various Angles and Through Varied Lenses. Yesterday's Today in Latin America*. Edited by Christine Hunefeldt & Leon Zamosc. Sussex Academic Press: 15-29.

_____ (organizador) (2009): *A Amazônia e o Pacífico Sul-Americano e sua importância para o Brasil*. UNESP/Araraquara/São Paulo, Cultura Acadêmica Editora.

_____ (2002): *J.C. Mariátegui e o marxismo na América Latina*. UNESP/Araraquara/São Paulo, Cultura Acadêmica Editora.

_____ (2000): "La Amazonía y el Pacífico en LA JANGADA de Julio Verne: una visión eurocéntrica" en *Amazonía Peruana*. No. 27, diciembre 2000: 11-60.

_____ (1988): *La Política Británica en la Guerra del Pacífico*. Lima, Editorial Horizonte.

_____ (organizador) (1988): *Sendero Luminoso*. São Paulo, Editora Vértice.

ARGUEDAS, José María (1990) [1968]: *El Zorro de Arriba y el Zorro de abajo*. ALLCA XX/Ediciones UNESCO, Colección Archivos, 14. Madrid.

BENAVIDES, Margarita (2012): "Límites a la consulta previa en una economía extractiva". In *Peru Hoy. La gran continuidad*. DESCO. Centro de Estudios de Promoción y Desarrollo, Lima: 205-21.

BOLIVIA. Convenio 169 OIT. http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/libros/convenio_169_07.pdf; Consultado el 25/03/13.

BRASIL (1991): *Subsídios Técnicos para a Elaboração do Relatório Nacional do Brasil para o CNUMAD. Versão Preliminar* Comisión Interministerial para la Preparación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD). Brasilia, 1991.



BRASIL. Conveniio 169 OIT
http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTR Y_ID:102571; Consultado el 25/03/13.

BUARQUE DE HOLANDA, Sergio (1959): *Visão do Paraíso: Os motivos edênicos no descobrimento e colonização do Brasil*. São Paulo: Editora J. Olympio.

CARDENAS, Rosa (2013): "Prestigio Mundial. Loretanos celebran que la Amazonía sea una maravilla" en *La República*, Lima, 14/08/2012:1. <http://www.larepublica.pe/14-08-2012/loretanos-celebran-que-la-amazonia-sea-una-maravilla>; consultado el 20/03/13.

CARNEIRO DA CUNHA, Manuela (1998): "Introdução a uma história indígena" en *História dos Índios no Brasil*. São Paulo, Companhia das Letras: 7-15.

CASTILLO, María Elena (2013): "Los indígenas privados de libertad por el *Baguazo*". en *La República*, Lima, 01/04/ 2013: 4.

CHIRIF, Alberto (2012): "Identidad, Interculturalidad e Inclusión en la Amazonía peruana hoy" en *Perú Hoy- La gran continuidad*. DESCO. Centro de Estudios de Promoción y Desarrollo, Lima: 223-44.

----- (2011): "La ley de consulta previa: dudas e deudas por saldar" en *Perú Hoy – Ajustes al modelo económico. La promesa de la inclusión*. DESCO. Centro de Estudios de Promoción y Desarrollo, Lima: 148-68.

COICA (1984): "Nace la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica – COICA" <http://www.coica.org.ec/index.php/quienes-somos/historia>. Consultado el 15/03/13.

DENEVAN, William.M. (1976): "The Aboriginal Population in Amazonia." en *The Native Population of the Americas in 1492*. Madison, The University of Wisconsin Press: 205-35.

GARCÍA PÉREZ, Alan (2007): *El síndrome del perro del hortelano*. El Comercio, Lima, 28/10/2007. http://elcomercio.pe/edicionimpresa/html/2007-10-28/el_sindrome_del_perro_del_hort.html . Consultado el 05/09/12.

_____ (2007) *Receta para acabar con el perro del hortelano*. El Comercio, Lima, 25/11/2007. http://elcomercio.pe/edicionimpresa/html/2007-11-25/receta_para_acabar_con_el_perr.html Consultado el 05/09/12.

GERBI, Antonello (1988): *Il Mito del Peru*. Milán, Franco Angeli Saggi di Storia.

LAIFI (2000): "500 anos do Descobrimento do Brasil - 22 de abril de 2000. Em Porto Seguro, Bahia, festejos pelos 500 anos do Descobrimento do Brasil. Confrontos e problemas técnicos com uma réplica do navio de Pedro Álvares Cabral



IMPACTOS DE LA GLOBALIZACIÓN...

transformaram as celebrações num desastre". LAIFI: http://www.laifi.com/laifi.php?id_laifi=1111&idC=18826#. Consultado el 3/09/2102.

LEWIN, Boleslao (1957): *La rebelión de Tupac Amaru y los orígenes de la emancipación americana*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.

PAÍSES. Convenio OIT 169. "Ratificación del C169 – Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (num. 169)". http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11300:3480781611206805:::P11300_I NSTRUMENT_SORT:3; Consultado el 25/03/13.

PERU. (2012) "*Mensaje a la Nación del Señor Presidente Ollanta Humala con motivo del 191° Aniversario de la Independencia Nacional.*" Lima 28/07/2012. <http://elcomercio.e3.pe/66/doc/0/0/4/9/6/496345.pdf>; consultado el 28/08/2012.

PERU. Convenio 169 OIT: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTR Y_ID:102805; Consultado el 25/03/13.

PERRIER BRUSLÉ, Laetitia (2012): "Le conflit du Tipnis et la Bolivie d'Evo Morales face à ses contradictions: analyse d'un conflit socio-environnemental" en *EchoGéo*. <http://echogeo.revues.org/12972>; consultado 12/03/13.

PRADO JR., Caio (1996) [1942]: *Formação do Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Editora Brasiliense.

TCA-BID (1992): *Amazonía sin Mitos*. Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Washington D.C.: BID, 1992.

TCA y SECRETARIA PRO-TEMPORE DE PERU DEL TCA (1994): *Diagnóstico de los Recursos Hidrobiológicos de la Amazonía*. Lima: SPT-TCA, 1994.

THE ECONOMIST (2013) - *Pocket World in Figures*. 2013 Edition.

_____ (2012) - *Pocket World in Figures*. 2012 Edition.

THE RIGHT LIVELIHOOD AWARD: *Laureates. Right Livelihood Award. For outstanding vision and work on behalf of our planet and its people*. Consultado por google 23.08.13.

VARESE, Stefano (2006) [1973]: *La Sal de los Cerros*. Fondo Editorial del Congreso.

VARGAS LLOSA, Mario (2010). *El Sueño del Celta*. Alfaguara/Santillana, Lima, 2011.

VIEIRA, William (2013): "Quanto vale un índio? Sem intervenção pública, as compensações financeiras da usina Belo Monte desagregam as aldeias da região" en *Carta Capital*, 27/03/13, No. 741:26-31.



ENRIQUE AMAYO ZEVALLOS

VON MARTIUS, Carl Friedrich Philipp (2005): *Frey Apollonio. Um Romance do Brasil. Do famoso botânico do Século 19 que descreveu a flora brasileira*. Imprensa Oficial, São Paulo. (Novela escrita em 1831).

Recebido em 01.07.2013
Aprovado em 15.07.2013



IMPACTOS DE LA GLOBALIZACIÓN...

ANEXO. La Amazonía: región sudamericana compartida. Extensión y población²⁶.

01 País	02 Superficie km ²	03 Amazonías Nacionales - Miles de km ²	04 Amazonías Nacionales / Total Amazonía – ARSAC	05 03/02	06 Amazonías Nacionales / Amazonía Brasileña	07 Población indígena Amazónica Nacional Miles	08 Población Indígena Amazónica Nacional / Población. Indígena Amazónica Total- ARSAC	09 07/03
Bolivia	1099	724	10.91	65.87	16.94	172,00	18,37	0.24
Brasil	8500	4275	64.45	50.30	100,00	213,00	22,75	0.05
Colombia	1140	399	6.02	35.00	9.33	70,00	7,48	0.17
Ecuador	284	133	2.05	46.83	3.11	95,00	10,15	0.71
Perú	1290	968	14.60	75.00	22.65	300,00	32,00	0.31
Guyana	215	45	0.70	20.93	1.05	40,00	4,28	0.89
Surinam	164	35	0.53	21.34	0.82	7,50	0,80	0.20
Venezuela	912	56	0.86	6.14	1.31	39,00	4,16	0.70
TOTAL	13604	6635	100,00	—	—	936,50	100,00	—

Legenda

Columna 01 – Nombre del País. **Columna 02** – Superficie en miles de km². **Columna 03** – Amazonías Nacionales en miles de km². **Columna 04** – Amazonías Nacionales/Total Amazónico. **Columna 05** – 03/02 **Columna 06** – Amazonías Nacionales./Amazônia Brasileña. **Columna 07**– Población Indígena Amazónica en – miles. **Columna 08** – Poblaciones Indígenas Amazónicas Nacionales./Población. Indígena Amazónica Total **Columna 09** - 07/03

²⁶ Cuadro construido por el autor consultando los 3 trabajos siguientes: TCA-BID: *Amazonía sin Mitos*. Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Washington D.C.: BID, 1992 (**fuerza para la columna 7 esencial para construir este cuadro**); TCA y SECRETARIA PRO-TEMPORE DE PERU (TCA): *Diagnóstico de los Recursos Hidrobiológicos de la Amazonía*. Lima: SPT-TCA, 1994; BRASIL: *Subsídios Técnicos para a Elaboração do Relatório Nacional do Brasil para o CNUMAD. Versão Preliminar* Comisión Interministerial para la Preparación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD). Brasilia, 1991.



MONÇÕES

Revista de Relações Internacionais da UFGD

ISSN 2316-8323

APUNTES SOBRE LA RESISTENCIA INDÍGENA COMO CONSTRUCCIÓN HISTÓRICA EN PERÚ Y MEXICO

VICTORIA INÉS DARLING

Professora e Investigadora da UNILA

Doutora em Ciências Políticas e Sociais pela *UMAM (México)*

E-mail: victodarling@yahoo.com.ar

RESUMEN: Los levantamientos populares en Perú y México a lo largo de los últimos años invitan a una inmersión en la densidad de elementos que componen la cosmovisión indígena. En esta búsqueda exploratoria, indagamos en la idea de utopía presente en las sociedades indígenas, y a su vez, en la construcción histórica que esta vocación de futuro arraigada en el pasado incorpora. ¿Cómo surge la potencia que cuestiona el desarrollo de los acontecimientos tal como fueron relatados en la Historia oficial? ¿Cuáles son las herramientas necesarias para repensar un pasado "modificable"? ¿Qué hace de un tiempo acontecido la posibilidad de su reedificación en el presente? El presente ensayo pretende responder estos cuestionamientos indagando en la comparación de las obras más importantes de los historiadores Antonio García de León y Alberto Flores Galindo: *Resistencia y utopía (1985)*, y *Buscando un Inca (1986)* respectivamente. Se realiza un análisis transversal que comprende tanto su perspectiva respecto del paso del tiempo, sus evocaciones más importantes, el punto de vista desde el cual recuperan actores sociales, como su vinculación con el espacio geográfico, así como su compromiso con causas específicas, que exceden la supuesta objetividad de un estudio historiográfico.

Palabras llave: Movimientos sociales; naciones andinas; rebelión; utopía; construcción histórica.



ABSTRACT: The popular uprisings in Peru and Mexico over the past few years invite to an immersion in the density of elements that comprise the indigenous worldview. In this exploratory search, we inquire into the idea of the existing utopia in indigenous societies, and in the historic building that this future vocation rooted in the past incorporates. How does the power that questions the development of events as they were reported in the the official History arise? What are the necessary tools to rethink a “changeable” a past? What makes the possibility of reconstructing the past in the present? This paper aims to answer these questions inquiring into the comparison of the most important works by the historians Antonio García de León and Alberto Flores Galindo: *Resistencia y utopía* (Resistance and Utopia - 1985), y, *Buscando un Inca* (Seeking an Inca - 1986) respectively. It also shows a cross-sectional analysis that includes both their perspective on the passing of time, their most important evocations, the point of view from which social actors recover, as the link with their geographical space, as well as their commitment to specific causes, which exceed the supposed objectivity of a historiographical study.

Keywords: Social movements; Andean nations; rebellion; utopia; historical construction.



No hay un día más claro
que después de una noche oscura.
Proverbio Oriental

La búsqueda de una utopía ha sido la clave de la transformación en todo colectivo orientado a la emancipación en alguna de sus formas. El pensamiento en América Latina a lo largo de las casi cuatro últimas décadas, se ha caracterizado fundamentalmente por esta búsqueda, que aunque fugaz, persiste en intención e intensidad, transitando caminos de redención o autonomía, de resignificación de relaciones sociales e invocación de ideales nuevos y viejos en miras a la construcción de un orden social diferente.

En este laberinto de búsquedas que se cruzan y entretrejen conformando una historia de la región, es que pueden rescatarse cosmovisiones acerca de procesos políticos y sociales inacabados, luchas libradas mas no saldadas, propuestas revolucionarias teóricas aunque no prácticas, entre otros sucesos que concatenados, construyen un entramado de significado que convierte una y mil veces a América Latina en espacio único y original de reflexión. La trama temporal espiralada que sostiene y da sentido al relato de la Historia en este complejo universo, despliega un presente cargado de reminiscencias e invocaciones a un pasado tan lejano como sorpresivamente actual. Existe en este sentido poco lineal, en variadas experiencias, un deseo de retorno a un pasado cargado de promesas no saldadas y al mismo tiempo, a la negación de ciertas dimensiones de ese mismo pasado, que realizan el deseo de hacer presente aquel "ya no presente".

La idea del *eterno retorno* de Nietzsche se transforma así en sueño y pesadilla, en un movimiento dialéctico que tarde o temprano deberá encontrar su



APUNTES SOBRE LA RESISTENCIA INDÍGENA ...

deseo de fin. La sola posibilidad de repetir todo tal como lo hemos vivido hasta el infinito opaca la historia y transforma en nimiedades a sus protagonistas. El mito remite a su propia negación, una vida que desaparece de una vez y para siempre no es, a fin de cuentas, más que una sombra muerta de antemano. Y así, si su acontecer ha sido bello, terrible, intenso o sin valor alguno, nada significa.

En términos temporales, los sucesos históricos operan de la misma manera, ¿Cambia en algo un suceso histórico particular si se repite incontables veces? ¿Se modificaría la colonización de América si aconteciera en un eterno retorno inacabado? Sí se modifica. Se transforma, automáticamente, en un hecho de escasa relevancia. Sus personajes serían para la historiografía sujetos depositarios del menor orgullo o la más desinteresada condena. Sin embargo, dado que hacemos referencia a un suceso que no habrá de repetirse jamás, no sólo se transforma en objeto de profundo interés, sino que además, se reivindica y asume tantos significados como significantes posibles. La opacidad del tiempo irrecuperable tiñe en forma nostálgica a una memoria siempre activa y sedienta de resignificaciones. La perspectiva del mundo en el que vivimos descansa así en una terrible responsabilidad: responsabilidad en relación tanto a su comprensión posible como a la explicación en la búsqueda de sus causas últimas.

EL COMPLEJO ENTRAMADO DE PENSAMIENTO EN AMÉRICA LATINA

El desarrollo del pensamiento en nuestra región recorre más que un devenir argumental respecto de lo que somos, un imaginario de lo que debemos ser. A partir de esto se esbozan en las diferentes disciplinas sociales razones históricas, políticas, sociales, económicas y discursivas con este objetivo. Casi como con la certeza de lo que acontecerá, ya no se persiguen esencialismos



VICTORIA INÉS DARLING

trascendentales sino diferentes formas de movilizar, revocar, desordenar y cambiar el propio destino. En estos términos, la utopía más cercana al desarrollo de pensamiento en Latinoamérica es la utopía de la rebelión. Más aún, en tiempos de crisis, las visiones más consolidadas incluso, pierden vigencia ante la erupción de la realidad. Así, tarde o temprano, cada crisis genera sus profetas y sus propias utopías.

Ahora bien, ¿De dónde deriva la vitalidad de una fuerza social en medio de una sociedad en crisis? ¿Cómo surge la potencia que cuestiona el desarrollo de los acontecimientos tal como fueron relatados en la historia oficial? ¿Cuáles son las herramientas necesarias para repensar un pasado "modificable"? ¿Cómo pensar en un tiempo no lineal que sostiene la recuperación histórica? ¿Qué hace de un tiempo acontecido la posibilidad de su reedificación en el presente? ¿Cuáles son las condiciones que habilitan a pensar en un orden nuevo, anterior?

Estas son algunas de las preguntas que guían la referencia de la utopía en el desarrollo del pensamiento en América Latina, y en particular, la reflexión en torno a su posible reedificación en la contemporaneidad en el caso de las sociedades andinas. Con estas ideas en mente es que nos proponemos realizar un breve análisis que considere las respuestas posibles a los cuasi enigmas expuestos, de modo de avanzar un poco más en el magmático entramado de construcción y reconstrucción de conocimiento en América Latina. Con este fin, retomamos para el análisis las obras de los historiadores Antonio García de León y Alberto Flores Galindo, *Resistencia y utopía*, y *Buscando un Inca*, respectivamente, de modo de abrir el panorama sobre estos temas de inmediata referencia histórica. Para esto, proponemos un análisis transversal del sentido de estas obras que comprenda su perspectiva respecto del paso del tiempo, sus evocaciones más importantes, el punto de vista desde el cual recuperan a ciertos actores sociales particulares, su vinculación con el espacio geográfico



determinado, así como su compromiso con causas específicas, que exceden la supuesta objetividad de todo estudio historiográfico.

ACERCA DE LAS FORMAS DE APREHENDER COMPROMETIDAMENTE LA CONSTRUCCIÓN DE LA HISTORIA

Con sesgos cuasi literarios, de historias con componentes mágicos que se entrecruzan con nuevas y más historias constructoras de mitos, Alberto Flores Galindo recupera el horizonte de las mentalidades de los pueblos andinos creado a lo largo de siglos de dominación. A través de una perspectiva que podríamos adherir en denominar como *subversiva*, la propuesta se transforma en un modo de crear conciencia histórica acerca de los reclamos y revueltas producto de años de racismo y pretendido silencio de los sectores populares desposeídos. Indios que se convierten en "hombres andinos" pasivos y abstractos son en esta recuperación, los protagonistas de una historia compleja que asume como propios tanto sus reclamos postergados, como sus construcciones míticas, fuente de esperanza y resistencia.

Así, se exponen las utopías históricamente elaboradas a modo de rechazo de un presente opresivo, ante el cual la invocación a un imperio Inca jerarquizado aunque justo y armónico se convierte en objetivo de lucha paradójica por una sociedad alternativa. "Utopía andina" es la denominación que a este horizonte mental el autor le atribuye. De esta manera se nombra el trasfondo de la cultura e historia peruana desde el siglo XVI. Derrotero a través del cual los indigenistas, Arguedas, Mariátegui y Garcilaso pueden ser interpretados de manera distinta a la que conocemos: como la personificación de diferentes esfuerzos por acercar las ideas de Occidente a la intensa fuerza mesiánica de la cultura andina.



VICTORIA INÉS DARLING

El paso del tiempo también merece nuestro detenimiento. Como pieza de un engranaje lubricado, la historización se comprende como parte integral de la construcción argumental respecto del mito. Como un diálogo dinámico entre el pasado y la actualidad, se expone un rastreo de referencias temporales en perspectiva "dominación-lucha por la emancipación" para culminar en el advenimiento de la crisis política que se desencadena en Perú hacia fines de los años setenta. No en vano, el análisis retoma las contribuciones más importantes de Carlos Mariátegui como elemento central de este rastreo que si bien no abunda en terminología analítica específicamente marxista, sí comprende claramente esta lectura de la realidad peruana.

Los mitos que sustentan los deseos y ambiciones de los pueblos andinos son aquellos que remiten al pasado incaico. De hecho, el primer movimiento mesiánico contra la ocupación colonial de los Andes es el mito que por excelencia alimentó las luchas reivindicativas peruanas; que si bien retrotraía el pasado como recuerdo posible de ser reedificado, no contemplaba la figura del Inca como autoridad única, asimilable a la de un rey (posiblemente un rey español). Éste, el movimiento del Taqui Onqoy, o de la "enfermedad del baile", durante la década de 1560 se localizó en Huamanga y predicaba el retorno de las *huacas* locales y no de la autoridad del Inca. Sería con posterioridad a la ejecución en 1572 de Túpac Amaru I, el último de los incas rebeldes de Vilcabamba, que el sentimiento popular indígena se encuadraría y fundiría con el proyecto de la reconstrucción incaica.

La imposición colonial fue un cataclismo que desintegró al universo andino. Ante la acción opresiva de la presencia española, la idea del retorno del Inca sirve a la imaginación y luego a la esperanza de los pueblos oprimidos andinos, a la alimentación de la posibilidad de una reunificación y reorganización



justa en términos colectivos. El futuro aparece así en el pasado sin paradojas ni contradicciones a los ojos de los pueblos. No obstante,

(...) la idea de un regreso del inca no apareció de manera espontánea en la cultura andina. No se trató de una respuesta mecánica a la dominación colonial. En la memoria, previamente, se reconstruyó el pasado andino y se transformó para convertirlo en una alternativa al presente. Este es un rasgo distintivo de la utopía andina. La ciudad ideal no queda fuera de la historia o, remotamente, al inicio de los tiempos. Por el contrario, es un acontecimiento histórico. Ha existido. Tiene un nombre: el Tahuantinsuyo. Unos gobernantes: los incas. Una capital: el Cuzco. El contenido que guarda esta construcción ha sido cambiado para imaginar un reino sin hambre, sin explotación y donde los hombres andinos vuelvan a gobernar. El fin del desorden y de la oscuridad. Inca significa idea o principio ordenador (FLORES GALINDO, 1986, p.53).

La idea y el deseo de un orden autónomo, justo, basado en los intereses locales y no en las necesidades de sectores externos, habría de tener una poderosa resonancia en la historia y la memoria peruanas. Hacia 1742, un indio guiaría desde el Cusco hasta el Gran Pajonal a un hombre que se hacía llamar Juan Santos Atahualpa y que, a la cabeza de grupos selváticos, combatió a las autoridades españolas sin ser jamás doblegado. En 1780, durante lo que en su propio tiempo se conoció como la Gran Rebelión, un curaca que leía ávidamente los *Comentarios reales* se declaró sucesor del ancestro cuya muerte originó el relato de Inkarri y, con el nombre de Túpac Amaru II, dirigió la mayor rebelión indígena que se haya conocido en Perú. Estos ejemplos revelan que la utopía andina no fue una mera ilusión compensatoria, sino una fuerza capaz de movilizar multitudes. Así, para Túpac Amaru II, la victoria de su movimiento habría de traducirse en una sociedad multiétnica desde cuya cima gobernara, benévolamente, un monarca indígena. En contraste, para los campesinos quechuas que se plegaron a su llamado, la vuelta del Inca significaba la



VICTORIA INÉS DARLING

afirmación tajante de su propia cultura y la erradicación no solo de los españoles, sino de todos los que habían oprimido y menospreciado a los indios. A fin de cuentas, como afirma Flores Galindo: *en la revolución tupamarista convivían dos fuerzas que terminaron encontradas*. Ambas tienen en común el mismo objetivo, la restauración del Inca, pero cada cual le da a este un sentido y una proyección distinta.

Por su parte y considerando las vinculaciones posibles con la propuesta historiográfica de Flores Galindo, la obra de Antonio García de León ofrece un recorrido por la historia de la resistencia en Chiapas que vale recuperar. El trazado histórico propuesto para el análisis de este estado, frecuentemente soslayado de las dinámicas y procesos nacionales, se sostiene en los levantamientos que se produjeron desde la herencia colonial y la revolución Mexicana, para finalizar en luchas populares de mediados del siglo XX, y en un epílogo interesante que alcanza la década del noventa.

Se trata de un derrotero de paisajes sociales que permiten retrotraerse al pasado colonial o a la guerra de castas. En el relato, la imagen del tiempo a igual que en la obra de Flores Galindo, se convierte en un espiral donde el presente se ata al pasado, incluso recuperándolo para reiterarlo. No obstante, en Chiapas, las fechas de referencia de la historia mexicana nada significan, casi nada explican. El tiempo histórico es otro y por esto su relato también obliga a menciones diferentes. Incluso, las referencias del presente nos retrotraen necesariamente a cien o doscientos años atrás. Como afirmaba García de León en 1985, *“los mitos de origen en Chiapas, sus formas de resistencia y sus expresiones de identidad son una sola cosa: características de las reivindicaciones indígenas hacia todo tipo de dominación*.

Chiapas se presenta así como espacio de revelaciones donde alternan momentos de conflicto y cambio. Por todo esto, la propuesta que se deriva del



APUNTES SOBRE LA RESISTENCIA INDÍGENA ...

autor es la evocación de los acontecimientos históricos mexicanos más importantes vividos en Chiapas buscando leer a través de ellos, su *conjuro*. De esta manera, en virtud de las glorias y desventuras de la historia, la obra permite "repartir nuevamente las cartas" entre los actores sociales protagonistas de este devenir. Por esto, "*recordar agravios, hechos y profecías, evocar las hazañas culturales de héroes y víctimas, machacar las mezquindades de los victimarios y desmontar los mecanismos profundos, los criterios básicos de una historia regional multiforme, plagada de tormentos, retrocesos y volcanes, nos serviría probablemente de mucho*" (GARCÍA DE LEÓN, 1985, p.14).

En Chiapas, la añoranza de un orden más justo ha suscitado al igual que en el mundo andino, la reivindicación de un pasado más *armonioso*. El pasado colonial, también en México, habilita a mencionar su potencia disgregadora. El antiguo sistema colonial atraviesa la historia del estado hasta el presente con luchas sangrientas, crisis agrícolas, plagas y sucesivos levantamientos en contra del orden impuesto. Los mitos que se alimentan a partir de esto, se traducen en los diferentes pueblos, en distintas historias que reposicionan al indígena frente al español. Algunas de estas historias míticas que estructuran utopías posibles se cristalizan en este pequeño relato, condensación de una cosmovisión, legado de la dominación nunca acabada.

Desde el siglo XVI, se instauró un sistema de cabeceras y parcialidades sujetas, sometidas al tributo renovado y avalado en un principio por los mismos caciques indios que servían de intermediarios entre la comunidad y la sociedad dominante. En el curso de los años, muchos de estos caciques gozaron de un relativo reconocimiento que favoreció su lenta hispanización o ladinización. Las comunidades más reacias que dóciles se acomodaron poco a poco a la nueva dominación (...) Por el contrario, las aldeas semiautónomas de la selva, gracias a condiciones geográficas favorables y una tenaz resistencia, lograron a duras penas evadir la colonización y conquista, y con ello la evangelización y la servidumbre. (...) No es por azar que en estos años ocurrió uno de los



más importantes ciclos de rebeliones indígenas (GARCÍA DE LEÓN, 1985, p.25).

Afirman las crónicas que bajo las órdenes de Alvarado, Baltazar Guerra de la Vega atacó por sorpresa a los insurrectos indios Chiapa obligándolos a refugiarse en un sitio sagrado que se mantenía hasta entonces como un lugar de culto en las cumbres del Sumidero. Sitiados y desesperados ante su inminente derrota, decidieron entonces los indios -junto con sus mujeres y niños- lanzarse al vacío de más de mil metros de profundidad. De allí nació la leyenda local, rescatada y mistificada por criollos doscientos años después, acerca de los valerosos indios de Chiapa, libres como el quetzal, que prefirieron suicidarse en masa antes que ceder ante el conquistador.

El poder de los mitos excede los límites de la dominación tradicional y persiste recreando esperanzas para los pueblos aún oprimidos. Surgen de esta manera, mesianismos producto de la subversión de las propias utopías a modo de sincretismo entre la historia y el mito.

Y a este punto, vale la pena retomar el marco desde el cual se analizan estos fenómenos de difícil aprehensión. El entramado complejo de recuperación de procesos políticos y sociales relevantes sólo se logra recuperando fuentes postergadas. Se retoman así historias paralelas a los hechos compaginando el recuerdo de los testigos con los escritos. A fin de cuentas, los informes oficiales y partes de guerra, las historias y crónicas locales, las notas periodísticas y los censos económicos, son por lo general, sólo el punto de vista de los vencedores; o si se quiere, la cresta de la montaña. El punto de vista de García de León no deja de tener como bandera la construcción de una crónica mentada por hombres. Porque una verdadera historia es siempre propia, la rescatada incluso por los dominados. De aquí el intento de avanzar en la recuperación del espíritu de lucha entre los "oleajes" de opresión y velo. El rescate de sus imaginarios y



utopías en estos términos esclarecedores es, a fin de cuentas, el objetivo loable de esta propuesta historiográfica.

LOS TIEMPOS QUE CORREN EN CLAVE UTÓPICA

Existe un análisis lineal en la obra de Flores Galindo que persigue la pista de rupturas y continuidades en la lucha por la resistencia andina. Los tiempos de Mariátegui en relación a la década de los años veinte, sugieren múltiples ideas paralelas a los hechos de fines de la década de los setenta y ochenta. Son procesos de difícil aprehensión por la vertiginosidad de su derrotero, aunque se vuelven similares en relación a sus promesas modernizantes de transformación.

Según la contextualización peruana de los años setenta, el país parecía encaminarse hacia una modernización irreversible impuesta por los sectores acomodados, materializada en el crecimiento urbano y el denominado proceso de "descampesinización". En forma paralela, Perú se desplazaba hacia los albores de una guerra civil que tendría como escenario de despliegue, las áreas rurales serranas. La nación moderna era emboscada por un pasado velado. Insurrección y crisis sociopolítica se sucederían en un movimiento con consecuencias que llegan al presente¹.

Como antecedente de estos sucesos que decantarían en la cruzada violenta y radical de Sendero Luminoso, Flores Galindo argumenta:

¹ Mientras en Cuba la obra de Flores Galindo, *Buscando un Inca*, recibe el premio Casa de las Américas, en Perú intelectuales de diversas corrientes leían en sus páginas una justificación a la insurrección Senderista. Al autor no le sorprende la reacción de quienes se reclaman marxistas ortodoxos. *La izquierda de los '70*, afirma, *difícilmente podría admitir la verdadera naturaleza de lo que ocurre en el Perú*. (LAJO, 1990, p.2).



VICTORIA INÉS DARLING

Nuevamente los campesinos se apropian del escenario andino durante la década que se inicia en 1960. En apariencia las luchas cambian de contenido: esta vez se trataría de la tierra y la abolición de cargos serviles y no de la vuelta al Tahuantinsuyo. Pero tras estas reivindicaciones inmediatas, subyace en realidad un problema más antiguo y profundo: la cuestión del poder en el campo (FLORES GALINDO, 1986).

Asimismo, casi en un diálogo pautado, afirma García de León que las raíces profundas de este país (Mexico) son las de la comunidad agraria, el invisible tejido de sus solidaridades, su lucha de resistencia *“ha sido como la savia, la fibra motriz en la dinámica de una lucha sorda y obstinada que tiñe hasta hoy las modalidades locales de la lucha de clases”*.

Más aún, ambos autores, reposicionados en el presente en virtud de un análisis del pasado, defienden la lucha reivindicativa de la época, aún con salvedades. Vale la pena mencionar en este rastreo contemporáneo las miradas de ambos, en términos de lo que acontecía en sus propios países en relación a la irrupción de Sendero Luminoso en el caso peruano, y el levantamiento zapatista en el caso mexicano.

Antonio García de León argumenta en forma optimista, a mediados de los noventa, que la marginalidad de Chiapas acabó siendo centralidad política y social, vértice de una historia más amplia -agravios regionales transmutados en un estado de ánimo nacional orientado al cambio- que concluye y empieza allí como la marca de un siglo XX mexicano corto: el que se inició en 1910 y que concluyó el último día de 1993. A partir de ese momento, la historia, y no sólo de Chiapas, pasa por este nuevo cañón del Sumidero. Así, el furor del levantamiento zapatista es considerado como continuidad de los ciclos de revuelta relatados a lo largo de la obra, conectando pasado y presente, como un presagio de la historia.



Por su parte, Flores Galindo no deja de afirmar claramente su auténtica convicción de que un proyecto socialista que recupere las tradiciones andinas contra la dominación colonial y el racismo, aún es posible a fines del siglo XX.

Pienso que todavía siguen vigentes los ideales que originaron al socialismo: la justicia, la libertad, los hombres. Sigue vigente la degradación y destrucción a que nos condena el capitalismo, pero también el rechazo a convertirnos en la réplica de un suburbio norteamericano. En otros países el socialismo ha sido debilitado; aquí, como proyecto y realización, podría seguir teniendo futuro, si somos capaces de volverlo a pensar, de imaginar otros contenidos. Esto no es la moda. Es ir contra la corriente. También debemos enfrentarnos a los cultores de la muerte o de aquellos que sólo piensan en repetir las recetas de otros países. El desafío creativo es enorme (FLORES GALINDO, 1989, p.1).

Utopía andina entonces, no sería el nombre que el autor le atribuye a la posible utopía socialista en Perú, sin embargo, la liberación presente en la *utopía andina* sí sería el alimento para la posibilidad concreta del socialismo en Perú. Como afirma Flores Galindo en una de sus entrevistas:

Queda claro, entonces, que no estamos proponiendo la necesidad de prolongar la utopía andina. La historia debe servir para liberarnos del pasado y no para permanecer, como diría Aníbal Quijano, encerrados en esas cárceles de "larga duración" que son las ideas. Las creaciones del imaginario colectivo son instrumentos sobre los cuales los hombres nunca deberían perder el control. Dominados por fantasmas, es imposible enfrentar a cualquier futuro. El desafío consiste en crear nuevas ideas y nuevos mitos. Pero es evidente que no se trata de tirar todo por la borda y prescindir del pasado (LAJO, 1990, p.2).

Más tarde, el historiador argumentaría en relación a Sendero Luminoso, que *"ha aparecido un sector demasiado radical, que ha derivado en el fanatismo, el sectarismo y el crime (...). Son capaces de eliminar a dirigentes populares,*



VICTORIA INÉS DARLING

como hace la derecha. ¡Qué horrible! ¡Esta gente que era de izquierda! (PUEBLO INDIO, 1982, p.1).

CONCLUSIONES SIEMPRE PROVISORIAS

¿La recuperación de la historia de las luchas sociales es sólo una tarea académica o su contenido destila perfume a compromiso político con el presente? ¿Se trata de meras discusiones intelectuales o subyacen diferentes expresiones de proyectos alternativos de sociedad? ¿Son, a fin de cuentas, los discursos de estos autores, innovadores o nuevas versiones de polémicas antiguas que la propia contemporaneidad recupera? ¿Es entonces la Historia una disciplina que puede desarrollarse con pretensiones de objetividad? ¿Puede uno permanecer simplemente perplejo frente a las incertidumbres de un presente siempre complejo o el mismo derrotero de un análisis histórico exige un verdadero compromiso con una visión del mundo?

Como afirma nuestro autor peruano de referencia en un fragmento dedicado a sus amigos tanto conocidos como desconocidos, meses antes de partir: *"ahora, muchos han separado política de ética. La eficacia ha pasado al centro. La necesidad de críticas al socialismo ha postergado el combate a la clase dominante. No sólo estamos ante un problema ideológico. Está de por medio también la incorporación de todos nosotros al orden establecido"*.

Una vez más, el desarrollo del pensamiento en nuestra región recorre más que un devenir argumental respecto de lo que somos, un imaginario de lo que debemos ser. En estos términos, la utopía más cercana al desarrollo de pensamiento en Latinoamérica seguirá siendo la utopía de la rebelión. Sin duda, el presente análisis sugiere una profunda reflexión en torno a la labor del historiador, sus búsquedas y aspiraciones. Así, el compromiso social reivindica la



mística de la creatividad. Creatividad como capacidad de producir conocimiento renovado que, oponiéndose a la marea del sentido común, permita dar sentido y significado tanto a la información disgregada, como a los hechos oscurecidos por ciertos intereses o por consensos mayoritarios.

BIBLIOGRAFÍA

ELMORE, P. (2005) El camino de los Andes. Revista *Quehacer* Nro. 156. Septiembre- octubre.

FLORES GALINDO, A. *Carta a los Amigos*. Disponible en Internet. http://www.andes.missouri.edu/andes/Especiales/AFG_CartaAmigos.html Lima, diciembre de 1989. Acceso: 24 de junio de 2013.

FLORES GALINDO, A. (1986) *Buscando un Inca. Identidad y utopía en los Andes*. Ed. Casa de las Américas. Cuba.

GARCÍA DE LEÓN, A. (1985) *Resistencia y utopía. Memorial de agravios y crónica de revueltas y profecías acaecidas en a provincia de Chiapas en los últimos quinientos años de su historia*. Ed. Era. Mexico.

LAJO, J. (1990) Alberto Flores Galindo y los Pueblos Indígenas. Entrevista publicada en la Revista *Unicornio*. Lima.

LEÓN DEL RIO, Y. (2002) ¿Por qué utopía?. Revista *El Catoblepas*. España.

Recebido em 24.06.2013
Aprovado em 25.08.2013



MONÇÕES

Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

LIBERTAÇÃO E EMANCIPAÇÃO: UMA REVISÃO CONCEITUAL PARA A AMÉRICA LATINA

**RICARDO PRESTES PAZELLO e
FELIPE HERINGER ROXO DA MOTTA**

Professor de Antropologia Jurídica na Universidade Federal do Paraná (UFPR)
Doutorando em Direito das relações Sociais pela UFPR.
E-mail: ricardo2p@ufpr.br

Professor de Criminologia e Direito Penal nas Faculdades Integradas do Brasil
(UniBrasil). Doutorando em Direito do Estado pela UFPR.
E-mail: felipe.heringer@gmail.com

RESUMO: A partir da dialética entre totalidade e exterioridade, como propõe a reflexão filosófica latino-americana, o presente ensaio trata de problematizar conceitos reiteradamente utilizados no contexto de desigualdade social do continente, nomeadamente as noções de “emancipação” e “libertação”. O horizonte político e epistêmico que se refere ao discurso emancipatório tende a ser eurocentrado e, logo, limitado às fronteiras da totalidade. Por sua vez, o projeto de libertação toma por ponto de partida a exterioridade e, concretamente, se refere à América Latina e seus sujeitos concretos.

PALAVRAS-CHAVE: América Latina; Libertação; Emancipação.



ABSTRACT: Starting from the dialectical relation between totality and exteriority, as proposed by the Latin American philosophical reflexion, this essay problematizes concepts commonly used to think the unequal social context of the continent, namely the notions of “emancipation” and “liberation”. The political and epistemic horizon embedded in the emancipatory discourse tends to be Eurocentric, therefore, limited to the internal margins of totality. The project of liberation, on the other hand, takes exteriority as a point of departure, which concretely refers to Latin America and its concrete people.

Keywords: Latin America; Liberation; Emancipation.

RESUMEN: Desde de la dialéctica entre totalidad y exterioridad, como propone la reflexión filosófica latinoamericana, este ensayo trata de problematizar conceptos reiteradamente utilizados en el contexto de desigualdad social del continente, a saber las nociones de “emancipación” y “liberación”. El horizonte político y epistémico que se refiere al discurso emancipatorio tiende a ser eurocentrado y por lo tanto limitado a las fronteras de la totalidad. A su vez, el proyecto de liberación toma como punto de partida la exterioridad y, concretamente, se refiere a la América Latina y sus sujetos concretos.

Palabras claves: América Latina; Liberación; Emancipación.



INTRODUÇÃO

Muito se tem discutido sobre o papel da América Latina e de seus intelectuais no âmbito das teorias sociais contemporâneas e tal fato remete à posição geopolítica do continente no mundo. Existe, portanto, uma contraposição entre centro e periferia. A modernidade foi copiosa em construir modelos teóricos para serem transplantados a outras regiões do globo que não o próprio centro, local de sua elaboração. A produção intelectual do centro resta fechada em si mesma, negando-se à alteridade e pretendendo-se com um ferramental teórico de pretensões universalistas. Eis aqui esboçada a noção de totalidade, a qual pressupõe a existência de uma parte em oposição: a exterioridade. O principal referencial teórico utilizado para trabalhar tais noções é o filósofo argentino-mexicano Enrique Dussel, um dos expoentes da corrente filosófica conhecida como filosofia da libertação.

Ante um contexto histórico de hegemonia das concepções neoliberais globalizantes, muitas reflexões se apresentam como alternativas a esse estado de coisas e se reivindicam críticas ao atual sistema social, econômico e político. Tendo isso em vista, tais proposições teóricas pretendem-se emancipadoras, sem, contudo, problematizar o próprio conceito de emancipação, o qual pode levar a distorções teórico-práticas. Sua alternatividade não ultrapassa um limite estabelecido pelo próprio ponto de vista que a sustenta, qual seja, o do centro. Por outro lado, desde há muito a noção de libertação também vem sendo utilizada para expressar idéia congênere a partir de contextos distintos, que têm por ponto de partida o referencial periférico.

Assim, partindo-se do par conceitual totalidade-exterioridade, pode-se perceber a existência de dois tipos de vertentes teóricas contra-hegemônicas que, apesar de passarem por temáticas afins, circunscrevem-se, uma mais restrita que a outra. Enquanto a emancipação permite amenizar a violência estrutural sem transcender o sistema da totalidade, a libertação propicia ir além, fundando-se um



momento ético-crítico para uma nova factibilidade, com novas instituições e normatividades.

Este trabalho, portanto, pretende-se a uma revisão conceitual de dois elementos caros ao debate crítico atual, permitindo visualizar restrições de determinados aparatos teóricos que não conseguirão levar à realização de projetos práticos tão radicais quanto o discurso faz parecer. Trata-se de uma contribuição que intenta partir da reflexão filosófica sem, entretanto, restringir-se a ela, vez que é uma postura ética, devendo ter conseqüências nos campos práticos do conhecimento, inclusive das relações internacionais, do direito e da teoria política.

TOTALIDADE E EXTERIORIDADE

Aqui nesta exposição temos um ponto de partida. Não se trata de um momento inicial, axiomático, como fundamento de uma reflexão que se pretende válida para todas as distintas culturas existentes por ser fruto da "razão". Não! Não é essa racionalidade (auto-intitulada como única) que nos servirá de aporte. Somos brasileiros, latino-americanos, e, portanto, o simples fato de haver uma inserção concreta das pessoas em um espaço cultural específico faz com que a visão de mundo delas esteja diretamente entrelaçada com a sua própria historicidade.

Certas construções teóricas que ganham espaço em diversos pólos acadêmicos bastante variados parecem, para muitos (normalmente sem voz), uma prática discursiva cínica. Quando um autor como Habermas afirma que, em função do desenvolvimento elevado dos países capitalistas mais avançados, a emancipação social não está mais ligada diretamente com questões econômicas, para alguém na América Latina, algo aparenta estar deslocado (Dussel, 2002, p. 190). Tal construção, como muitas outras, que parece ser válida em certos contextos apenas incomoda mais do que aparenta, pois normalmente vem acompanhada de elementos que fazem com que tenha pretensão de validade universal, por ser conhecimento



produzido e exposto segundo determinadas regras (feitas no mesmo contexto de centro) que aplicariam tais características ao modelo “científico” vigente. Se construções teóricas são obviamente inválidas para determinados contextos, por que tal obviedade não costuma transparecer? Se um discurso é afirmado como principal ou único, o que acontece com as formas de lidar com os problemas de contextos distintos?

Para melhor entender tais situações, trataremos de duas categorias que serão importantes para o desenvolvimento da questão aqui abordada. No caso, estamos a falar de *totalidade* e *exterioridade*. As coisas em nosso mundo recebem uma carga de sentido que atribuímos a elas. Uma casa pode ser vista como um refúgio por uns (o último reduto da privacidade), para alguns pode ser uma possibilidade de rendimentos financeiros, outros podem observá-la como um objeto de desejo (a vontade de ter uma quando não se a tem) ou até como algo desnecessário (como, por exemplo, inviável a manutenção da idéia de moradias individuais ou de pequenos núcleos familiares em um grande centro urbano). Tal razão, no entanto, não se cerra apenas no campo individual, pois grupos podem dividir elementos lingüísticos sobre diversos objetos, apesar de estes não possuírem uma homogeneidade absoluta, a qual é crescente de acordo com a afinidade da coletividade. Os habitantes de um país podem dividir a mesma língua falada, o que permite uma interação básica, algo que seria impossível caso as palavras não assumissem um significado minimamente homogêneo para aqueles envolvidos na comunicação. Algumas histórias podem ter significado apenas para os moradores de determinada cidade. Outros elementos podem assumir significados completamente distintos para comunidades vizinhas: os integrantes do aparato policial podem ser vistos de uma forma pelos moradores de um bairro de classe média alta e de outra por aqueles que vivem na favela ao lado.

Existem cargas de sentido aplicadas a certos objetos que assumem caráter dominante, por uma série de fatores concorrentes e, não raro, conflitantes. Algumas vezes são repetidas com ênfase pelos meios principais de comunicação social (um



jornal televisivo, por exemplo), outras vezes são ensinadas nos colégios, na educação familiar ou religiosa. Tais cargas dominantes de sentido não são estáticas, passando por períodos de fortalecimento e enfraquecimento, mas, de uma forma bastante grosseira, é o que vamos tratar aqui como *totalidade*. "Todo mundo é uma totalidade. Totalidade indica esse limite de limites. (...) Efetivamente, é o limite dentro do qual todo ente (que pode ser objeto ou fato) encontra seu sentido" (Dussel, 1980, p. 29).

Totalidade nunca é algo acabado, perfeito, mas costuma ser auto-referente. Com base nessa carga de sentidos, quando observarmos um determinado elemento (mesmo que nos seja bastante conhecido), aplicaremos significados que nos são próprios. Assim, se construímos a figura de um fato cotidiano (como a prostituição) como algo que atenta contra valores importantes e as pessoas que se prostituem (identificadas a partir de certos símbolos mais comuns) como possuidoras de um demérito, não raro teremos situações em que pensaremos observar uma pessoa assim quando na verdade não é o caso e, de uma forma ou de outra, aplicaremos toda a carga de significados aí envolvida. Na maioria das vezes, sequer conhecemos a realidade de muitas pessoas que optam (ou não) pela prostituição, mas projetamos esses valores pessoais ao outro de uma forma ou de outra. A principal consequência disso é não entender o que se passa com a pessoa, mas escondendo tal fato por trás dessa compreensão dominante, que tem aparência de ser o verdadeiro conhecimento.

Assim, a totalidade acaba se voltando para a sua própria repetição. O retorno ao "Mesmo", o qual,

como Totalidade, se fecha num círculo que eternamente gira sem novidade. A aparente novidade de um momento de sua dialética, de seu movimento, é accidental, porque tudo é um e a verdade é tudo. "O Mesmo" devora a temporalidade histórica, e termina por ser o Neutro "desde sempre" (Dussel, 1977b, p. 93-94).



Temos diversos exemplos históricos de como tal interpretação a partir de si daquilo que é distinto acaba sendo uma redução artificial ao mesmo. Francisco de Vitória ao defender a existência de razão nos povos ameríndios afirma que isto “está claro, porque têm uma certa ordem em suas coisas, possuem cidades estabelecidas ordenadamente, levam vida matrimonial claramente constituída, possuem magistrados, senhores, leis, artesãos, mercadores, todas coisas que requerem o uso da razão” (Vitória, 2006, p. 56). Em outras palavras, o autor precisou recorrer a construções de sua realidade para reconhecer nos povos indígenas aquilo que ele entendia por razão. Tal carga de sentido, no entanto, não possuía, provavelmente, qualquer significado para esses povos que eram interpretados a partir daquela totalidade. A principal consequência de tal auto-referência é deixar uma grande gama de possibilidades de significados de fora: a forma que os indígenas tinham para ler sua própria realidade era completamente ignorada, transformada em algo inexistente.

Não precisamos ficar restritos a exemplos do passado. Para que uma interpretação de nossa realidade tenha maior reconhecimento das pessoas que dividem as cargas de sentido lingüístico dominante (totalidade), precisamos recorrer a fórmulas que nos são alheias e aparatos teóricos igualmente distantes. Assim, os ensinamentos passados nos centros de educação reconhecidos (escolas, colégios, universidades, por exemplo), mostram como se deve ler a realidade a partir de olhos estranhos e, ao mesmo tempo, retira a capacidade própria do estudante de entender o seu entorno a partir referenciais da cultura na qual está inserido. “Esta triste ideologia com o nome de filosofia é a que ainda se ensinava [e ainda é ensinada] na maioria dos centros filosóficos da periferia pela maioria dos professores” (Dussel, 1980, p. 19).

“A totalidade, o sistema, tende a totalizar-se, a autocentrar-se, e a pretender, temporalmente, eternizar sua estrutura presente; espacialmente, a incluir intrasistematicamente toda exterioridade possível” (Dussel, 1980, p. 55). Apesar da



pretensão de abarcar toda a realidade, percebemos que existe muita coisa que escapa aos mecanismos dominantes de construção de sentido. Essencialmente, aquilo que escapa à totalidade é a *exterioridade*.

Inicialmente, podemos começar esclarecendo que exterioridade (apesar da referência a espaço) não se refere a estar além de uma “divisão territorial”. Não se trata de linhas a que se aponte e a que se afirme: “a partir daqui temos exterioridade”. Com base nisso,

poderíamos denominar também a este “além” do horizonte do ser do sistema uma *transcendentalidade interior*, um “além” do sujeito no sistema, de seu trabalho, de seu desejo, de suas possibilidades, de seu projeto. Transcendentalidade interior ou exterioridade têm a mesma significação neste discurso filosófico (Dussel, 1980, p. 45-46).

Apesar de se encontrar dentro da relação com a totalidade, o *Outro*, que não pode ser reduzido à igualdade (ao *Mesmo*), está além da possibilidade de significações que se lhe possam atribuir. Assim, o *diferente* (expressão que remete a *ferre*, que significaria levar com violência, arrastar) é retirado de uma unidade prévia. É visto a partir da totalidade, o que pressupõe tal identidade. Melhor seria falar no *distinto* (referência a *tinguere*, que teria como significado pintar, colocar tintura), expressando melhor o fato de que, mesmo interno à relação com e na totalidade, não existe uma identidade pressuposta (Dussel, 1977b, p. 97-98).

A conjuntura latino-americana, apesar de inserida em um contexto de “globalização”, é distinta daquela existente na América do Norte e na Europa. A realidade de subordinação econômica, geopolítica e cultural aproxima, mas, ao mesmo tempo, separa. Aproxima por existir uma relação, uma pressupõe a outra; a totalidade pressupõe uma exterioridade. Porém, afasta naquilo que faz referência à carga de significados que escapa a toda a possibilidade na totalidade. Esclarecendo: enquanto a organização da relação entre pólos centrais e pólos periféricos se der com construções culturais em que uns fiquem submetidos a outros (tudo escondido



RICARDO PRESTES PAZELLO e FELIPE HERINGER ROXO DA MOTTA

com base em formas ideais de igualdade – redução da exterioridade à totalidade, escondendo a distinção) a demonstração com o arcabouço lingüístico do centro fará com que os problemas causados por tais relações dificulte (quando não impossibilite) a compreensão da questão em sua profundidade.

Uma razão para isso é o fato de que a exterioridade está muito mais próxima (por ser transcendental, mesmo estando dentro) do horizonte a partir do qual a realidade deixa de ter sentido para a totalidade e qualquer tentativa desta, de interpretação, seria uma redução violenta da situação distinta a seus próprios fundamentos (como o exemplo da visão que tinha Francisco de Vitória dos ameríndios). “Quem, melhor que os oprimidos, está preparado para compreender o terrível significado de uma sociedade opressora? Quem sofre os efeitos da opressão com mais intensidade que os oprimidos? Quem com mais clareza que eles pode captar a necessidade da libertação?” (Freire, 1980, p. 57).

Não podemos, no entanto, acabar fechados em um “sectarismo periférico” e recusar a possibilidade de diálogo com o centro, execrando tudo que de lá vem, pois estaríamos cometendo o mesmo erro de absolutizar uma postura que também é parcial. Ao contrário, podemos utilizar instrumentais mais amplos e, como estamos mais próximos do horizonte da totalidade, vislumbrar um projeto para o novo que vá muito mais longe, com uma atuação concreta muito mais profunda.

É comum, em discussões com viés mais crítico, a ocorrência das expressões emancipação e libertação com significações afins. Passaremos agora a uma breve revisão conceitual de tais noções, o que nos permitirá uma análise mais aprofundada e partindo de um referencial próprio do ambiente conjuntural latino-americano, “de nuestra América mestiza, en los pueblos de pierna desnuda y casaca de París” (Martí, 2004, p. 65).



EMANCIPAÇÃO

Terminologia: reflexão que se renova com suas novas potencialidades

Para problematizar o termo “emancipação”, partiremos de uma reflexão terminológica, quase etimológica. Não se trata, frisemos, de uma reflexão histórica, uma vez que partindo do direito romano não intentaremos dizer que lá fora o berço de todos os conceitos que a modernidade político-jurídica faria amadurecer. Ao contrário, trata-se de buscar, em uma renovada e antidogmática interpretação, uma origem filológica de entendimento do que pode significar o termo “emancipação”. E tal empreita nos será possível fazendo uma breve análise da classificação do direito arcaico de Roma quanto às *res Mancipi* e *res nec Mancipi*.

Adiantemos, desde logo, que não se trata de exegese totalmente renovadora, já que ela nos insere na milenar contraposição entre direitos pessoais e direitos reais. Tentaremos explorar, portanto, essa fissura da herança neolatina, da qual são legatárias as contemporâneas línguas espanhola e portuguesa, matriz lingüística da América Latina devido à conquista sangrenta do continente.

No direito romano arcaico, as coisas, grosso modo sujeitas à apropriação privada, recebiam, dentre outras, uma classificação bastante significativa. Ou era *res Mancipi* ou era *res nec Mancipi*. Aqui, temos uma típica categorização jurídica, levada a efeito pela tradição romana e com conceituação por exclusão. Assim, apresentava-se um rol de *res Mancipi*. Todo o resto seria, por exclusão, *res nec Mancipi*.

Res Mancipi seguia um critério eminentemente socioeconômico: coisas que “têm maior importância em um Estado, e cujos cidadãos dedicam-se à agricultura e à guerra” (Voci, 1954, p. 130). Aí poderiam ser encontradas a terra, seus edifícios e as servidões rurais; escravos ou homens em condições análogas; e os animais de carga e de tiro. Era a riqueza que prevalecia em uma época marcada pela atividade



agropastoril, ainda distante do comércio e da urbanização tal como os viemos a conhecer.

Mas o que tem a ver essa classificação jurídica com a noção de emancipação presente nas línguas neolatinas de hoje? A raiz etimológica das palavras. A despeito de algumas filigranas filológicas,¹ podemos dizer que emancipação e o “*mancipi*” das expressões aludidas com referência ao direito romano possuem uma mesma origem. Designava-se *res nec mancipi* aquelas coisas que não precisavam ser transmitidas, em caso de alienação, pelo procedimento da *mancipatio*. Este era um procedimento que tornava mais difícil a transferência de bens, justamente por exigir uma solenidade maior, aliada a publicidade e responsabilização, ou seja, “um modo solene de adquirir as coisas *mancipi*. Consiste em apreender a coisa declarando que se entende adquiri-la conforme o direito quiritário, e pagando o preço convencionado. O ato deve se realizar com a presença de testemunhas e de um porta-balança” (Cuq, 1917, p. 270).

Assim sendo, a *mancipatio* quer dizer *manu capere*, em última análise, “tomar com a mão” ou ainda “levantar a mão sobre a cabeça” (Ortolán, 1947, p. 84). Isto equivale a dizer que tal termo remonta à faculdade jurídica de assujeitar ao poder próprio, por meio de um ato jurídico, uma coisa (*res*), a qual se torna propriedade. Em suma: esta escavação etimológica nos leva ao direito de propriedade. E é a essa conclusão, parcial e pouco rigorosa é claro, que queríamos chegar.

Certamente, a pergunta bastante coerente acerca da emancipação civil (a *emancipatio*) também deve surgir. Afinal, não estaríamos trabalhando arbitrariamente com este interlúdio vocabular? Talvez. Ocorre que esta *emancipatio* também é fiel depositária da mesma origem, pois representa o momento de passagem do varão que sai da casa do *paterfamilias* e se transforma em um outro *paterfamilias*. Assim, este novo “cidadão” (*cive*) terá por faculdade realizar a *mancipatio* e adquirir suas

¹ Conferir o minucioso ensaio, de 1958, que parte de Gaio para corrigir a origem da distinção magna como sendo oriunda da palavra *mancipium* e não *mancipatio* (Gallo, 2004).

Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.2. n.3, jan./jun., 2013

Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>>



próprias *res mancipi*, algo que lhe era vedado por se encontrar sob a proteção do poder do pai.

Para além dessa explicação, outra indagação que provavelmente poderá o leitor nos dirigir é a referente à existência, também entre os romanos e na língua latina, da figura lexical da “liberdade” ou *libertatis*. Sem dúvida, também tem origem latina esse termo. Contudo, mais do que ficarmos tentados a apontar um limite de nossa interpretação, a qual aliás não se pretende rigorosa, aventurar-nos-emos por uma outra senda, a qual nos liga à já comentada e decantada divisão histórica entre o direito das coisas e o das pessoas.

Inserta no capítulo da capacidade jurídica, a “liberdade” (que ainda não significa “libertação” em nosso discurso) cinge-se ao seguinte ideal: “o homem livre é aquele que não está sob propriedade de outrem” (Cuq, 1917, p. 78). Em última instância, trata-se daquele que não é escravo. O escravo, por sua vez, é uma coisa e, no direito romano arcaico, é *res mancipi*, coisa que não se pode transmitir por *traditio* e sim por *mancipatio*. Quiçá possamos brincar e dizer, como discurso fundante de nossa marcha interpretativa, que o escravo (e)mancipa-se e continua escravo, passando de um amo a outro. Já o filho romano emancipa-se deixando de ser um não-amo para ser um amo. O denominador comum dessa constatação é o homem como propriedade (e não o fantasioso lobo) do próprio homem.

Mas é claro, trata-se de uma analogia que padece de alguns limites, vez que o próprio direito romano não pode ser tomado, ainda que em seu quinhão de “liberdade”, como situado no âmbito teórico da exterioridade, conforme o que apresentamos anteriormente. Ainda assim, vemos nessa comparação a potencialidade necessária para se entender como empreender uma revisão conceitual para a reflexão latino-americana das noções de emancipação e libertação.



Uma leitura epistemológica: entre regulação e emancipação?

Passando de uma abordagem etimológica para outra epistemológica, nosso principal aporte aqui será o autor português Boaventura de Sousa Santos. Não podia ser muito diferente, pois se trata de um autor ambíguo. Com pesquisas desenvolvidas em países periféricos, mas grande parte da formação intelectual calcada na Europa e Estados Unidos, seus escritos não poderiam deixar de transparecer o intercâmbio entre construções teóricas arraigadas em modelos dominantes e, ao mesmo tempo, em idéias externas a tais concepções. Não bastando tal elemento, tem origens em Portugal, país este igualmente híbrido, colonizador e colonizado, fato que leva o autor a incluir a nação lusitana em uma categoria semiperiférica (Santos, p. 230 e seg.). Elementos como esses tornam a análise de Boaventura bastante afim à da proposta desta exposição.

Se a questão neste ponto específico é epistemológica, comecemos, então, com a crise do modelo científico vigente apontada pelo pensador português. Não poderemos dedicar espaço muito extenso à reflexão travada pelo citado autor, mas, em síntese, o paradigma científico dominante sofreu sérios abalos no último século, com elementos de ordem teórica e social (Santos, 2000, p. 68). O resultado tem sido questionar elementos fundamentais para a noção de ciência da totalidade, como a separação entre sujeito e objeto, o princípio de causalidade, a enunciação de “leis universais” e o rigorismo reificante de tal modelo do conhecimento.

“O paradigma da modernidade comporta duas formas principais de conhecimento: o conhecimento-emancipação e o conhecimento-regulação” – diz-nos Boaventura. “O conhecimento-emancipação é uma trajetória entre um estado de ignorância que designo por *colonialismo* e um estado de saber que designo por *solidariedade*”. E continua: “o conhecimento-regulação é uma trajetória entre um estado de ignorância que designo por *caos* e um estado de saber que designo por



ordem" (Santos, 2000, p. 78). Tais tipos de conhecimento se articulam de forma recíproca e tenderiam a um equilíbrio dinâmico, fundamentado na relação entre três racionalidades (*moral-prática, estético-expressiva e cognitivo-instrumental*), que não serão aqui desenvolvidas. Cabe, no entanto, explicar que, ainda de acordo com Boaventura, a racionalidade cognitivo-instrumental (exercida principalmente pela ciência) recebeu uma posição privilegiada. Em razão disso, o conhecimento-regulação na modernidade adquiriu posição de destaque e o conhecimento-emancipação foi envolvido e recodificado por aquele. A solidariedade se tornou uma dimensão do caos e o colonialismo uma dimensão da ordem, logo, o caos (e por consequência a solidariedade) deve ser combatido e a ordem (e junto o colonialismo) deve ser buscada a todo o custo (Santos, 2000, p. 79).

Para ficar mais claro, o autor afirma que o colonialismo (forma de ignorância do conhecimento-emancipação) consiste "na incapacidade de conceber o outro a não ser como objeto. A solidariedade é o conhecimento obtido no processo, sempre inacabado, de nos tornarmos capazes de reciprocidade através da construção e do reconhecimento da intersubjetividade" (Santos, 2000, p. 81). Aparenta ser uma proposta bastante afim à nossa, mas precisamos entender o quão é, de fato, mais limitada e insuficiente. Se a ciência moderna recodificou o conhecimento-emancipação (gerando distorções bastante profundas no plano social) e, hoje, sofre profundos questionamentos que partem da própria totalidade, um projeto que se pretende crítico deve ser capaz de transformar e revalorizar o conhecimento-emancipação. Um possível meio para conseguir tal objetivo consiste em repensar o âmbito comunitário para que o espaço local permita a concretização de ações emancipatórias pela via de novas práticas sociais (Santos, 2000, p. 96).

A proposta em questão, em torno da emancipação, exige, então, atuações que não estejam desvinculadas do campo político. Antes de passar à próxima seção, podemos deixar os seguintes questionamentos que ficarão mais bem esclarecidos adiante: qual a relação entre a leitura da crise do citado modelo científico e o



contexto latino-americano? Tal “crise da ciência moderna” faz sentido onde a própria modernidade nunca chegou a se concretizar, a não ser na forma de mito encobridor de uma prática genocida?

Uma política das emancipações

A atuação política em tempos de crise paradigmática remete à necessidade de recuperar a idéia de utopia. Esta, para Boaventura, é “a exploração, através da imaginação, de novas possibilidades humanas e novas formas de vontade, e a oposição da imaginação à necessidade que existe, só porque existe, em nome de algo radicalmente melhor por que vale a pena lutar e a que a humanidade tem direito” (Santos, 2000, p. 331-332). Esse projeto utópico demanda atuações de cunho emancipatório para permitir superar os problemas apontados pelas críticas tecidas. Podemos, então, deixar bastante claro que não existe uma emancipação, mas emancipações sociais, as quais podem ter níveis bastante distintos de atuação.

Tais ações para as emancipações podem ocorrer em âmbito paradigmático ou subparadigmático. “Enquanto as lutas políticas subparadigmáticas visam reproduzir uma forma dominante de sociabilidade, as lutas políticas paradigmáticas anseiam pela experimentação social com formas de sociabilidade alternativa” (Santos, 2000, p. 343). É possível perceber como uma luta proporcionaria medidas paliativas, sem alterar as formas de relações sociais vigentes, enquanto outra teria conseqüências muito mais radicais. Vejamos, então, alguns exemplos de tais propostas mais radicais.

No âmbito dos direitos humanos, um autor espanhol muito próximo a Boaventura – Joaquín Herrera Flores – já afirmara: *“para llevar a la práctica una idea compleja y crítica de los derechos humanos debemos cargarnos de convicciones y pasiones que nos empujen a actuar realmente en un sentido emancipador y*



liberador" (Herrera Flores, 2000, p. 66). O que seriam tais sentidos emancipador e libertador? Têm alguma significância específica para o novo mundo possível?

Boaventura expõe como tais projetos de emancipações ocorrem em seis espaços principais, cujos pontos de partida da crítica são (Santos, 2000, p. 336-342): a família patriarcal (espaço doméstico); unidades produtivas capitalistas (espaço da produção); consumismo individualista (espaço do mercado); comunidade fortaleza (espaço da comunidade), tipicamente privada e enclausurada do que lhe é externo; democracia autoritária (espaço da cidadania); desenvolvimento desigual Norte-Sul (espaço mundial). É válido reparar como os pontos de partida são todos fundamentados em instituições essenciais da totalidade moderna (família, produção capitalista, consumo individual, propriedade imobiliária privada, democracia moderna, desigualdade nas relações internacionais). Assim, como repensar aquilo que nunca existiu no contexto latino-americano da mesma forma que na realidade de centro?

Quando Boaventura afirma que "só a partir da modernidade é possível transcender a modernidade" (Santos, 2000, p. 74), acaba assumindo uma posição eurocêntrica² e imagina que apenas retornando à totalidade será possível superá-la. Pessoas situadas em ambientes centrais podem, no auge da atitude crítica, seguir à margem para ter uma visão global da totalidade e uma percepção mais detalhada das negatividades ativamente geradas por ela (Santos, 2000, p. 333). Porém, o mais

² Apesar de tais posturas do autor aqui utilizado, críticas foram tecidas com base em idéias de Boaventura, muitas das quais foram revistas. Comentários e sugestões foram feitos ao citado autor e por influência dessas contribuições, inclusive de diversos pensadores latino-americanos, acabou revendo sua concepção de "pós-moderno de oposição". Reconheceu que as noções do chamado "pós-colonialismo" proporcionam um arcabouço com maior afinidade às reflexões que pretende tratar. Porém, não acata todas as críticas feitas a ele e, ao mesmo tempo, fornece críticas bastante interessantes à citada postura, o que leva o autor lusitano a se enquadrar como "pós-colonialista de oposição". De qualquer forma, cabe deixar bastante claro que a maturidade da análise de Boaventura, que já era indispensável para análises críticas com atualidade no campo social, cresceu qualitativamente de forma considerável, bastando comparar suas obras "A crítica da razão indolente" e "A gramática do tempo" para reparar o que aqui se disse. Sobre tal mudança de postura, ver Santos (2006, p. 15 e seguintes).



RICARDO PRESTES PAZELLO e FELIPE HERINGER ROXO DA MOTTA

alto ponto da crítica que se inicia na totalidade coloca a pessoa para refletir na situação em que a exterioridade (transcendentalidade interior) sempre esteve desde que produzida enquanto tal. Assim sendo, qual a potencialidade da crítica – para pensar a realidade que transcende a totalidade e, ao mesmo tempo conceber o novo projeto – quando o ponto de partida se situa na exterioridade?

LIBERTAÇÃO

Mostramos, até aqui, um percurso ainda inaudito para as considerações epistemológicas que costumam se dar no seio das reflexões teóricas da América Latina. Ainda presos aos grilhões do pensamento do centro (totalidade), corroborando para permanecermos como mero satélites (transcendentalidade interior) que captam as ondas que estão fora do nosso lugar, os latino-americanos seguimos nos despreocupando com o que dizemos e com o que devemos dizer.

Ainda que não longe das contradições de sua época, os libertadores da América disseram muito, mesmo podendo dizer pouco. Será à-toa que San Martín disse o que disse? Senão vejamos: “se proclame vossa feliz independência, primeiro passo que dais para a liberdade dos povos soberanos”. É uma exortação sanmartiniana ao povo peruano para que deixe seus “pesados e tristes grilhões”. E ela tem um desfecho significativo: “a ilustre capital do Peru celebra o primeiro dia de sua independência e o da sua incorporação à grande família americana” (San Martín, 1980, p. 63-64).

A “grande família americana”, a “Nossa América”, sempre esteve nos horizontes daqueles, mormente homens da elite local, que ficaram para a posteridade conhecidos como os libertadores. E é esse dado histórico que ousa, agora, se converter em teoria e pressuposto epistemológico.

Em um texto brasileiro, talvez o mais importante no que concerne a uma tentativa de construir uma filosofia genuinamente brasileira, dentro dos parâmetros



de uma crítica ferrenha ao assimilacionismo eclético e positivista do pensar filosófico brasileiro, Roberto Gomes também proclama a necessidade de reagir à cultura da dependência em busca da libertação, não mais importando o passado tradicional ou o estrangeiro, mas nossos problemas concretos: “a tomada de consciência do mulato, do índio, da América Latina” (Gomes, 1979, p. 88). Ganha sentido, assim, sua prédica: “urge libertar o Brasil de dois modos: externamente, das pressões econômico-culturais, e, internamente, da introjeção do papel de dependente e ‘assimilador’” (Gomes, 1979, p. 95).

Como um sentimento reprimido que se resolve com o mundo, a libertação ganha mais e mais espaço em nossos discursos, mais que isso, ganha mais espaço como chave teórica e não mero desejo do porvir. É mais ou menos esse o caminho que seguiremos agora, tentado desbravar, a partir da voz filosófica de um dos mais sérios autores do continente – Enrique Dussel –, as potencialidades auferidas pela noção de “libertação”, passando da reflexão metodológica, para a ética até chegar à política.

Método: superação analética

Como iniciamos sobre a reflexão jurídica romana para adentrarmos no campo de perscrutação do que seja a “emancipação”, repetiremos, ainda que mais brevemente e às avessas, esse caminho.

Em uma de suas primeiras reflexões, reflexão esta teológica, Enrique Dussel assinala a existência de uma crise no conceito de propriedade. Constata-o enfatizando ser uma questão nossa, “uno de los graves problemas de nuestro continente” (Dussel, 1973, p. 178). Ainda que demasiadamente apegado ao corpo doutrinal católico, Dussel destaca a permanência do “principio de la primacía de lo común sobre lo particular o privado” (Dussel, 1973, p. 180).



Mas qual é, de fato, a importância desse discurso, além de a sua força estratégica? Dussel revela aí sua concepção de propriedade como sendo marcada pela analogia. Analogia do comum para com o particular ou o positivo, denotando-se vários fins e sujeitos, conforme uma estrutura de direito o possa albergar.

Essa noção analógica angariaria no referido autor proporções de fundamentalidade, sendo sua reflexão metodológica fincada neste problema. Dussel desenvolve um trabalho bastante audacioso, na década de 1970, que é o de superar o método dialético hegeliano desde a América Latina.³ Nessa senda é que sairia de sua pena e lavra a analética, método proposto para guiar o caminho da filosofia da libertação latino-americana, então em gestação. Tratou-se da superação da dialética ontológica, de centro, enfim, da totalidade, a partir de um momento prévio ao método criticado e que se incorpora no novo. O momento era o antropológico, concebendo-se assim uma filosofia que fosse a “dialética pedagógica da libertação”.

É interessante nos questionarmos acerca desta última qualificação do método. Em potência, todo o desenrolar posterior da filosofia dusseliana já se encontrava aqui. Além de “dialética pedagógica da libertação”, o autor se referia à analética como uma “ética antropológica” ou como uma “metafísica histórica”. São todas idéias-germinais que marcariam o discurso dusseliano. Importante, aqui, é ressaltar que não são as conjecturas de Dussel brotos espontâneos ao tempo em que foram formuladas. O tempo era de conflito, entre a explosão de uma reflexão filosófica sobre a América Latina (como no famoso debate entre Leopoldo Zea e Augusto Salazar Bondy) e a compressão do ar do continente, conforme as ditaduras militares financiadas pelos estadunidenses pululavam em quase todos os países da América Latina (basta lembrar que o próprio Dussel sofreria um atentado a bomba em sua casa na Argentina e teria de se exilar no México).

³ Que reste percebida a ênfase dada à contraposição entre analética e dialética não para, como poderia parecer, confrontar a dialética marxista (a qual o próprio Dussel, em sua obra posterior, viria a reivindicar) mas para criticar a lógica da totalidade que a filosofia européia encarna.

Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.2. n.3, jan./jun., 2013

Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>>



Dessa maneira, a influência do contexto de surgimento das discussões no âmbito religioso cristão sobre uma “teologia da libertação”, bem como, para além de o debate filosófico, no bojo dos movimentos de educação popular, a “pedagogia do oprimido”, que teria em Paulo Freire seu nome mais conhecido, são marcantes. Dussel viria a ser conhecido como um teólogo da libertação; também, estaria muito próximo da pedagogia freireana, sendo significativa a verve humanizadora do discurso desta, verdadeiro ponto de convergência entre ambos os autores.⁴

Diz-nos Dussel: “a revelação, primeiramente antropológica, é a presença da negatividade primeira, o ana-lógico; é o que o método analético possibilita (no sentido de que deixa lugar para isso; lugar que não existe no método dia-lético) e o que deve descrever e praticar” (Dussel, 1986, p. 208-209). Portanto, e sem adentrarmos nas reflexões intrincadas sobre os momentos do método analético (que são cinco), a reflexão de Dussel nos traz à palavra analógica e esta é a voz de seu povo: “o que a América Latina é vive-o o povo simples dominado em sua exterioridade do sistema dominante” (Dussel, 1986, p. 210-211). Já passamos pelo binômio totalidade-exterioridade, essencial para o entendimento de Dussel. Falta-nos, agora, avançar sobre o que a libertação corporifica em sua filosofia. A primeira dica já foi dada e está no método:

o filósofo para ser o futuro mestre deve começar por ser o discípulo atual do futuro discípulo. Tudo depende disso. Por isso, essa pedagógica *analética* (não somente dialética da totalidade ontológica) é *da libertação*. A libertação é a condição para o mestre ser mestre. Se é um escravo da totalidade fechada, nada pode realmente interpretar. O que lhe permite libertar-se da totalidade para ser a si mesmo é a palavra analética ou magistral do discípulo (seu filho, seu povo, seus alunos: o pobre). Esta palavra analógica abre-lhe a porta da sua libertação; mostra-lhe qual deve ser seu compromisso pela libertação prática do outro (Dussel, 1986, p. 210).

Estas palavras são decisivas para a concepção que mobiliza este artigo. É preciso que deixemos de ser “escravos da totalidade fechada”, que não conseguem

⁴ Para um intérprete dos dois pensadores latino-americanos, “a clarificação das antropologias de Freire e de Dussel constitui, a nosso ver, a chave compreensiva de suas obras”. (Bouffleur, 1991, p. 101-102).



ser mais que “emancipados”, porque *res mancipi*. Assim, pouco se conseguirá interpretar. E precisamos transformar o mundo ouvindo a palavra analógica/analética que funda a libertação.

Ética: a libertação como princípio

Talvez seja na arquitetura ética de Dussel que fique mais latente a necessidade de se distinguir entre libertação e emancipação. A ética da libertação tem por objetivo propor as bases do que seria uma nova forma de tratar a vida humana, colocando-a como fundamento de toda reflexão filosófica. Reiteradamente Dussel diz ser esta uma “ética da vida”. Mas não de uma vida apologética do instituído, celebratória dos entretenimentos que a modernidade propiciou. Não. Significa uma vida qualificada, digna, concreta, que se prepara nos momentos materiais, formais e de factibilidade.

Assim como não nos interessava aprofundarmo-nos nos momentos da analética, também escusar-nos-emos de verticalizar o estudo dos momentos da ética. Temos em vista, entretanto, resgatar a importância do conceito de libertação para essa concepção biocêntrica da ética.

Antes, porém, de chegarmos ao cerne desta reflexão, demos um passo atrás e aproximemo-nos do prólogo dela. A “Ética da libertação” só seria lançada em 1998 e isto, para um autor de abundante produção teórica que teve sua maturidade alcançada na década de 1970, não pode passar por nós indiferentemente. Em 1973, Dussel traria à luz seu “Para uma ética da libertação latino-americana”. Como ele mesmo diz, no prefácio à segunda delas, “foi uma ética inspirada na positividade da exterioridade [...]. A presente obra é um segundo passo com relação àquela ética, onde se nota uma presença maior do negativo e material, com uma arquitetura racional de princípios muito mais elaborada” (Dussel, 2002, p. 14).



Não se trata de mera curiosidade. Ao darmos realce a este comentário, imediatamente nos reportamos àquela construção dos anos 1970, toda ela marcada por um discurso simbólico e literário, querendo extrair da América Latina o seu sulco centenariamente libertário. E apesar de seu autor dizer que lá a marca era a positividade, a libertação como categoria adjetivadora sempre andou aos pares com a idéia de dominação. Eram tempos influenciados pela da dependência, da busca pela história desde a perspectiva dos vencidos e de uma literatura auctótone. Apesar de hoje continuar fazendo sentido a idéia de dominação, parece que ela perdeu fôlego nas teorias que mais e mais sucumbem ao ímpeto neoliberalizante. Afora isso, queríamos lembrar que a ética latino-americana, em seus quatro momentos metafísicos, já instituíra a contraposição totalidade-exterioridade e fazemo-lo a partir do exemplo da pedagógica, visto que no ano seguinte Dussel explicitaria o papel da analética nesse contexto, como superação da dialética ontológica e inspiração para uma filosofia entendida como “dialética pedagógica da libertação”.

Para esta finalidade, é suficiente citarmos o fato, situado naquele discurso prévio, de que “el pro-yecto pedagógico de dominación, horizonte ontológico existencial, no puede ser conceptualizado, pensado ni dicho, porque hemos ya indicado repetidamente que es preconceptual” (Dussel, 1977a, p. 176). E prossegue dizendo que o pro-jeto (pré-conceitual por definição) concretiza-se via modelos. E o modelo em comento é o da educação bancária. Frente a isto já propunha o raciocínio analético dusseliano (que por isso mesmo não é racionalista e individualista) um “pro-jeto pedagógico de libertação”, informado plenamente pela cultura popular e seus saltos qualitativos: “la cultura popular es el centro más incontaminado e irradicativo de la resistencia del oprimido” (Dussel, 1977a, p. 178).

Este momento do discurso dusseliano se aperfeiçoa e faz da ética uma construção bem elaborada, pretendendo-se como instrumental para uma “idade da globalização e da exclusão”. Por isso a ênfase no momento negativo. Este já teria espaço central na elaboração da analética que deveria, pelo apetrecho da analogia,



descrever-lhe e denunciar-lhe. A arquitetônica ética parte dessa divisão fundamental entre o positivo e o negativo e está neste segundo a ética da libertação mesma, porque notoriamente crítica.

Como anunciáramos, é na ética da libertação que a cisão conceitual entre emancipação e libertação se sobreleva. Neste sentido, primordial é seguirmos as palavras do próprio Dussel:

quando uma comunidade científica se defronta com um mundo vigente, com um horizonte estabelecido de fatos, objetos e explicações ou interpretações compreensivas, a partir do seio da experiência de uma comunidade de vítimas, grupos oprimidos, excluídos, que tomaram consciência da sua negatividade e começaram a formular uma utopia futura possível, a "novidade" de fato é agora *crítica*, pois o "interesse" que tende à utopia, como projeto de libertação, abre um tipo novo de horizonte a fatos ou objetos agora pela primeira vez observáveis a partir desse interesse, *não só emancipador, mas libertador*" (Dussel, 2002, p. 451).

À primeira vista, quicá, o trecho não diga mais que uma asserção própria à intersubjetividade crítica, momento formal da negatividade ética. Não há, entretanto, legitimidade ou mesmo validade sem a participação democrática de todos os atingidos. Lutar pela libertação, portanto, é mais do que lutar pela emancipação. Esta se contenta com a saída, pelo eu, das negatividades; emancipa-se delas. Não está em seu horizonte, todavia, a saída do outro que é, sempre e necessariamente, uma coletividade.

Assim, a libertação é, antes de mais, analética. A trilha ana-dia-lética (supera a dialética conservando-a) não se desfez com o tempo. Pelo contrário, radicalizou-se no discurso ético. Tanto isto é verdade que sua nova superação à ontologia que reina nos domínios da teoria (ciência, para alguns) se liga à ruptura com relação à velha dicotomia forma-conteúdo. A ética da libertação traz um terceiro momento, o da factibilidade, o qual em seu viés crítico personifica o próprio princípio da libertação. Torna-se, assim, um princípio-libertação. A partir daqui a razão libertadora passa a subsumir a razão estratégica, tornando-a crítica, para, enfim, propor uma nova



factibilidade, anunciando assim, na práxis, o novo. É aqui que tem vez a emergência dos novos sujeitos históricos da transformação social, hoje identificados com os movimentos populares.

Procedendo a mais uma aproximação com o pensamento de Paulo Freire, não poderíamos deixar de rememorar o conceito de utopia neste, o qual merece ser reentoadado:

Para mim o utópico não é o irrealizável; a utopia não é o idealismo, é a dialetização dos atos de denunciar e anunciar, o ato de denunciar a estrutura desumanizante e de anunciar a estrutura humanizante. Por esta razão a utopia é também um compromisso histórico.

A utopia exige o conhecimento crítico. É um ato de conhecimento. Eu não posso denunciar a estrutura desumanizante se não a penetro para conhecê-la. Não posso anunciar se não conheço, mas entre o momento do anúncio e a realização do mesmo existe algo que deve ser destacado: é que o anúncio não é anúncio de um anteprojeto, porque é na práxis histórica que o anteprojeto se torna projeto (FREIRE, 1980, p. 27-28).⁵

A factibilidade crítica, princípio-libertação, não é mais que essa utopia que pode ser transformadora mas também revolucionária, nunca reformista. Tem um anteprojeto (ou pro-jeto, para Dussel) mas se realiza na práxis de um projeto (ou modelo, para Dussel). Denunciando o velho, ana-dia-leticamente já anuncia o novo. Humanizando-se, não o faz por meio de mônadas isoladas umas das outras, mas por intermédio de subjetividades coletivas, organizadas e criticamente conscientes de seu papel histórico. Eis o desdobramento teórico-prático que só a libertação é capaz de

⁵ Sobre Paulo Freire, importante nome da crítica à colonialidade em nosso local geopolítico, o de Nossa América, Walter Mignolo reflete, encontrando na obra do educador brasileiro uma fonte para o pensamento fronteiriço que emerge de nossa exterioridade: “a noção de ‘pensamento dialógico’ proposta por Freire permite elucidar um aspecto do linguajamento além da *energeia* de Humboldt e explorar o pensamento liminar em outro nível. Seu pensamento dialógico é mais do que um conceito analítico: também significa ação e libertação. Libertação de quê? pode-se perguntar. Da opressão social e econômica, mas também e sobretudo da colonização intelectual: não a emancipação universal ‘deles’, como no projeto Iluminista, mas seu complemento, ‘libertação’ da colonialidade, o lado mais sombrio da colonialidade” (Mignolo, 2003, p. 360). Aí está intuída, por Mignolo, a distinção entre libertação e emancipação.



fomentar, retirando da emancipação sua significação de melhor alternativa à totalidade vigente.

Política: a libertação como fim

Em Dussel, como cremos já ter permitido entrever, a libertação é um processo que continuamente se dá. Procura ela alcançar a liberdade cujo atrelamento se verifica em relação à exterioridade. Se não há liberdade, e não o contrário, devemos nos lançar à batalha libertadora. Como esclareceria um intérprete, “impõe-se então a libertação como serviço que reconstitui a exterioridade do Outro, sua distinção. Só assim pode escolher a possibilidade autêntica. Só assim será livre” (Ames, 1992, p. 56).

Este impulso à alteridade faz da ética da libertação algo que não se aplica a si mesma, que não é autopoietico. Ela só tem sentido em relação a outras faces do comportamento humano. Só se é ético fora dela, na economia, na religião, no direito, na política ou nas relações internacionais. Mesmo que possa parecer o contrário, esta definição embaraça as linhas divisórias entre estes ramos do agir do homem. E não seria por coincidência que as mais recentes articulações teóricas de Dussel têm por foco a questão política.

Não pretendemos, aqui, fazer uma suma do que tem sido essa investida dusseliana. Queremos, isto sim, demonstrar que a factibilidade crítica, princípio-libertação, só poderia desembocar em um discurso engajado, ou seja, de índole política. Desse modo, o princípio da libertação – que procura anunciar o novo factível na práxis após a denúncia do velho – só tem sentido se a libertação for seu próprio fim. Não se trata de mero jogo de palavras, pois a libertação (e não a emancipação, dir-nos-ia Dussel) é princípio e, a um só tempo, fim igualmente. Isto porque exige da ética um transbordar da dialética conteúdo-forma para uma analética da factibilidade, a qual dá azo à necessidade da concretização política, desde a utopia,



chegando à construção democrática e seguindo em direção à eterna vigília que transformará continuamente as novas totalidades a partir da exterioridade.

Ao tempo de seu acerto de contas consigo mesmo, ao escrever no exílio a obra-síntese “Filosofia da libertação”, em 1977, Dussel concebia, em um certo sentido, a política como um método prático, quer dizer, “a categoria essencial deste método é, negativamente (metafisicamente), a de exterioridade, afirmativa e operativamente a da libertação” (Dussel, 1980, p. 165). Dessarte, a polissemia, ou melhor, polivalência da expressão “libertação” na obra dusseliana nos permite explorar novas veredas que soem passar despercebidas pela investigação politológica coetânea.

Pois bem, ao se tornar método prático, a política deu ensejo a uma interessante dinâmica: a do face-a-face. Estando no âmbito das decisões, a política como prática tem na deliberação seu momento por excelência. E sendo assim, se negativamente denuncia a exploração, exclusão, opressão da exterioridade, o Outro, positivamente tem de sair da inércia e rumar para a libertação, o novo factível, o inédito viável (dir-nos-ia Paulo Freire). A política é, portanto e aqui, a relação irmão-irmão que coroa os dois outros níveis metafísicos da ética, a erótica e a pedagógica, que a carregam em germe.

Mais recentemente, tendo presente o ciclo de revoluções que inspiraria todo o continente latino-americano (para Dussel, são cinco os nossos momentos revolucionários, tributário que é seu pensamento de uma visão marxista renovada: a revolução cubana, em 1959; a experiência socialista cristã de Allende, no Chile, frustra em 1973; a revolução nicaragüense, do final da década de 1970; a surpreendente organização de Chiapas, no México, com o EZLN do subcomandante Marcos, desde 1992; e a significativa transformação levada a termo pela revolução bolivariana de Hugo Chávez, na Venezuela, a partir do final dos 1990), a reflexão política de Dussel se inflama e chega a elaborar suas teses.



Trata-se de uma aplicação dos princípios éticos da libertação à reflexão sobre a práxis política. Aqui, o poder político é analisado sob o prisma da oposição entre *potentia* e *potestas*, sendo que a primeira sempre é do povo, entendido como sujeito histórico privilegiado, ao passo que a segunda é representada pelas instituições e instrumentos de poder, podendo estas sim ser tomadas por outrem que não o povo. Na balança constitucional proposta, contrapõem-se ainda o poder obediencial, de inspiração zapatista, em que se obedece obedecendo, e o poder fetichizado, próprio das democracias formais e liberais de hoje. O que deve guiar a política, de acordo com Dussel, é a ação estratégica, contraposta à ação hegemônica, ao lado dos princípios normativos (material, formal e de factibilidade) e das instituições.

Este é o espectro que nos apresenta o filósofo da libertação acerca da política. Não se pense, todavia, que se tornou uma teorização que prescinde da idéia de libertação, pois a dinâmica continua a exigir de todos nós o desencobrimento da exterioridade. E é com este espírito que Dussel proclama o novo lema que se deve substituir ao ainda preponderante da revolução francesa de 1789: à tríade “¡Igualdad, Fraternidad, Libertad!” oponha-se a “¡Alteridad, Solidaridad, Liberación!” (Dussel, 2006, p. 158).

BIBLIOGRAFIA

- AMES, José Luiz. 1992. *Liberdade e libertação na ética de Dussel*. Campo Grande: CEFIL.
- BOUFLEUR, José Pedro. 1991. *Pedagogia latino-americana*. Freire e Dussel. Ijuí: Livraria UNIJUÍ.
- CUQ, Édouard. 1917. *Manuel des institutions juridiques des romains*. Paris: Plon-Nourrit.
- DUSSEL, Enrique Domingo. 1973. *América Latina: dependencia y liberación*. Buenos Aires: Fernando García Cambeiro.
- _____. 2002. *Ética da libertação na idade da globalização e da exclusão*. Tradução de Ephraim F. Alves, Jaime A. Clasen e Lúcia M. E. Orth. 2 ed. Petrópolis: Vozes.
- _____. 1980. *Filosofia da libertação*. 2 ed. Tradução de Luiz João Gaio. São Paulo: Loyola.



- _____. 1977a. *Filosofia ética latinoamericana: de la erótica a la pedagógica de la liberación*. México, D.F.: Edicol, vol. 3.
- _____. 1986. *Método para uma filosofia da libertação: superação analética da dialética hegeliana*. Tradução de Jandir João Zanotelli. São Paulo: Loyola.
- _____. 1977b. *Para uma ética da libertação latino-americana: acesso ao ponto de partida ético*. Tradução de Luiz João Gaio. São Paulo: Loyola; Piracicaba: UNIMEP, vol. 1.
- _____. 2006. *20 tesis de política*. México, D.F.: Siglo Veintiuno Editores; CREFAL.
- FREIRE, Paulo. 1980. *Conscientização: teoria e prática da libertação: uma introdução ao pensamento de Paulo Freire*. 3 ed. São Paulo: Moraes.
- GALLO, Filippo. 2004. "Studi sulla distinzione fra 'res mancipi' e 'res nec mancipi'". *Rivista di Diritto Romano*. Torino, IV: 9-121.
- GOMES, Roberto. 1979. *Crítica da razão tupiniquim*. 3 ed. Porto Alegre: Movimento/URGS.
- HERRERA FLORES, Joaquín. 2000. "Hacia una visión compleja de los derechos humanos". In: _____. (org.). *El vuelo del Anteo: derechos humanos y crítica de la razón liberal*. Bilbao: Desclée de Brouwer, p. 19-78.
- MARTÍ, José. 2004. *Nuestra América*. 2 reimp. México, D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México.
- MIGNOLO, Walter D. 2003. *Histórias locais/Projetos globais: colonialidade, saberes subalternos e pensamento liminar*. Tradução de Solange Ribeiro de Oliveira. Belo Horizonte: UFMG.
- ORTOLÁN, M. 1947. *Compendio del derecho romano*. Traducción de Francisco Perez de Anaya y Melquiades Perez Rivas. Buenos Aires: Atalaya.
- SAN MARTÍN, José de. 1980. "Proclamação – Independência do Peru – Lima, 25/07/1821". In: _____. *Escritos políticos*. Tradução, seleção e organização de Anna Maria Martinez Corrêa e Manoel Lelo Bellotto. Petrópolis: Vozes, p. 63-64.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. 2000. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. São Paulo: Cortez.
- _____. 2006. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez.
- VITÓRIA, Francisco de. 2006. *Os índios e o direito da guerra*. Tradução de Ciro Mioranza. Ijuí: UNIJUÍ.
- VOCI, Pasquale. 1954. *Instituzioni di diritto romano*. 3 ed. Milano: Giuffrè.

Recebido em 24.06.2013

Aprovado em 01.08.2013



MONÇÕES

Revista de Relações Internacionais da UFGD

ISSN 2316-8323

INTEGRAÇÃO CONTEMPORÂNEA DA AMÉRICA LATINA: TEORIA E PRÁTICA

**NILSON ARAÚJO DE SOUZA e
LUIA MARIA NUNES DE MOURA E SILVA**

Professor visitante sênior da UNILA
Doutor em Economia pela UNAM e pós-Doutor pela USP
E-mail: nilson.souza@unila.edu.br

Professora da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)
Doutora em Sociologia pela USP
E-mail: mouraluisa@terra.com.br

RESUMO: O objetivo deste artigo é examinar duas teorias que, no começo da década de 1990, trataram, de forma divergente, da questão da integração latino-americana: a teoria do regionalismo aberto da CEPAL e a teoria da dependência na versão de Ruy Mauro Marini. Abordam-se, ao mesmo tempo, à luz dessas teorias, experiências recentes de integração na região. O texto se divide em duas seções. Na primeira, apresenta-se a formulação cepalina da década de 1990, quando, numa adesão ao neoliberalismo predominante na época, propõe o "regionalismo aberto", que visaria aumentar a competitividade internacional por meio da abertura comercial. Na segunda, expõe-se a teoria integracionista que, baseada na teoria marxista da dependência, foi formulada por Marini na mesma época. Nessa versão, de um lado, a dependência externa impede o processo de integração regional e, por outro, a integração avança nos momentos em que se debilitam os laços da dependência. Em ambos os casos, examina-se a relação entre as teorias e as tentativas de integração da época.

Palavras-Chaves: Teoria da dependência, Integração; ALBA.

ABSTRACT: The purpose of this article is to examine two theories that, in the early 1990s, treated, in different ways, the question of Latin American integration: CEPAL's theory of open regionalism and Ruy Mauro Marini's version of dependency theory. It addresses at the same time, in the light of these theories, recent experiences of integration in the region. The text is divided into two sections. The first presents the cepalina formulation of the 1990s, when, in adherence to neoliberalism prevailing at the time, proposed "open regionalism", which would aim to increase the international competitiveness through trade liberalization. The second one exposes the integrationist theory which, based on Marxist theory of dependence, was formulated by Marini at the same time. In this version, on one hand, the external dependence prevents the process of regional integration, and on the other hand, the integration progresses in the moments that the bonds of dependency are weakened. In both cases, it examines the relationship between the theories and attempts of integration at that time.

Keywords: Dependency theory; Integration; Latin America; Theory; Practice.



INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é examinar duas teorias que, no começo da década de 1990, trataram, de forma divergente, da questão da integração latino-americana: a teoria do regionalismo aberto da CEPAL e a teoria da dependência na versão de Ruy Mauro Marini. Abordam-se, ao mesmo tempo, à luz dessas teorias, experiências recentes de integração na região. O contexto histórico em que surgiram essas duas abordagens foi o da criação do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL.

O texto se divide em duas seções. Na primeira, apresenta-se a formulação cepalina da década de 1990, quando, numa adesão ao neoliberalismo predominante na época, propõe o “regionalismo aberto”, que visaria aumentar a competitividade internacional por meio da abertura comercial. Na segunda, expõe-se a teoria integracionista que, baseada na teoria marxista da dependência, foi formulada por Marini no início dos anos de 1990. Nessa versão, de um lado, a dependência externa impede o processo de integração regional e, por outro, a integração avança nos momentos em que se debilitam os laços da dependência. Em ambos os casos, examina-se a relação entre as teorias e as tentativas de integração da época.

A CEPAL E O REGIONALISMO ABERTO

No começo da década de 1990, a Cepal apresentou uma nova proposta de interpretação da economia latino-americana, conhecida como transformação produtiva com equidade, que se fez acompanhar de uma nova proposta de integração regional, conhecida como “regionalismo aberto”. Havia iniciado duas décadas antes o período de declínio da onda larga de pós-guerra, que é simultaneamente o declínio relativo prolongado da economia e, por conseguinte, da hegemonia dos EUA.

Esse processo abriu espaço para novas tentativas de integração latino-americana. A primeira delas partiu dos países andinos. Já em 1966, Chile, Venezuela, Peru e Equador haviam firmado a Declaração de Bogotá com o objetivo de criar, no



NILSON ARAÚJO DE SOUZA e LUISA MARIA NUNES DE MOURA E SILVA

âmbito da ALALC¹, um acordo sub-regional. Ele viria a se consumar em 1969 através do Acordo de Cartagena, que criou o Pacto Andino. Constituído inicialmente por Bolívia, Chile, Colômbia e Peru, receberia, em 1973, a adesão da Venezuela e, posteriormente, sofreria a defecção do Chile.

A segunda iniciativa ocorreu em 1975 entre Brasil e México, quando surgiu a proposta de criação do Sistema Econômico Latino-Americano (SELA). O SELA não era um bloco econômico regional, mas contribuía para a sua formação na medida em que propiciava ações coordenadas entre os vários governos da região. Foi nesse contexto que se celebrou em 1980 um novo Tratado de Montevideu, que transformou a ALALC na Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). No novo Tratado, ampliavam-se as possibilidades de acordos sub-regionais, como forma de incentivar parcerias entre países com maior proximidade. Veremos adiante que foi exatamente esse mecanismo flexível que permitiu o avanço do projeto integracionista a partir da década de 1980.

Mas o eixo central da integração da América do Sul seria a aproximação entre Brasil e Argentina. O fator decisivo para essa aproximação foi o apoio dado pelo governo brasileiro à Argentina por ocasião da Guerra das Malvinas, quando a Argentina, ao tentar recuperar um território perdido para a Inglaterra – Ilhas Malvinas -, foi por esta agredida militarmente, com o apoio dos EUA, o qual, ao tomar essa atitude, rasgou o TIAR.

Essa atitude contribuiu para a retomada da cooperação econômica entre os dois países, culminando com a formação do Mercado Comum do Sul - MERCOSUL.

O antecedente mais imediato da formação desse bloco foi a Ata de Integração Brasil-Argentina firmada em 1986 entre os presidentes José Sarney (Brasil) e Raúl Alfonsín (Argentina). Os dois foram os primeiros presidentes de seus países após o fim dos regimes ditatoriais. Essa Ata, ao criar o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), tinha um largo alcance para a política de integração sul-americana. Quem descreveu muito bem seus objetivos foi Moniz Bandeira:

¹ Os acordos da ALALC previam a realização de blocos sub-regionais.

Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.2. n.3, jan./jun., 2013
Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>>



A determinação com que Alfonsín e Sarney trataram de promover a integração econômica entre os dois países foi tanta que em apenas um ano se encontraram três vezes (duas com a participação do presidente do Uruguai, Julio Maria Sanguinetti). E seus esforços para construir o 'zollverein', a partir de um projeto integrado de produção, comércio e desenvolvimento tecnológico do setor de bens de capital, fornecimento de trigo, complementação do abastecimento alimentar e expansão gradual, sustentada e equilibrada do comércio, com apoio à exportação do país deficitário, visou possibilitar que o Brasil e a Argentina alcançassem maior autonomia e independência em relação ao mercado mundial, mediante crescente unificação de seus espaços econômicos. A própria ênfase dada à integração do setor de bens de capital, coração da indústria pesada e matriz do desenvolvimento tecnológico, mostrou o propósito de aumentar, particularmente, a capacidade de auto-sustentação e auto-transformação de suas economias, estabelecendo o ciclo completo da reprodução ampliada do capital, de forma independente, com a unificação dos dois mercados (BANDEIRA, 2003: 464-65)

O passo seguinte foi a assinatura, em 1988, do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre Brasil e Argentina. O objetivo era criar "um espaço econômico comum, mediante a remoção gradual, em dez anos, de todos os obstáculos tarifários e não-tarifários à circulação de bens e serviços, bem como harmonizar e coordenar suas políticas aduaneira, monetária, fiscal, cambial, agrícola e industrial" (PINTO, 2008: 131).

Contraditoriamente, a proposta lançada em 1989 por George Bush, então presidente dos EUA, conhecida como Iniciativa para as Américas, que visava conformar uma zona de livre comércio do Alasca à Terra do Fogo, terminou acelerando o processo de integração na América do Sul.

Apesar de serem a favor da proposta estadunidense, os governantes sul-americanos da época², orientados por seu corpo diplomático, preferiram formar um bloco regional como forma de fortalecer sua posição na negociação com os EUA. E precisamente esse foi um dos critérios estabelecidos no Tratado de Assunção que, em 26 de março de 1991, criou o MERCOSUL para integrar o Brasil, a Argentina, o Uruguai e o Paraguai.

² Particularmente, Fernando Collor de Mello no Brasil e Carlos Menem na Argentina.



NILSON ARAÚJO DE SOUZA e LUISA MARIA NUNES DE MOURA E SILVA

O objetivo estratégico era constituir um mercado comum, mas os governantes optaram por atingir esse objetivo através de etapas, a começar por uma Área de Livre Comércio, passando depois por uma União Aduaneira.

Assim, da assinatura do Tratado até 31 de dezembro de 1994, dever-se-ia viver a etapa de transição para uma Área de Livre Comércio. O objetivo dessa etapa era remover os obstáculos tarifários e não-tarifários à livre circulação de produtos.

A etapa seguinte seria a de transição para uma União Aduaneira. Em setembro de 1990, os presidentes do Brasil e da Argentina assinaram a Ata de Buenos Aires que estipulava a data de 1º de janeiro de 1995 para a entrada em vigor da União Aduaneira.

Seu instrumento principal seria a tarifa externa comum (TEC). Assim, em agosto de 1994, foi decidida em Buenos Aires a tarifa externa comum para praticamente todo o universo tarifário, inclusive os produtos sensíveis. Seu limite máximo foi estabelecido em 20%. Foi dado o prazo até 2001 para a adaptação de cada país a esse teto, estendendo-se até 2006 no caso dos produtos de informática. O objetivo era que nesse ano, quando terminaria o período de convergência ascendente ou descendente das tarifas nacionais que ainda se encontravam em regime de exceção, a TEC estaria implementada para todo o universo tarifário (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 25.11.2004).

No entanto, o MERCOSUL começou a ser implementado num período (década de 1990) em que o Consenso de Washington e o neoliberalismo, com seu postulado de livre comércio, começaram a orientar as políticas econômicas da região. Isso alterou em grande medida os objetivos iniciais.

Concebido na década anterior pelos presidentes Sarney e Alfonsín como instrumento de desenvolvimento autônomo da região, com base em parcerias produtivas, particularmente nas áreas de bens de capital e tecnologias avançadas, converteu-se, nas mãos de Fernando Collor de Mello e Carlos Menem, num bloco que passou a priorizar o livre comércio.



INTEGRAÇÃO CONTEMPORÂNEA DA AMÉRICA LATINA: TEORIA E PRÁTICA

Neste caso, “ao lado da redução das tarifas internas, também reduzia-se a chamada tarifa externa comum (TEC) e se valorizavam as moedas locais, em verdadeiro subsídio aos produtos estrangeiros” (SOUZA, 2001: 107). Registre-se que, no momento em que o MERCOSUL se converteu em União Aduaneira, em 1995, estabeleceu-se uma TEC baixíssima para os padrões da época: 12,3% (BANDEIRA, 2004: 80)

Daí decorreram dois problemas:

- a redução da TEC provocou um violento aumento das importações da região, oriundas sobretudo dos EUA³, gerando déficits nas balanças comerciais e comprometendo seriamente o setor produtivo da região, incapaz de concorrer com produção importada subsidiada, acarretando, como consequência, o aumento do desemprego;

- a redução indiscriminada, sem planejamento estratégico, das tarifas entre os países-membros provocou o sucateamento de setores mais débeis dos países menos desenvolvidos da região; essa situação se agravou depois da desvalorização da moeda brasileira em 1999.

Como bloco comercial, o MERCOSUL tem sido um grande sucesso. As trocas entre o Brasil e os demais membros do MERCOSUL aumentaram de US\$ 3,6 bilhões em 1990 para US\$ 18,5 bilhões em 1997. Houve um revés a partir de então porque combinou-se a crise argentina com a desvalorização do real brasileiro⁴, e assim o comércio intra-regional baixou para US\$ 8,9 bilhões em 2002. Mas, dali em diante, com a retomada do crescimento argentino⁵ e a decisão do governo brasileiro de recolocar no centro da sua política exterior a integração regional, o comércio intra-regional voltou a crescer: em 2008, a corrente de comércio entre o Brasil e os outros países do MERCOSUL já havia atingido US\$ 36,7 bilhões (MDIC-SECEX, 06.01.2009). No final dos

³ Conforme o Departamento de Comércio dos EUA, as exportações estadunidenses para o conjunto da América do Sul praticamente duplicaram de 1991 para 1995, passando de US\$ 15,9 bilhões para US\$ 28 bilhões (SOUZA, 2001: 107).

⁴ A crise argentina debilitou sua capacidade de absorver produtos brasileiros, enquanto a desvalorização do real tornou os produtos argentinos mais caros no Brasil.

⁵ O PIB argentino, de 2003 a 2006, cresceu a uma taxa média anual de 9% (PIB ARGENTINO, 27.07.2006).



NILSON ARAÚJO DE SOUZA e LUISA MARIA NUNES DE MOURA E SILVA

anos de 1990, o bloco já era o principal mercado para as exportações brasileiras de manufaturados: na faixa de 28% em 1997-98, contra 22,5% para os EUA.

No entanto, manifestam-se nesse intercâmbio dois problemas, que podem afetar o processo de integração:

- há uma divisão do trabalho em que o Brasil é o principal beneficiário: exporta principalmente produtos industriais e importa preferencialmente produtos primários;
- o Brasil passou a ser crescentemente superavitário: seu superávit comercial em relação aos demais países do MERCOSUL subiu de US\$ 2,5 bilhões em 2004 para US\$ 6,8 bilhões em 2008 (Ibid.).

Assim, além da invasão indiscriminada de produtos oriundos de fora da região, resultante dos processos de abertura comercial da época, os países mais frágeis ainda eram vítimas da invasão de produtos fabricados no Brasil. Esse processo, portanto, beneficiou, sobretudo, às transnacionais, instaladas ou não na região, e aos grandes grupos empresariais brasileiros.

Enquanto isso, o Pacto Andino sofreu sério revés. Na fase inicial do bloco, nos anos de 1970, a economia regional fortaleceu-se com a industrialização por substituição de importações, quando “o Estado e a planificação tiveram muita importância” (GAITE, 2010: 177), mas, com o impacto da crise mundial, “a década de oitenta foi tanto para os países andinos como para a integração andina uma década perdida” (Ibid., 177). Foi nesse quadro que, em 1989, sob a pressão e a influência dos programas neoliberais implementados na região, decidiu-se transitar do antigo regionalismo cepalino, baseado em proteção externa, para o regionalismo aberto, que seria sistematizado pela Cepal.

O bloco, ao mesmo tempo, começou a fragmentar-se. Até recentemente, vinha negociando em conjunto suas relações com outros blocos econômicos, como MERCOSUL, União Europeia, Nafta, Apec e Asean (COMUNIDADE ANDINA, 10.03.2005). No entanto, depois de 2004, com o fracasso do projeto da ALCA, alguns países da CAN



INTEGRAÇÃO CONTEMPORÂNEA DA AMÉRICA LATINA: TEORIA E PRÁTICA

deixaram-se influenciar pela ofensiva do governo dos EUA na região. Como o projeto da ALCA não prosperou, a tática da administração estadunidense passou a ser a de promover acordos bilaterais com os países latino-americanos. O fato do Equador⁶, o Peru e a Colômbia terem assinado esses acordos levou a Venezuela a retirar-se da CAN e integrar-se ao MERCOSUL.

Indicamos no começo desta seção que a emergência de nova crise estrutural mundial na virada da década de 1960 para a de 1970, acompanhada do declínio da economia dos EUA, favoreceu a retomada das iniciativas de integração na América Latina. Vale agora registrar que as estratégias adotadas, desde a década de 1980, pelo governo dos Estados Unidos para enfrentar sua própria crise interferiram profundamente no processo de integração e desenvolvimento da América Latina.

Destaca-se aqui a estratégia deflagrada ainda no governo de George Bush, em 1989, com o Consenso de Washington, mas que foi implementada, ao longo da década de 1990 e começo da de 2000, pelos governos de Bill Clinton e de George W. Bush. Sob patrocínio do Instituto Internacional de Economia, reuniu-se em Washington “um grupo de acadêmicos e executivos do governo e das empresas transnacionais estadunidenses, bem como do FMI, do Banco Mundial e de grandes grupos financeiros, com o objetivo de analisar o panorama mundial e propor alternativas para as dificuldades econômicas enfrentadas pela economia mundial” (SOUZA, 2009: 123). Dentre outras “recomendações” do “Consenso”, destaca-se a abertura econômica, isto é, o fim das barreiras protecionistas.

O objetivo imediato do governo dos EUA com o Consenso de Washington era, de um lado, encontrar mercados para os produtos e capitais excedentes das transnacionais estadunidenses e, de outro, suprir-se de força de trabalho e de matérias-primas baratas a fim de melhorar sua capacidade de competir no mercado internacional (Ibid., 125).

⁶ O Equador voltou atrás com a mudança de governo em 2007.



NILSON ARAÚJO DE SOUZA e LUISA MARIA NUNES DE MOURA E SILVA

Sem exigir qualquer contrapartida, os países latino-americanos, sob pressão do FMI, do Banco Mundial e do governo dos EUA, foram aderindo um a um ao ideário do Consenso. Segundo a CEPAL, a tarifa média de importação na região caiu de algo em torno de 40% para menos de 15% (CEPAL, 1996). Com a abertura comercial, as exportações dos EUA para a América Latina cresceram, na fase inicial, de 1987 a 1994, de US\$ 35 bilhões para US\$ 92,6 bilhões (Ibid., 128).

Nem bem se iniciaram as transformações decorrentes da implementação dos programas neoliberais, a Cepal, pela lavra de Fernando Fajnzylber, apresentou não tanto um novo diagnóstico da economia latino-americana, mas uma nova proposta de estruturação da economia conhecida como transformação produtiva com equidade (CEPAL, 1990. In BIELSCHOWSKY, 2000). Segundo o documento norteador da nova proposta, a “tarefa primordial e comum a todos os países” seria “a transformação das estruturas produtivas da região num contexto de crescente equidade social” (IBID., 892).

Para atingir essa transformação, o texto elenca um conjunto de “elementos propositivos”, como políticas macroeconômicas para corrigir os “desequilíbrios da década de 1980”, reforma tributária para gerar financiamento e maior equidade, promoção da incorporação tecnológica, formação de recursos humanos, revalorização social da função empresarial, revalorização do espaço rural, manejo cuidadoso dos recursos naturais, adequação dos serviços básicos, redefinição do papel dos bancos (IBID., 898-904), mas cabe destacar aqui dois aspectos importantes porque estavam no cerne do debate acadêmico e ideológico da época: a inserção das economias da região no contexto internacional e a relação entre Estado e mercado.

Sobre o primeiro aspecto, diz a Cepal: “Em matéria de política comercial e cambial, o atingimento da transformação produtiva exige uma abertura maior da economia, como meio para induzir aumentos de produtividade e estimular a incorporação do progresso técnico” (IBID., 899). Assumia, neste aspecto, os termos do discurso neoliberal, ainda que procurasse matizá-lo ao dizer que “convém graduar a abertura em função da disponibilidade de divisas” (IBID., 899).



INTEGRAÇÃO CONTEMPORÂNEA DA AMÉRICA LATINA: TEORIA E PRÁTICA

Em relação ao segundo ponto, depois de dizer que não se tratava de “aumentar nem diminuir o papel da ação pública, mas [de] aumentar seu impacto positivo na eficiência e na eficácia do conjunto do sistema econômico” (IBID.: 898), deixa mais claro sua visão:

Por conseguinte, este documento oferece apenas alguns princípios gerais para a ação estatal, em apoio à transformação produtiva com equidade. Entre esses princípios, destacam-se a seletividade nas ações do Estado, a autolimitação destas, a simplificação e descentralização das intervenções estatais, e melhorias na capacidade de previsão de médio prazo através de novas modalidades de planejamento (IBID.: 903).

O que se traduz por autolimitação seletiva senão a diminuição do papel do Estado na economia? A Cepal assumia, também aqui, o discurso neoliberal. Nos dois aspectos, distanciava-se do seu posicionamento clássico, que propugnava o aumento da ação estatal e a proteção da economia como instrumentos de promoção do desenvolvimento.

Foi nesse contexto que a Cepal reelaborou sua concepção acerca da integração regional, cunhando a expressão “regionalismo aberto”. No próprio documento que propõe a “transformação produtiva com equidade”, começa-se esse processo de reelaboração. Depois de afirmar que “a integração econômica, como processo que contribui para a transformação produtiva com equidade social, será um aspecto que adquirirá relevância e apoio renovados na década de 1990” (IBID.: 903), conclui dizendo que, “do mesmo modo, propõe-se a exploração das possibilidades de utilização da abertura comercial” (IBID.: 904). Desaparece a ideia de mercado comum, que implica na proteção externa, e aparece algo mais parecido com a ideia de zona de livre comércio, que libera o comércio entre os países integrantes do bloco e destes com os demais.

Mas o documento cepalino com a nova concepção de integração regional seria lavrado pouco depois, em 1994, por Gert Rosenthal, sob o título *O regionalismo aberto na América Latina e no Caribe* (CEPAL, 1994. In BIELSCHOWSKY, 2000). O documento retoma a ideia inicial da Cepal quanto ao objetivo da integração: “os efeitos que a integração exerce sobre as taxas de crescimento dos países participantes do processo



NILSON ARAÚJO DE SOUZA e LUISA MARIA NUNES DE MOURA E SILVA

podem ser consideráveis e duradouros” (IBID.: 939). Retoma também, mas só em nível de declaração de princípio, porque não deriva qualquer consequência, uma idéia que também estava antes na Cepal, a ideia da cooperação interestatal para a realização de empreendimentos conjuntos: “ao empreenderem conjuntamente projetos de infraestrutura física e energética, os países também conseguem economias de escala e uma produtividade maior de seus investimentos” (IBID.: 941). Também retoma da sua postura clássica a ideia de que a integração permitiria “o aproveitamento das economias de escala” (IBID.: 947).

No entanto, adere ao pensamento neoliberal ao criticar o que designou de “práticas comerciais restritivas”, isto é, medidas protecionistas, e propor que a integração regional se dê em um contexto de “políticas de liberalização comercial em relação a terceiros”. Neste sentido, em lugar de ser uma alternativa, a integração regional seria “um alicerce que favoreça uma economia internacional mais aberta”, ao possibilitar “uma inserção mais dinâmica na economia internacional”. O objetivo dessa abertura comercial seria permitir a “transferência de tecnologia” (IBID.: 943-951). Daí vem a definição de “regionalismo aberto”:

denomina-se ‘regionalismo aberto’ o processo que surge ao serem conciliados os dois fenômenos descritos nos parágrafos anteriores: a interdependência nascida de acordos especiais de caráter preferencial e a que é basicamente impulsionada pelos sinais do mercado, resultantes da **liberalização comercial em geral [grifo nosso]**. O que se busca com o regionalismo aberto é que as políticas explícitas de integração sejam compatíveis com as políticas tendentes a elevar a competitividade internacional, além de complementares a elas (IBID.: 945).

À diferença dos anos de 1950, quando a formulação teórica da Cepal contribuiu para a elaboração e implementação de processos de integração, a começar pela ODECA e a ALALC, na década de 1990 sua elaboração apenas refletiu, adaptando-se, o processo que já estava em curso. Ou seja, à medida que prevalecia nos governos da região a prática de políticas neoliberais, com ênfase na abertura comercial, e que tanto o



INTEGRAÇÃO CONTEMPORÂNEA DA AMÉRICA LATINA: TEORIA E PRÁTICA

MERCOSUL quanto a CAN praticavam o regionalismo aberto, a Cepal adaptou-se a essa realidade, fornecendo elementos para justificá-la, abdicando da postura crítica que a caracterizara no passado.

A TEORIA DA DEPENDÊNCIA E A INTEGRAÇÃO REGIONAL

Ao mesmo tempo em que a Cepal, num recuo estratégico, propugnava a tese do “regionalismo aberto”, surgia na América Latina, no começo da década de 1990, uma nova concepção acerca da integração regional, que se contrapunha àquela tese. Foi elaborada por um dos principais expoentes da teoria marxista da dependência, Ruy Mauro Marini. Depois de duas décadas e meia dedicado ao estudo da América Latina, Marini ainda não havia convertido a integração regional em objeto de estudo. O nascimento do MERCOSUL certamente contribuiu para despertar nele a necessidade de tratar desse tema à luz da teoria da dependência, o que fez por meio do livro *América Latina: dependência e integração*.

A teoria da dependência parte de uma raiz comum à do pensamento cepalino: a de que vigora na América Latina “um capitalismo *sui generis*”, donde concluía que “é o conhecimento da forma particular que acabou por adotar o capitalismo dependente latino-americano que ilumina o estudo de sua gestação e permite conhecer analiticamente as tendências que desembocaram neste resultado” (MARINI, 1974: 14-15).

Mas, para entender essa especificidade, ter-se-ia que analisar o sistema em seu conjunto “tanto em nível nacional como, e **principalmente** [grifo nosso], em nível internacional” (IBID.: 14). Partindo da análise da economia mundial e da inserção da América Latina nesse contexto, Marini constatou a existência do intercâmbio desigual entre as economias latino-americanas e as economias centrais. Não se tratava apenas da deterioração dos termos de intercâmbio da formulação cepalina, que levava a uma crescente perda de renda dos nossos países. O intercâmbio desigual significa que as



NILSON ARAÚJO DE SOUZA e LUISA MARIA NUNES DE MOURA E SILVA

nações com menor grau de produtividade e, portanto, com menor composição orgânica do capital, a saber as nações dependentes, transferem mais-valia, no processo de intercâmbio, para as nações desenvolvidas, que possuem maior grau de produtividade. Além disso, com a forte presença do capital estrangeiro em seu interior, transferem mais-valia por meio da remessa de lucros e de encargos financeiros da dívida externa.

Incapaz de impedir essa transferência de mais-valia pelos mecanismos de mercado, diz Marini, a economia dependente da América Latina busca compensá-la, no plano da produção interna, por meio da superexploração da força de trabalho, recorrendo ao aumento da intensidade do trabalho, à prolongação da jornada de trabalho e à redução do “consumo do operário para além de seu limite normal” (IBID.: 38), ou seja, remunerando a força de trabalho por um salário abaixo de seu valor. Esta seria a essência da dependência latino-americana. A consequência, na esfera da circulação, é que se restringe o mercado interno para bens de consumo-salário, ao mesmo tempo em que, com a concentração de renda decorrente, aumenta a demanda para bens de consumo capitalista, gerando a cisão entre a esfera alta e a esfera baixa da circulação.

Estas formulações foram feitas no começo da década de 1970. Duas décadas depois, após a retomada do processo de integração regional com a criação do MERCOSUL, Marini, em seu primeiro livro em língua portuguesa, *América Latina: dependência e integração*, trata o fenômeno da integração à luz de sua teoria da dependência. Em essência, para ele, a inserção internacional dependente da economia latino-americana “acarretará também, por isso mesmo, a impossibilidade de integração das economias latino-americanas entre elas mesmas” (MARINI, 1992: 116-117). Portanto, “não surpreende, assim, que a afirmação da economia capitalista dependente latino-americana, sob sua forma de exportação de produtos primários, faça declinar o espírito integracionista” (IBID.: 117).



INTEGRAÇÃO CONTEMPORÂNEA DA AMÉRICA LATINA: TEORIA E PRÁTICA

Por outro lado, sempre que afrouxam os laços de dependência, abre-se espaço para o projeto de integração. Isso ocorreu na segunda metade da década de 1940 e começo da de 1950, quando, estando Perón na presidência da Argentina, que “acentuou sua política independente”, chegou-se a propor a formação da União Econômica Sul-Americana, “que coloca pela primeira vez de modo coerente o objetivo da integração econômica regional” (IBID.: 127). O mesmo ocorreu após a emergência da crise estrutural capitalista iniciada no final dos anos de 1960, quando

as políticas de afirmação nacional [latino-americanas] darão origem à busca de afirmação regional, num plano mais global, que terá seu ponto alto na criação do Sistema Econômico Latino-Americano (SELA), em 1975, o primeiro organismo de caráter exclusivamente regional e situado numa linha de independência em relação aos Estados Unidos, desde a União Econômica Sul-Americana, de 1953 (IBID.: 138-139).

O agravamento da crise na década de 1980 teria recolocado a questão da integração latino-americana, levando ao “alento aos processos de integração regional”, em cujo contexto se cria o MERCOSUL, que “assume importância crescente no plano latino-americano, contrapondo-se à política direta de entendimento com os grandes centros, que desenvolvem o Chile e o México” (IBID.: 143). Em síntese, a crise a consequente ofensiva imperialista da década de 1980

obrigou-os [aos países latino-americanos] à reunião de esforços, mediante a política de concertação, e pôs de novo em primeiro plano a questão da integração regional, agora independentemente dos Estados Unidos e com a participação ativa do Brasil. Mas esse latino-americanismo renovado se configura no contexto de uma realidade mundial profundamente modificada, pela formação dos grandes blocos econômicos hegemonzados pelos centros imperialistas (IBID.: 145).

A partir daí, Marini define sua própria concepção de integração latino-americana:

Neste contexto, a América Latina tem, primeiro, que – enfrentando as pressões que se exercem sobre ela, no sentido de dilacerá-la e proceder à anexação em separado de suas partes – promover a criação de um espaço econômico mais amplo, capaz de adequar-se aos requerimentos derivados das modernas tecnologias de produção. Isso não pode entender-se, porém, como ocorreu na década de sessenta, como simples agregação de espaços econômicos relativamente dinâmicos, pequenas ilhas no oceano de subdesenvolvimento em



NILSON ARAÚJO DE SOUZA e LUISA MARIA NUNES DE MOURA E SILVA

que se submerge a região. Pelo contrário, supõe a formação de uma nova economia, baseada na incorporação de amplos contingentes populacionais à cultura, ao trabalho e ao consumo, mediante uma adequada alocação dos investimentos, uma verdadeira revolução educacional, a redução das altas taxas de superexploração do trabalho e, portanto, uma melhor distribuição de renda. É evidente que esse resultado não pode ser alcançado sem que a integração econômica signifique, também, avançar no processo de integração política, apontada em direção a um Estado supra-nacional. As atuais discussões sobre a reforma do Estado, que se desenvolvem em todos os países da região, não chegarão a bom termo se não partem da noção de que o antigo ideal bolivariano encontra-se reatualizado pela própria vida e que, mais além dos dados geográficos, históricos e econômicos, nenhum país latino-americano é, hoje, viável isoladamente. Chegamos àquele ponto em que nossa sobrevivência como brasileiros, mexicanos, chilenos, argentinos depende da nossa habilidade para construir novas super-estruturas políticas e jurídicas, dotadas de capacidade de negociação, resistência e pressão que se requer para ter efetiva presença ante os super-Estados que existem já ou que estão emergindo na Europa, na Ásia e na própria América (IBID.: 145-146).

Mas, para que a integração cumpra esse papel de fortalecer a independência da região e assuma essa característica de promoção da “incorporação de amplos contingentes populacionais à cultura, ao trabalho e ao consumo”,

há, por certo, uma questão ainda mais relevante: retirar-lhe o caráter de competência exclusiva dos governos e da burguesia, através de uma maior iniciativa e controle por parte das forças populares, que dependem da coordenação de esforços no plano sindical, social e cultural, assim como partidário e parlamentar. A integração deve deixar de ser um mero negócio, destinado somente a assegurar áreas de investimento e mercados, para converter-se num grande projeto político e cultural, na melhor tradição da esquerda latino-americana. Isso supõe que operários, estudantes, intelectuais, mulheres, organizações sociais e políticas dos países latino-americanos forjem os instrumentos hábeis para a uniformização de suas demandas e para a coordenação de suas lutas no plano reivindicativo e da legislação laboral, da política educacional e das plataformas programáticas, e se empenhem na inclusão de representantes seus nos órgãos existentes ou por criar no marco do processo de integração (IBID.: 61).

O MERCOSUL e os processos de integração da época, como a Comunidade Andina de Nações, não realizaram essa proposição de Marini. Como analisamos na seção anterior, à medida que punham ênfase na prática “comercialista”, esses blocos regionais passaram a funcionar basicamente como área de livre comércio dentro do regionalismo aberto. Enquanto tal, privilegiava-se a competição, no lugar da



INTEGRAÇÃO CONTEMPORÂNEA DA AMÉRICA LATINA: TEORIA E PRÁTICA

cooperação. O resultado era que, na competição, fortaleciam-se as empresas mais fortes sediadas nos países mais fortes, em detrimento das empresas mais frágeis dos países mais frágeis. Esse processo poderia levar à desintegração, ao invés da integração, à medida que, ao destruir ou debilitar as economias mais débeis, reduziria sua capacidade de compra e, conseqüentemente, as possibilidades de intercâmbio intra-regional. Como analisamos em outro artigo (SOUZA, 2012), a ação dos EUA não conseguiu bloquear o processo de integração latino-americano nesse período, mas o moldou segundo os interesses de suas corporações, ao provocar a ênfase nas relações de comércio e no regionalismo aberto.

No entanto, com a emergência de governos progressistas na região, a partir de 1999, não apenas deflagrou-se um processo de mudança do MERCOSUL, como se criaram novos blocos regionais, como a Aliança Bolivariana dos Povos de Nossa América – ALBA e a União das Nações Sul-Americanas - UNASUL. Como sempre, Marini teria antecipado processos que ocorreriam tempos após suas formulações. Não significa que, em nível da prática, esses projetos já estejam expressando as postulações de Marini, mas, em grande medida, recolhem suas ideias, ainda que não conscientemente, no nível do discurso, ou seja, dos projetos. Não é à toa que hoje se retoma com força, na América Latina, o estudo sobre as contribuições de Marini ao pensamento latino-americano.

Contraditoriamente, a onda neoliberal que, num primeiro momento, contribuiu para enquadrar o processo de integração latino-americana nos marcos do livre comércio e do regionalismo aberto, terminou favorecendo a busca de caminhos mais profundos de integração, ao criar as condições (crises econômicas e sociais recorrentes) que levaram à constituição de governos progressistas na região. O momento decisivo, que abriu um novo processo de integração regional, foi o fracasso do projeto estadunidense de criar a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). É importante registrar que o mesmo MERCOSUL, que fora moldado nos termos do programa



NILSON ARAÚJO DE SOUZA e LUISA MARIA NUNES DE MOURA E SILVA

neoliberal, foi utilizado, em mãos de governos progressistas, como instrumento para barrar o expansionismo estadunidense, disfarçado de integração continental.

Além disso, no período recente, mais particularmente a partir de 2003, o bloco regional tem implementado algumas correções na prática inicial que concentrava a integração na esfera comercial. Passou a abarcar áreas como a coordenação de políticas externas, a cooperação em matéria de segurança internacional, de assuntos judiciários e de educação, além de procurar incorporar demandas sociais a partir da instituição da Cúpula Social do Mercosul. Assim,

a integração comercial propiciada pelo Mercosul também favoreceu a implantação de realizações nos mais diferentes setores, como a educação, justiça, cultura, transportes, energia, meio ambiente e agricultura. Neste sentido, vários acordos foram firmados, incluindo desde o reconhecimento de títulos universitários e a revalidação de diplomas até, entre outros, o estabelecimento de protocolos de assistência mútua em assuntos penais e a criação de um 'selo cultural' para promover a cooperação, o intercâmbio e a maior facilidade no trânsito aduaneiro de bens culturais (OLIVEIRA, 2005: 25).

Em oposição ao projeto da ALCA, começara-se a conceber na América Latina dois projetos alternativos de integração da região. Com o fracasso da ALCA, fortaleceram-se ainda mais esses dois novos caminhos para a integração latino-americana. Referimo-nos à União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e à Aliança Bolivariana dos Povos de Nossa América (ALBA). Desde a origem, esses projetos procuraram superar as formas tradicionais de integração baseadas apenas no comércio e se colocaram como objetivo a integração produtiva e físico-energética, além da integração social, política e cultural.

O desenho final da UNASUL foi aprovado pela I Cúpula da Comunidade Sul-Americana de Nações, realizada nos dias 29 e 30 de setembro de 2005 em Brasília (Brasil). Nessa última reunião, o bloco passaria a se chamar União das Nações Sul-Americanas (UNASUL)⁷. Mas sua criação definitiva só ocorreria a 23 de maio de 2008

⁷ São 12 os países que passaram a integrar o novo bloco: Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai pelo MERCOSUL; Bolívia, Equador, Colômbia, Peru e Venezuela pela CAN; mais o Chile, Guiana e Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.2. n.3, jan./jun., 2013
Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>>



INTEGRAÇÃO CONTEMPORÂNEA DA AMÉRICA LATINA: TEORIA E PRÁTICA

em Brasília, mediante tratado assinado por representantes dos 12 países integrantes. O objetivo não é apenas formar uma Área de Livre Comércio, como se esboçara nas negociações anteriores. Nas discussões, o governo da Venezuela insistiu que a integração meramente pelo comércio poderia significar desintegração, à medida que, na concorrência, os países mais frágeis sairiam perdendo. Por isso, o eixo deveria ser a realização de parcerias produtivas e na área de infra-estrutura – particularmente em energia - como forma de desenvolver o conjunto da região e fortalecê-la no cenário internacional. O critério básico seria a cooperação, e não a competição.

No texto de Cuzco que formalizou a criação da Comunidade, fica evidente que o projeto pretende ir além de uma Área de Livre Comércio:

O aprofundamento da convergência entre o Mercosul, a Comunidade Andina e o Chile, através do aprimoramento da zona de livre comércio, apoiando-se, no que for pertinente, na Resolução 59 do XIII Conselho de Ministros da ALADI, de 18 de outubro de 2004, e sua evolução a fases superiores da integração econômica, social e institucional. Os Governos do Suriname e Guiana se associarão a este processo, sem prejuízo de suas obrigações sob o Tratado revisado de Chaguaramas (MRE, 08.12.2004).

O outro bloco em desenvolvimento na região com propostas diferentes das dos blocos tradicionais é a ALBA. Reúne países da América do Sul (Venezuela e Bolívia), da América Central (Nicarágua e Honduras) e Caribe (Cuba, São Vicente e Granadinas, Dominica, Antigua e Barbuda). Proposta originalmente apresentada por iniciativa do governo da Venezuela em 2004, a ALBA surgiu em 2005. Os acordos iniciais para implementação do bloco foram firmados em Havana, nos dias 27 e 28 de abril de 2005, entre os presidentes Fidel Castro e Hugo Chaves.

Assim, foi formada inicialmente entre Venezuela e Cuba. De um lado, a Venezuela garantia o suprimento de petróleo subsidiado a Cuba; de outro, médicos, educadores e cientistas cubanos ajudavam nos programas de saúde, educação e desenvolvimento tecnológico da Venezuela.

Suriname. Na época da sua constituição, reuniam 382,43 milhões de habitantes, num território de 17.715.335 km², e geravam um PIB de aproximadamente US\$ 3,9 trilhões.



NILSON ARAÚJO DE SOUZA e LUISA MARIA NUNES DE MOURA E SILVA

Com a denominação inicial de Alternativa Bolivariana para as Américas, transformou-se em outubro de 2009, por ocasião da VII Cúpula da ALBA, realizada em Cochabamba, Bolívia, em Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América. O Equador, que estava fora da ALBA, assinou a Declaração de 2009, aderindo a seus princípios (ALBA, 17.10.2009).

Há seis princípios fundamentais na formulação da ALBA: complementaridade, cooperação, solidariedade, respeito à soberania dos países, justiça e equidade. Ou seja, o objetivo é promover a integração por meio da cooperação, e não da competição. Por outro lado, o objetivo não é apenas viabilizar o desenvolvimento econômico, mas igualmente o desenvolvimento social, político e cultural (Ibid.).

Ambos os projetos integracionistas – UNASUL e ALBA – se propõem, pela via da cooperação, a corrigir os problemas criados para o desenvolvimento econômico-social pela inserção subordinada da América Latina no mundo e pelo processo de integração regional baseado na competição. O projeto da ALBA tem claramente uma definição anti-imperialista e expressa com mais propriedade as ideias formuladas por Marini.

As possibilidades de avanço da integração latino-americana agora são maiores do que das vezes anteriores. De um lado, porque, como assinalamos antes, esse período se caracteriza por um longo processo de declínio da supremacia econômica e política estadunidense; de outro, porque os governantes dos principais países da América Latina, desde o começo da década de 2000, vêm demonstrando, cada um a seu modo, compromisso com esse projeto integracionista. É evidente que, nesse processo, ocorrem conflitos⁸, pois, como em qualquer processo de integração, existem contradições a serem superadas. Mas a decisão de levar adiante o projeto tem predominado.

⁸ Haja vista o conflito entre Argentina e Brasil a propósito dos produtos da linha branca. Na gestão de Néstor Kischner, quando as mercadorias brasileiras voltaram a inundar o mercado argentino, o governo daquele país elevou as tarifas de importação de vários produtos brasileiros, sobretudo os da linha branca. Esses fatos serviram para acirrar a crítica daqueles que se opunham à constituição de um bloco regional sul-americano e defendiam a formação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.2. n.3, jan./jun., 2013
Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>>



CONSIDERAÇÕES FINAIS

Examinamos neste texto a relação entre teoria e prática no processo contemporâneo de integração da América Latina, a partir das formulações da Cepal e da teoria marxista da dependência, na vertente de Marini. Demonstramos que, distanciando-se das suas formulações da década de 1950, quando contribuiu efetivamente para a elaboração e implementação de projetos de integração e essa integração se fazia acompanhar do protecionismo e da ação estatal para promover o desenvolvimento, na de 1990 a CEPAL apenas sistematizou um processo que já estava em curso e, numa adaptação ao neoliberalismo, abriu mão do Estado e do protecionismo, alegando que essa adaptação ensejaria a incorporação tecnológica e a maior competitividade internacional.

O pensamento de Marini, por sua vez, indica que, nos momentos de reforço da dependência externa, prevalece na América Latina a desintegração. Por outro lado, nos momentos em que países da região chegaram a conquistar algum grau de autonomia, puderam avançar nos projetos de integração. Ao mesmo tempo, a integração regional, desde que com base numa “maior iniciativa e controle por parte das forças populares”, poderia ser um importante instrumento a favor da “formação de uma nova economia, baseada na incorporação de amplos contingentes populacionais à cultura, ao trabalho e ao consumo”, diminuindo a superexploração da força de trabalho e aumentando a participação autônoma da região no contexto internacional.

No momento atual, beneficiando-se da crise estrutural e do declínio relativo da supremacia econômica e política dos EUA, governos progressistas que se formaram em vários países latino-americanos começaram a promover mudanças que têm acarretado a diminuição da dependência externa. Destacam-se, entre essas mudanças, a retomada de um maior controle sobre seus recursos naturais. Países andinos, como Venezuela, Equador e Bolívia, com seus processos de refundação, têm



NILSON ARAÚJO DE SOUZA e LUISA MARIA NUNES DE MOURA E SILVA

avançado mais nessa direção. Essas transformações com vistas a uma maior autonomia nacional beneficiam o processo de integração regional. O processo de integração que estão implementando, por meio da ALBA, expressa, com maior profundidade, as ideias formuladas por Marini sobre a integração latino-americana.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBA. Declaración de la VII Cumbre del ALBA-TCP. Cochabamba, Bolívia, 17.10.2009. Disponível em: <http://www.cubadebate.cu>. Acesso em: 24.05.2013.

BANDEIRA, L. A. M. (2003) *Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul*. Da Tríplice Aliança ao Mercosul. Rio de Janeiro: Revan.

BANDEIRA, L. A. M. (2004) *As relações perigosas: Brasil-Estados Unidos* (de Collor a Lula, 1990-2004). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

BIELSCHOWSKY, R. (org.). (2000) *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record.

CEPAL. (1996) *Tendências econômicas e sociais na América Latina e no Caribe*.

_____. (2000) Transformação produtiva com equidade: a tarefa prioritária do desenvolvimento da América Latina e do Caribe nos anos 1990. 1990. BIELSCHOWSKY, R. (org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record.

_____. (2000) O regionalismo aberto na América Latina e no Caribe: a integração econômica a serviço da transformação produtiva com equidade. 1994. In: BIELSCHOWSKY, R. (org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record.

COMUNIDADE ANDINA. Disponível em: <http://www.comunidadandina.org>. Acesso em: 10.03.2005..

GAITE, A. S.(2011) *Integración; teorías y procesos; Bolívia y la integración*. Santa Cruz (Bolívia): Instituto Boliviano de Comércio Exterior.

MARINI, R. M. (1974) *Dialéctica de la dependencia*. México: Era.

_____. (1992) *América Latina: dependência e integração*. São Paulo: Página Aberta.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Disponível em: <http://www.mre.gov.br>. Acesso em: 25.11.2004.



INTEGRAÇÃO CONTEMPORÂNEA DA AMÉRICA LATINA: TEORIA E PRÁTICA

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Assessoria de Imprensa do Gabinete. Textos aprovados por ocasião da III Cúpula de Presidentes da América do Sul. Cuzco, 8 de dezembro de 2004.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO. Secretaria de Comércio Exterior. *Intercâmbio comercial brasileiro*; Mercado Comum do Sul – Mercosul. 06.01.2009. Disponível em: www.mdic.gov.br. Acesso em: 22.02.2009.

MONIZ BANDEIRA, L.A. (2003) *Brasil, Argentina e Estados Unidos; conflito e integração na América do Sul*. Da Tríplice Aliança ao Mercosul. Rio de Janeiro: Revan.

OLIVEIRA, R. R. F. de. (2005) *Política externa brasileira – formação da Comunidade Sul-Americana de Nações*. Trabalho de Iniciação Científica, Curso de Relações Internacionais, Febasp. São Paulo.

PIB ARGENTINO cresce 8,6% no primeiro trimestre. Disponível em: <http://br.news.yahoo.com>.. Acesso em: 27.07.2006.

PINTO, L F. S. (2008) As relações internacionais contemporâneas e a América Latina. In: SILVA, L. M. N. M., PINTO, L. F. S. & SOUZA, N. A. *Relações internacionais do Brasil e integração latino-americana*. Campo Grande: Editora UFMS.

SOUZA, N.A. de. (2001) *Ascensão e queda do império americano*. São Paulo: CPC-UMES/Mandacaru.

_____. (2009) *Economia internacional contemporânea*, da depressão de 1929 ao colapso financeiro de 2008. São Paulo: Atlas.

_____. América Latina: as ondas da integração. *Revista OIKOS*, Rio de Janeiro, v. 11, no. 1, 2012.

Recebido em 24.06.2013
Aprovado em 10.08.2013



O PARADOXO DO REGIONALISMO À BRASILEIRA (2000-2010): NOTAS PARA SE PENSAR A AÇÃO DO BRASIL NA INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA DO SUL ATRAVÉS DA PARTICIPAÇÃO NA IIRSA.¹

KAREN DOS SANTOS HONÓRIO

Mestre em Relações Internacionais pelo PPGRI- San Tiago Dantas

Bacharel em Relações Internacionais pela Unesp/Franca

E-mail: kasaho@ig.com.br

RESUMO: A integração regional deve ser entendida como um processo com diferentes projetos em disputa, escolher o Brasil como a lente pela qual vamos observar nosso objeto (IIRSA) nos dá algumas pistas importantes sobre como o país vêm desenhando seu perfil de atuação na América do Sul nas últimas décadas. A integração regional ainda é tema muito persuasivo na política externa dos países sul-americanos mas por ser *sui generis*, principalmente no que tange à questões de supranacionalidade e na quantidade de mecanismos convivendo na região, seus objetivos e resultados fogem dos limites e padrões das concepções clássicas das teorias de integração (MALAMUD,2012). Dessa forma, este artigo tem como objetivo principal caracterizar a participação e a avaliação do governo brasileiro na Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e através destas levantar algumas questões sobre a atuação brasileira no regionalismo sul-americano entre 2000-2010. Argumentamos que a IIRSA é um exemplo da atuação paradoxal do Brasil na América do Sul no começo do século XXI porque indica o descompasso entre o discurso diplomático de fortalecimento da integração e a atuação brasileira nessa direção.

Palavras chave: IIRSA; Política Externa Brasileira; Integração Regional Sul-Americana.

¹ Este artigo é uma versão síntese dos capítulos "Introdução e Capítulo 3 - A IIRSA e o Brasil" da dissertação de mestrado da autora sob orientação da Profa. Dra. Flavia de Campos Mello, defendida no PPGRI-San Tiago Dantas (Unicamp,Unesp,PUC-SP) em maio de 2013.



ABSTRACT: Regional integration should be understood as a process permeated by different competing projects, choose Brazil as a lens through which we observe our object (IIRSA) gives us some important clues about how the country is designing his profile role in South America in the last decade. Regional integration is still a very persuasive theme in the foreign policy of South American countries but because its *sui generis* characteristic, especially in regard to the issues of supranationality and the quantity of coexisting initiatives in the region, its objectives and results are beyond the limits of the concepts and standards posed by classical theories of integration (MALAMUD, 2012). Thus, this article's main objective is to characterize the participation and evaluation of the Brazilian government in the Initiative for the Integration of Regional Infrastructure in South America (IIRSA) and through these raise questions about the role of Brazil in the South American regionalism between 2000-2010 . We argue that IIRSA is an example of the paradoxical role of Brazil in South America in the early twenty-first century because it indicates the mismatch between the diplomatic discourse of integration and strengthening of Brazilian action in this direction.

Keywords: IIRSA; Brazilian Foreign Policy; Regional Integration in South America.

RESUMEN: La integración regional debe ser entendida como un proceso con diferentes proyectos en disputa y el escoger al Brasil, como el lente a través del cual vamos a observar a nuestro objeto, IIRSA, nos permitirá obtener algunas pistas de cómo el país ha venido diseñando su perfil de actuación en América del Sur durante las últimas décadas. La integración regional todavía es un tema muy recurrente en la política externa de los países suramericanos pero por poseer un carácter *sui generis*, principalmente en lo referente a las cuestiones de la supranacionalidad y en la cantidad de mecanismos conviviendo en la región, sus objetivos y resultados escapan de los límites y patrones de las concepciones clásicas de las teorías de la integración (MALAMUD, 2012). De esta forma, este artículo tiene como principal objetivo el caracterizar la participación del gobierno brasileño en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y a través de ésta, indagar en algunos aspectos sobre la actuación brasileña en el regionalismo suramericano entre el 2000 y 2010. Consideramos que la IIRSA es un ejemplo de la actuación paradójica del Brasil en la región a comienzos del Siglo XXI porque indica el divorcio entre el discurso diplomático de fortalecimiento de la integración y la actuación brasileña en la América del Sur.

Palabras Clave: IIRSA, Política Exterior Brasileña, Integración Regional Suramericana.



INTRODUÇÃO

A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) foi o primeiro mecanismo de integração regional na América do Sul que contou com a participação dos 12 países. Lançada na I Reunião de Presidentes da América do Sul, realizada em Brasília em setembro de 2000, ela pode ser entendida como oposição brasileira à proposta estadunidense da Área de Livre Comércio das Américas (Alca).

Tal reunião representou uma inflexão no regionalismo sul-americano por incorporar novos temas² à agenda da integração regional e questionar os resultados do regionalismo da década anterior (Regionalismo Aberto). A IIRSA pode ser entendida como fruto do processo de transição entre os objetivos do regionalismo da década de 1990 (marcado por temas comerciais-tarifários e a necessidade de adequação-compromisso com os ajustes de abertura das economias) e a volta do tema do desenvolvimento nas arenas de integração regional sul-americana.

Nos dez anos de existência, a iniciativa representou a convergência política dos países da região em torno do tema da infraestrutura, sendo este

² Nesse encontro os países levaram para a arena da integração regional assuntos que anteriormente limitavam-se às suas fronteiras nacionais, como foi o caso da infraestrutura. Além de representar o entendimento dos países da região em relação a temas como liberalização das economias, respeito ao direito internacional, abertura dos mercados nacionais, democracia, estabilidade política e multilateralismo, temas caros à época, a reunião teve sua importância porque representou a visão conjunta dos 12 países sobre as transformações necessárias para que eles alcançassem níveis sociais e econômicos superiores aos da década de 1990. Esse novo momento do regionalismo na América do Sul foi traduzido por meio da identificação de cinco temas sobre os quais deveriam se basear os esforços de cooperação e interesses recíprocos dos países da região, a saber: 1) democracia; 2) comércio; 3) infraestrutura de integração; 4) drogas ilícitas e delitos conexos; 5) informação, conhecimento e tecnologia. Mais do que apenas mostrar as mudanças na agenda da integração regional, os temas elencados na reunião de Brasília expressaram como os países leram questões importantes para a região num movimento dialético entre o externo e o doméstico. O que significa dizer que as definições desses conceitos (democracia, infraestrutura, comércio) refletiram as determinantes globais influenciando nos contextos nacionais e por sua vez, sendo replicados à lógica regional.



compromisso renovado pelos governos eleitos durante o período. O principal resultado da iniciativa foi a formação de uma carteira de projetos conhecida mutuamente pelos países, que incluem 544 obras com potencial integrador da região definidas por consenso entre os governos dos países nas reuniões do órgão executivo da iniciativa, o Comitê de Direção Executiva.³

Historicamente a IIRSA foi importante não apenas por incorporar o tema da infraestrutura na integração regional, mas também porque a partir dela questões presentes nos debates atuais sobre o regionalismo sul-americano (como a necessidade da redução de assimetrias, o acirramento das diferenças de projetos entre os países quanto aos rumos da integração, a cobrança por maior participação política e a convergência dos governos em temas de segurança e energia) ganharam força para vir à tona nos foros regionais no decorrer dos anos 2000-2010.

Da parte brasileira, a IIRSA tornou-se objeto interessante de análise na medida em que ilustra um dos perfis brasileiros no regionalismo sul-americano no início da década de 2000, onde fica claro o descompasso entre o discurso diplomático para uma integração regional que busca o fortalecimento institucional e as ações do país na consolidação desse objetivo.

A tensão entre essas duas variáveis -discurso e prática- explica em grande medida a dificuldade dos analistas em caracterizar a atuação do Brasil na região nos últimos anos pois ela se dá na maioria das vezes fora dos

³ A estrutura institucional da IIRSA era composta da seguinte forma: Comitê de Direção Executiva (CDE); Comissões Nacionais, ambos compostos por equipes dos governos dos países; Comitê de Coordenação Técnica (CCT) formado pelo Banco Internamericano de Desenvolvimento (BID) e Corporação Andina de Fomento (CAF) e grupos técnicos de trabalho organizados por eixo de desenvolvimento.

Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.2. n.3, jan./jun., 2013

Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>>



mecanismos de integração regional⁴ criados por ele. O protagonismo brasileiro em criar iniciativas e a opção do país em atuar fora delas, mesmo quando o “tema” da atuação é contemplado pelo mecanismo de integração, criam um verdadeiro paradoxo sobre a presença brasileira na América do Sul. E geram ambiguidade também na avaliação dos vizinhos que ora acusam o país de “imperialista”, ora o cobram como *paymaster* da integração.

O objetivo central desse artigo é através do exame da participação e a avaliação do Brasil na IIRSA levantar questões sobre o perfil da atuação brasileira no regionalismo sul-americano na década de 2000-2010. Apontamos que a análise desse objeto nos permite indicar um descompasso entre discurso e prática da política integracionista brasileira, não houve esforço para criar órgãos com poderes deliberativos e de execução do que era proposto, mudança dos princípios norteadores ou o fortalecimento político da iniciativa. Ela exemplifica uma tendência do regionalismo brasileiro pautado por propostas intergovernamentais –sem carga supracional- e pela busca de convergência regional política acerca de temas do interesse nacional brasileiro.

O artigo não pretende discutir se uma postura diferente do Brasil na IIRSA aprofundaria ou não a integração regional, nossa proposta é através da iniciativa indicar a ambiguidade entre o discurso diplomático para a integração regional e as ações do país na América do Sul. O discurso integracionista serve muitas vezes para legitimar ações brasileiras não-relacionadas com a integração regional.

⁴ No que tange à infraestrutura, grande parte das obras realizadas por empresas brasileiras nos países vizinhos têm caráter nacional (não de integração física bi ou trinacional), não fazem parte do escopo de projetos da IIRSA.

Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.2. n.3, jan./jun., 2013

Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>>



IIRSA: UMA PROPOSTA BRASILEIRA

Lançada na I Reunião de Presidentes da América do Sul, a IIRSA pode ser entendida como o resultado da aplicação da metodologia de planejamento da infraestrutura do governo brasileiro no final dos anos 1990, na América do Sul. A necessidade de um planejamento sistemático da infraestrutura regional encontra suas raízes no modelo adotado pelo Ministério de Planejamento para a elaboração dos Planos Plurianuais (PPAs), 1996-1999/2000-2003, baseados nos cinturões de desenvolvimento, renomeados eixos de integração e desenvolvimento pelo governo, pensados por Eliézer Batista da Silva.⁵

O estudo de Batista, "Infraestrutura para desenvolvimento sustentado e integração da América do Sul", foi realizado entre 1995-96 e teve patrocínio do Business Council for Sustainable Development – Latin America (BCSD-LA). Ele passou a ser o documento base no governo Fernando Henrique Cardoso para o planejamento da infraestrutura de transporte, energia e telecomunicações. A ideia foi ter um plano de investimentos programados tendo como referência as linhas de articulação econômica e territorial dos mercados regionais com os mercados internacionais (ACSELRAD, 2001 p. 41).

Batista (1997) trabalhou com uma perspectiva geoeconômica, aplicada não apenas ao espaço territorial brasileiro mas também no Cone Sul. Assim, a integração regional e o benefício econômico deveriam prevalecer sobre os critérios do interesse nacional e a soberania na ocupação dos territórios (ACSELRAD, 2001).

⁵ Eliézer Batista (MG, 4 maio 1924) engenheiro civil, foi um dos maiores empresários brasileiros no setor de infraestrutura. Ministro de Minas e Energia no governo João Goulart (1961-1964), presidente da Companhia Vale do Rio Doce de 1979 a 1986 e atuou na Secretaria de Assuntos Estratégicos em 1992, deixando o cargo no início do processo de *impeachment* do governo Collor.



Para ele, o desenvolvimento territorial deveria implementar-se a partir da ideia de cinturões de desenvolvimento que contemplassem um “aglomerado” de projetos mais bem distribuídos (ACSELRAD, 2001, p. 45).

A visão de planejamento regional contida no trabalho atrelava a necessidade de se modernizar a infraestrutura brasileira com o avanço na integração regional da América do Sul. A integração regional de Batista passava pela concepção da metodologia dos eixos de desenvolvimento:

Cinturões de desenvolvimento econômico através do continente podem ser formados pela ligação de dois ou mais centros urbanos existentes e a atividade econômica a eles associada, a começar pelas redes de transporte e incluindo instalações de estocagem e manuseio, hidrovias, ferrovias e rodovias. A capacidade gerencial de administrar e manter todas essas instalações é também uma parte crucial do sistema (BATISTA, 1997, p.33-34).

A IIRSA foi pensada nos moldes desse estudo. Ao analisarmos a definição dos eixos nacionais de desenvolvimento dos PPAs de 1996-1998, conhecido como “Brasil em Ação”; e de 2000-2003 “Avança Brasil”, fica claro a sul-americanização de uma estratégia brasileira. “Ao esquadrinhar o território nacional, tornou possível compreender melhor o Brasil e definir caminhos para o desenvolvimento econômico e social”⁶, ao trocarmos “nacional” por “regional” e “Brasil” por “América do Sul”, tal afirmação caberia perfeitamente no Plano de Ação para a IIRSA apresentado em 2000.

Couto (2010) considera que a IIRSA representou uma tentativa de resgatar investimentos em infraestrutura para região e associou esse raciocínio com a redução, no Brasil, da agenda privatizadora no fim dos anos 1990. Segundo o autor, grande parte dos investimentos do setor de infraestrutura foi direcionada à transferência de ativos, e não a novos investimentos. Assim, a

⁶ Disponível no site: <http://www.abrasil.gov.br/anexos/anexos2/fr_eixos.htm>. Acesso em: 28 dez.2012.



IIRSA seria uma opção de atração desses investidores em escala regional, o que beneficiaria o Brasil. A liderança brasileira na proposta da iniciativa, no entanto, não pode ser estendida ao campo do avanço institucional.

Posto que a existência da IIRSA perpassou governos diferentes -Fernando Henrique Cardoso (FHC) 1998-2002 e Luís Inácio Lula da Silva 2003-2010- torna-se necessário caracterizar o perfil e os objetivos da política externa brasileira para a América do Sul nesses períodos.

A América do Sul tornou-se um dos eixos centrais na Política Externa brasileira na primeira década de 2000, essa tendência foi impulsionada por mudanças de caráter externo e interno na economia (LIMA, 2007; VIGEVANI e CEPALUNI, 2007).

Ao analisarmos em perspectiva, durante os governos de FHC (1995-2003) a América do Sul representou o *lócus* onde o Brasil pôde “proteger-se” do principal elemento do regionalismo aberto na região durante os anos 1990: a proliferação de tratados de livre-comércio assinados com os Estados Unidos. Nesse período, em que o liberalismo e a abertura das economias nacionais ditavam o mote da inserção dos países sul-americanos na economia internacional o país conseguiu por meio da criação do Mercosul impedir, de certa forma, que a presença dos Estados Unidos fosse maior no Cone Sul.

Outro aspecto muito relevante para a valorização do termo América do Sul na política externa brasileira é apontado em contraposição ao termo América Latina. Dois aspectos são indicados para tal: 1) no início dos anos 1990 os países da região estavam fortemente endividados e precisavam negociar suas dívidas externas com órgãos de financiamento como o Fundo Monetário Internacional (FMI). Esse organismo colocava todos países do subcontinente dentro de uma mesma categoria: “Latino-americanos”. Com a incapacidade do



México em honrar seus empréstimos, países como o Brasil consideravam prejudicial serem associados a essa categoria. Ela reduzia o poder de barganha nas negociações de novos empréstimos porque remetia às características de mau pagador representado pelo México. Uma maneira de diferenciar-se do estereótipo de “latino-americano mau pagador” baseava-se na opção pela identidade Sul-americana. 2) Em 1994, o México ingressou no Nafta⁷ e optou pelo bloco regional formado por Estados Unidos e Canadá, esse bloco carregou uma proposta de integração marcada por extremas assimetrias comerciais e fortalecia a posição dos Estados Unidos nos esquemas regionais no hemisfério, aqui também houve o diagnóstico da necessidade em desvincular-se do termo América Latina a fim de buscar uma postura mais autonomista da parte brasileira (FIORI, 2010).

Dessa forma durante os anos de governo FHC, o Brasil buscou fortalecer sua posição de *global player* na arena internacional⁸ e utilizava a América do Sul para fortalecer seu papel de liderança regional por meio do Mercosul (SARAIVA, 2010).

Saraiva (2010) salienta ainda que a percepção de que o Brasil precisaria do apoio dos países do seu entorno regional para fortalecer sua inserção internacional fez com que o Itamaraty adotasse novas posturas frente à região durante tendo o Mercosul como canal central pelo qual se estabeleciam indiretamente as relações do Brasil com os demais países da região⁹.

⁷ *North American Free Trade Area*, tratado de livre-comércio entre Estados Unidos, México e Canadá assinado em 1994.

⁸ Miyamoto (2010) afirma que projetar-se na arena internacional sempre foi objetivo da política externa brasileira não importando a época. Dessa forma deixamos claro aqui que essa característica não é exclusiva do governo FHC ou do governo Lula, o que muda são as estratégias para alcançar tal objetivo e o significado do que é esta projeção.

⁹ Saraiva (2010) cita como exemplo de tal relação o Acordo de Ushuaia, celebrado em 1998 entre os países do Mercosul, Chile e Bolívia. Nesse tratado é estabelecida a cláusula da plena

Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.2. n.3, jan./jun., 2013

Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>>



A prioridade da América do Sul para a política externa brasileira do período estava vinculada com implicações regionais diretas, como o caso da criação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) proposta pelos Estados Unidos, resultando em escassos resultados em termos das iniciativas para a região (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

O *turning-point* do regionalismo sul-americano aconteceu no último governo de FHC: a I Reunião de Presidentes da América do Sul. Assim, o evento ocorrido ainda no governo antecessor torna-se antecedente essencial para entender como os governos Lula olharam para a América do Sul (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

No primeiro governo Lula (2003-2006) a dimensão da América do Sul foi dilatada. Ela passou a não apenas ser tomada como lugar para o fortalecimento da posição internacional do país e a criação de um bloco que o legitimasse como líder regional mas, também a região na qual o país poderia colocar em prática suas políticas de desenvolvimento econômico e seus interesses domésticos (SARAIVA, 2010). Nas palavras do ex-presidente: “Fizemos do entorno sul-americano o centro de nossa política externa. O Brasil associa seu destino econômico, político e social ao do continente, ao Mercosul e à Comunidade Sul-Americana de Nações” (LULA DA SILVA, 2007 apud VIGEVANI; e CEPALUNI, 2007).

Nesse sentido o subcontinente foi visto como uma nova área em que a indústria brasileira poderia levar vantagem em decorrência das falhas dos sistemas produtivos dos países vizinhos (SARAIVA, 2010). Isso significa dizer que a expansão dos negócios para a América do Sul tornava-se muito vantajosa

vigência de instituições democráticas como prerrogativa para desenvolvimento dos processos de integração regional.



para as empresas brasileiras e que dessa forma era interessante a nossa diplomacia estabelecer uma relação que priorizasse a cooperação com os países da região. As propostas de integração para a América do Sul precisavam englobar as novas frentes em que o Brasil estava envolvido.

Essa demanda, vinda desde a I Reunião de Presidentes da América do Sul, por mecanismos de integração que envolvessem áreas ligadas diretamente ao desenvolvimento econômico dos países, como a infraestrutura e a questão energética, fez com que o Brasil colocasse mais vigor em iniciativas que estavam surgindo- como o caso da Comunidade Sul- Americana de Nações (Casa)¹⁰- do que no Mercosul.

Por meio da Casa-Unasul a diplomacia de Lula, colocou em prática a institucionalização do diálogo multilateral na região iniciado por Cardoso, mas que só se efetivou no governo de seu sucessor (COUTO, 2010).

Ainda no contexto das políticas externas dos governos FHC e Lula, é necessário abordar a divisão de correntes dentro do Itamaraty e como ela influenciou na formulação das políticas. São identificadas na literatura duas correntes principais dentro da instituição, cada uma carrega uma visão própria do sistema internacional e do papel do Brasil: autonomistas (têm uma visão da política externa ligada a matrizes desenvolvimentistas) e institucionalistas pragmáticos (possuem uma visão mais liberal) (SARAIVA, 2010).

Durante os governos de FHC houve predominância das matrizes de pensamento dos institucionalistas pragmáticos enquanto no governo Lula houve predominância dos autonomistas. Cabe salientar também que ao assumir Lula convida Marco Aurélio Garcia (Secretário de Relações Internacionais do PT)

¹⁰ Proposta surgida em 2003 na III Reunião de Presidentes da América do Sul, em Cusco, posteriormente transformada em União Sul-Americana de Nações (Unasul), em 2008.

Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.2. n.3, jan./jun., 2013

Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>>



para ser seu assessor em assuntos internacionais, quebrando em certa medida o monopólio do Itamaraty em relação à política externa (SARAIVA, 2010).

A diferença das matrizes de pensamento dessas correntes no interior do organismo vai influenciar nos modelos de inserção internacional do país em cada momento, Vigevani e Cepaluni (2007) caracterizam o período de FHC como “autonomia pela integração”¹¹. No ambiente internacional, dominado por uma grande potência e no qual o poder do Estado brasileiro debilitou-se em termos relativos, a perspectiva institucionalista passou a ser vista como favorável aos interesses brasileiros, porque promovia o respeito às regras do jogo internacional, as quais uma vez estabelecidas deveriam ser respeitadas por todos inclusive pelos países mais poderosos.

No contexto do Mercosul e da América do Sul, a perspectiva é diferente. Nesse caso, uma relação de poder mais favorável é vista como útil para impulsionar uma inserção universal do tipo de *global player* (CINTRA; OLIVEIRA; VIGEVANI, 2003, p. 2). Podemos então entender a autonomia pela integração como a adesão aos regimes internacionais, inclusive os de cunho liberal, sem a perda da capacidade da gestão da política externa regional.

Já a política externa de Lula corresponderia ao conceito de “autonomia pela diversificação” com a adesão aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, pois elas reduziriam as assimetrias nas relações

¹¹ Os conceitos “autonomia pela participação” bem como “autonomia pela distância” são trabalhados por Gelson Fonseca Junior (1998) para caracterizar a postura do Brasil no sistema internacional antes de depois da Guerra Fria. Vigevani e Cepaluni utilizam-se do termo “autonomia pela integração” para caracterizar o governo FHC e a qualificam como “autonomia pela diversificação” para ilustrar o período Lula, Luiz Felipe Lampreia (1998) em texto próprio sobre a política externa de FHC também utiliza o termo “autonomia pela integração” para caracterizar o período que esteve à frente da diplomacia brasileira.

Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.2. n.3, jan./jun., 2013

Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>>



externas com países mais poderosos e aumentariam a capacidade negociadora nacional (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).¹²

Ao olharmos para os quadros que compunham o corpo técnico-executivo da política externa nos dois governos: 1) FHC: Luiz Felipe Lampreia e Celso Lafer; 2) Lula: Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães e Marco Aurélio Garcia, podemos observar que essas clivagens apontadas por Saraiva e outros analistas correspondem ao foco que respectivamente esses governos deram à região dentro de uma perspectiva maior do que deveria ser o papel do Brasil nas relações internacionais.

Assim podemos dizer que conforme os anos 2000 foram avançando a América do Sul foi se tornando cada vez mais presente nos discursos diplomáticos brasileiros, é durante essa década também que os investimentos diretos externos brasileiros aumentam vertiginosamente na região. A literatura sobre política externa brasileira não chega a um consenso sobre se houve ou não mudanças significativas para a América do Sul dentro das políticas externas de FHC e Lula.

De nossa parte consideramos que não houve grandes rupturas com as políticas que vinham sendo desenvolvidas na região anteriormente mas, um fortalecimento dos aspectos políticos da integração regional durante o governo Lula. A dilatação da região, conforme já colocamos, tornou o subcontinente uma extensão do *locus* de desenvolvimento do Brasil revelando também um caráter que foge da alçada das iniciativas de integração regional meramente.

O foco do governo Lula foi a busca de iniciativas que gerassem desenvolvimento e que cumprissem o papel de institucionalizar a região no seu sentido simbólico, em torno de uma identidade regional. Apesar de manter uma

¹² Para esses autores os conceitos de "autonomia" e "universalismo" são os elementos constantes na formulação da política externa brasileira historicamente.

Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.2. n.3, jan./jun., 2013

Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>>



política externa assertiva em relação à América do Sul, por meio de várias iniciativas e frentes de ação, o Brasil não forjou nos últimos 20 anos o papel de líder junto a seus vizinhos (SARAIVA, 2010).

A IIRSA A PARTIR DOS DISCURSOS BRASILEIROS

Conforme podemos observar nos documentos oficiais, a menção à necessidade da integração física na América do Sul começou aparecer nos discursos de FHC no começo do ano 2000 e foi ganhando vigor até culminar na I Reunião dos Presidentes da América do Sul com a proposta da IIRSA pelo governo brasileiro.

Em discurso de encerramento da IV Reunião de Chanceleres do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA)¹³ o presidente atentou para o fato de que a integração não deveria preconizar apenas aspectos comerciais e dizia considerar mais importante as iniciativas de integração física, de energia, transportes e comunicação como caminho de desenvolvimento em longo prazo.

FHC citou o “Avança Brasil” como resultado de esforço e planejamento do governo brasileiro para sanar as questões de infraestrutura por meio de uma metodologia que envolveu eixos de integração e desenvolvimento.¹⁴ E nas palavras do ex-presidente: “Estou convencido de que o desenho desses novos eixos de desenvolvimento e de integração, desses novos vetores de dinamismo econômico, deve ser necessariamente pensado em escala regional sul-americana e também amazônica- e não apenas nacional” (FHC, 2000).

¹³ Realizada em Caracas, Venezuela em 6 de abril de 2000.

¹⁴ Essa metodologia de eixos de integração e desenvolvimento têm sua gênese na formulação de Eliézer Batista e foi aplicada nas regiões brasileiras vindo desde a década de 1990.

Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.2. n.3, jan./jun., 2013

Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>>



Nesse ponto ainda não se falava diretamente da proposta da IIRSA, mas já podemos vislumbrar com base no distanciamento histórico a sul-americanização de um plano brasileiro em relação ao desenvolvimento da infraestrutura. O pano de fundo para a proposta brasileira encontrar adesão entre os países vizinhos era a integração regional como meio de desenvolvimento frente às novas condições da economia internacional, desenvolvimento que deveria ser pensado para além das fronteiras nacionais (FHC, 2000).

A infraestrutura, especificamente no que tange as fontes de energia, também foi apontada por FHC em discurso na Cerimônia de abertura da VI Cúpula do Mercosul¹⁵ como um elemento historicamente indutor de homogeneização dos interesses dos países da América do Sul mencionando exemplos como Itaipu, Salto Grande, Yaciretá, a Rodovia Panamericana e as pontes internacionais. Nesse discurso o ex-presidente brasileiro anunciou a I Reunião de Presidentes da América do Sul que aconteceu em Setembro do mesmo ano em Brasília.

É interessante notar, ao olharmos em perspectiva os discursos do presidente no período, como o foco da abordagem brasileira para a América do Sul vai se distanciando do Mercosul e se aproximando da necessidade da integração baseada na infraestrutura, não dizemos aqui que o Mercosul foi posto de lado nos discursos brasileiros, mas que a infraestrutura passou a ter um peso maior quando se falava em integração regional.

Em discurso para os formandos do Instituto Rio Branco em maio de 2000, FHC salientou que o Brasil foi um dos poucos países da região que conseguiu continuar um esforço de planejamento de infraestrutura durante a década de

¹⁵ Realizada em 7 de Maio de 2000, no Rio de Janeiro-Brasil.

Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.2. n.3, jan./jun., 2013

Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>>



1990 e que com a retomada do crescimento doméstico o país podia reacender o esforço de planejamento na América do Sul.

Nesse mesmo discurso foi colocado que esse esforço não prescindia da iniciativa privada nem da sociedade civil, mas que necessitaria concomitantemente do planejamento e da coordenação dos Estados. Para avançar no redesenho da geografia econômica da América do Sul o Brasil contava com a ajuda do BID para identificar novos eixos de desenvolvimento, novas sinergias e infraestrutura (FHC maio 2000). Temos então a parceria entre o governo brasileiro e o BID no lançamento da IIRSA.

Podemos considerar que a IIRSA foi a principal iniciativa para a região¹⁶ na política externa brasileira do governo FHC. Ela representou um entendimento de que a criação de uma instância para a identificação de projetos de infraestrutura nos países da América do Sul era necessária para atrair investimentos e criar uma espécie de convergência entre os governantes em torno da necessidade de se tornar a infraestrutura tema chave em seus planos de governo nacionais.

O estudo de Couto (2010) avalia que além do consenso político em torno da importância da carteira de projetos por parte dos países, o aval de instituições financeiras internacionais reconhecidas pelo mercado como o BID e a Corporação Andina de Fomento (CAF)¹⁷ reduziriam os riscos de investimento nos projetos e atrairia investimentos externos. Esse aspecto do estímulo à participação de capital privado no financiamento das obras marcou os

¹⁶ A convocação da I Reunião dos Presidentes da América do Sul também é um marco importante na política externa de FHC para a região, representando uma inflexão no regionalismo sul-americano no início do século 21.

¹⁷ BID, CAF e Fonplata são originalmente os órgãos financiadores da IIRSA e compõem o Comitê de Coordenação Técnico (CCT). Conforme nossa pesquisa esses órgãos financiam principalmente a fase de estudos dos projetos e as reuniões da iniciativa.

Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.2. n.3, jan./jun., 2013

Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>>



princípios norteadores da IIRSA e incomodou a diplomacia brasileira nos primeiros anos do governo Lula.

A IIRSA sofreu uma revisão dentro da política externa brasileira, a respeito dos princípios norteadores a partir do primeiro governo Lula, em 2003. A primeira crítica à iniciativa foi o fato de que ela representaria um modelo de integração baseada em princípios de integração neoliberais e uma referência ao projeto brasileiro para a América do Sul do governo anterior (COUTO, 2010).

Lula foi eleito com um discurso ancorado na mudança, sua diplomacia vislumbrava uma política externa ligada a temas sociais, políticos e de desenvolvimento no que tangia as suas políticas integracionistas, na qual os Estados teriam papel fundamental na coordenação. Houve, dentro dessa lógica, uma discordância nos moldes como a iniciativa era conduzida e em como os temas eram tratados (COUTO, 2009).

O direcionamento da iniciativa ao setor privado foi revisado ao longo do governo Lula e o Estado foi eleito como o principal participante não só no apoio ao fortalecimento das políticas pró-infraestrutura mas também no direcionamento das forças de mercado para setores e investimentos em tais obras, sendo qualificado como o promotor do desenvolvimento (COUTO, 2010).

Esse aspecto é revelador no que tange à principal característica da atuação brasileira na América do Sul principalmente a partir de 2004, a participação do BNDES em financiamentos em obras de infraestrutura da região. No entanto, observamos que essa atuação não aconteceu por meio da IIRSA.

A diplomacia brasileira no período Lula vai priorizando em seus discursos o tema (infraestrutura) sobre a iniciativa (IIRSA), conforme notamos nos discursos do presidente nas reuniões de chefes de Estado da América do Sul



houve uma prevalência, principalmente a partir de 2006, em se referir indiretamente a ela através do termo “integração de infraestrutura”.

Na primeira participação de Lula na III Reunião dos Presidentes da América do Sul, realizada em 8 de dezembro de 2004 em Cusco-Peru¹⁸, o presidente cobrou uma participação maior do BNDES e fez menção à necessidade do FMI excluir dos cálculos do superávit primário os investimentos em infraestrutura feitos pelos países da região.¹⁹ O presidente avaliava que a Agenda de Implementação Consensuada (AIC) e o estabelecimento dos 31 projetos prioritários era um marco da evolução da iniciativa.

Durante discurso de abertura e encerramento na Primeira Reunião de Chefes de Estado da Casa em 2005, realizada em Brasília, o presidente Lula colocou a questão da infraestrutura e a própria IIRSA como alicerce da proposta desta instituição e ressaltou o papel que o BNDES vinha desempenhando na região através de financiamentos de empresas e serviços brasileiros para a realização de obras de infraestrutura na América do Sul. Segue:

Meus amigos, a casa que estamos construindo requer soluções inovadoras de financiamento e exige também o empenho do nosso empresariado. Por meio do BNDES e do Proex, o governo brasileiro tem financiado a exportação de bens e serviços para a realização de obras com interesse direto para a integração continental. Encontra-se em andamento, na região, 43 projetos de infraestrutura com financiamento brasileiro, num total de 4 bilhões e 300 milhões de dólares. Para alavancar ainda mais a nossa capacidade de financiamento, o Brasil tomou a iniciativa de incorporar-se como membro pleno da Corporação Andina de Fomento, aumentando significativamente nossa participação no capital da instituição.(LULA, 2005, no discurso de abertura da I Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-americana de Nações).

¹⁸ Durante essa reunião surge a proposta da Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa) que já vinha sendo discutida desde a I Reunião dos presidentes em 2000.

¹⁹ Cabe lembrar que a situação fiscal dos países da região na época era de restrição e de fortes endividamentos junto ao FMI.

Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.2. n.3, jan./jun., 2013

Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>>



A partir de 2006 os discursos brasileiros evocaram a necessidade da implementação das obras de infraestrutura como condição primordial para avançar na integração regional e no comércio da América do Sul com o resto do mundo principalmente com a Ásia e outros países do Sul, isso não é novidade em termos do discurso brasileiro para a integração sul-americana, o interessante é notar que não houve mais referências a IIRSA ou mesmo ao BNDES para tal fim.

Nas reuniões de 2008²⁰, 2009²¹ e 2010²² não existiu menção à iniciativa nem ao banco de fomento brasileiro, no entanto, os temas que ambos representam foram colocados como essenciais na nova proposta regional representada pela Unasul. O presidente Lula salientou que os países precisavam avançar nos projetos de integração de infraestrutura física e energética e no estabelecimento de uma nova arquitetura financeira regional que possibilite tal ação, ou seja, percebemos outro tipo de tratamento para esses temas.

Houve uma menção estritamente técnica a IIRSA no final do governo Lula, a iniciativa não gozou de status dentro da estratégia brasileira para a América do Sul durante esse período. No entanto, a infraestrutura foi um dos grandes “assuntos” e área em que o Brasil atuou na América do Sul principalmente depois de 2005 por meio dos financiamentos via BNDES.

Isso é interessante na medida em que o BNDES foi eleito nos primeiros anos do governo Lula como um dos principais órgãos com potencial de

²⁰ Reunião extraordinária de chefes de Estado e de Governo da União Sul-Americana de Nações (Unasul). Brasília-DF, 23 de maio de 2008

²¹ Reunião extraordinária do Conselho de Chefes de Estado e de Governo da União de Nações Sul-Americanas (Unasul). Bariloche-Argentina, 28 de agosto de 2009

²² IV Reunião ordinária de chefes de Estado e de governo da Unasul Georgetown. Guiana, 26 de novembro de 2010.



financiamento dos projetos da IIRSA, sendo esse fato percebido nos discursos do presidente nas primeiras cúpulas sul-americanas em que participou. No entanto, essa “responsabilidade” do banco vai perdendo força na fala presidencial nos anos seguintes. Um dos principais motivos para a diminuição do discurso brasileiro nesse sentido, baseia-se na constatação de que a participação do BNDES é condicionada por regras e normas nacionais com marcos de restrição dos créditos nacionais além das fronteiras brasileiras (ALVES, 2008).

O banco emprega um viés técnico e pragmático bastante rígido para concessão de suas linhas de crédito, em que as condições fiscais do país onde a obra será desenvolvida e as garantias dos pagamentos são considerados elementos importantes. Assim, Lula a partir de 2006 percebeu que o BNDES era muito mais rígido em termos de condições para o financiamento da integração regional e passou a usar a retórica do banco financiar a região de modo mais cuidadoso. O tratamento diferenciado que o Brasil deu para cada país estava ligado aos interesses dos setores econômicos brasileiros nos primeiros (ALVES, 2008).

Outra questão importante em relação ao BNDES na concessão de financiamentos a obras de infraestrutura na região está na restrição de que o banco só financia diretamente empresas e serviços brasileiros, ou seja, as empresas brasileiras precisam ganhar as licitações das obras e apresentar os projetos ao BNDES e é o banco baseado nas garantias e interesses financeiros que decide qual empresa/obra financiar.

Nesse ponto podemos sugerir que por mais que o discurso que apoiava a ação do banco fosse a integração regional, ao fim eram os serviços e empresas brasileiras que estavam sendo financiados de acordo com os



interesses destes. Partem desse ponto as principais críticas à participação do BNDES na América do Sul, estudos como os de Novoa (2009), Ceceña (2010), Luce (2007) atestam que o Brasil se utiliza do discurso da integração regional para adotar um postura “imperialista” e /ou “sub-imperialista” na região através da internacionalização de suas empresas.

Outros estudos (SENNES, 2010; COUTO, 2010; CARVALHO, 2011) amenizam essa leitura de “imperialismo” mas defendem que a atuação do BNDES pode ser entendida como um projeto brasileiro que não guarda relações diretas com algum aprofundamento integracionista - apesar do discurso diplomático- residindo nessa estratégia para a América do Sul interesses de desenvolvimento econômico internos e de projeção internacional da economia brasileira.

No que concerne diretamente à participação do BNDES na IIRSA não há consenso nos poucos estudos encontrados²³, e isso pode ser explicado pela dificuldade em se rastrear os financiamentos do banco por conta da ausência de uma base pública sobre todos os investimentos na América do Sul, a principal razão para a não-existência desta é o argumento do sigilo bancário das empresas (CARVALHO, 2011).

Mesmo a utilização de dados iguais geraram análises opostas entre os estudiosos (CARVALHO, 2011; COUTO,2008; DEOS e WEGNER,2009). A participação do BNDES nas obras da iniciativa variou também na literatura de acordo com a crítica que os analistas fizeram aos princípios e projetos da IIRSA.

De nossa parte ao procurarmos no banco de projetos online, localizamos apenas quatro projetos em que o BNDES aparece como financiador, somando investimentos em torno de 643 milhões de dólares no total .

²³ Para um debate mais detalhado acerca da participação da do BNDES na América do Sul ver CARVALHO, 2011 e ALVES, 2008.

Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.2. n.3, jan./jun., 2013

Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>>



Tabela 1 – Projetos da IIRSA financiados pelo BNDES

Eixo	Nome do Projeto	Montante em Milhões de dólares
Eixo Andino	Conclusão da pavimentação Potosí – Tarija	238.200.000,00
Eixo de Capricórnio	Pavimentação Potosí – Tupiza – Villazón	180.400.000,00
Eixo Interoceânico Central	Pavimentação Potosí – Tupiza – Villazón	180.400.000,00
Peru-Brasil-Bolívia	Rodovia Cobija – El Choro – Riberalta	44.200.000,00
Total		\$ 643.200.000,00

Fonte: Elaboração própria. Dados IIRSA (<http://www.iirsa.org/proyectos/Proyectos.aspx>).

A dificuldade em apontar o que de fato foi financiado pelo Brasil na iniciativa reside também na participação indireta do país por meio dos financiamentos da CAF. Ao colocarmos em perspectiva o que o BNDES financiou diretamente na IIRSA, através dos dados do site oficial, cerca de 640 milhões, somados ao que o Brasil financiou através da CAF, 1,6 bilhões, temos um total de 2,2 bilhões financiados pelo Brasil nos projetos da IIRSA até dezembro de 2012.

Em documento elaborado pelo Ministério das Relações Exteriores²⁴ o governo brasileiro estava financiando em 2010, cerca de 80 projetos de infraestrutura na América do Sul via BNDES, cerca de 10 bilhões de dólares cujas principais empresas executoras das obras eram a Odebrecht, OAS e a Queiroz Galvão. Comparando os dois montantes fica claro a opção do Brasil em financiar obras via BNDES fora do escopo da iniciativa.

A separação entre o discurso diplomático a favor da integração da infraestrutura e as ações tomadas pelo país no sentido do fortalecimento

²⁴ Balanço da Política Externa Brasileira 2003-2010.



institucional de tal projeto deve ser feita para melhor compreendermos o papel brasileiro nesse contexto.

A RETÓRICA DA INTEGRAÇÃO REGIONAL E OS INTERESSES BRASILEIROS NA AMÉRICA DO SUL

Uma constante observada entre os analistas de política externa brasileira é a de que em termos de políticas para a América do Sul o discurso diplomático brasileiro a favor da integração regional deve ser considerado mais como um recurso retórico com objetivos de convergência política na região do que em termos de realizações efetivas (MIYAMOTO, 2008; SPEKTOR, 2010; SENNES, 2010; MALAMUD, 2012, VEIGAS e RÍOS, 2008).

Miyamoto (2008) aponta que a integração regional na América do Sul não avança pois os países buscam fundamentalmente lucros individuais utilizando-se de instituições multilaterais como instrumentos de suas políticas, o Brasil não destoa e age primeiramente de acordo com seus próprios interesses implementando as políticas que lhe são mais convenientes. Para o autor prova disso seriam as oscilações dos objetivos das intenções brasileiras no subcontinente ao longo do tempo de acordo com as necessidades domésticas e externas do país.

Spektor (2010) ressalta que o ativismo brasileiro na região é renovado a partir de 2000 e a intenção de tal estratégia tem fins calcados no aumento de *policy space*. Para esse autor a prevalência da América do Sul nos discursos diplomáticos brasileiros tem menos a ver com novas ideias sobre governança coletiva ou identidade regional comum e encontra mais sentido em considerações de poder e autonomia.



Três proposições, portanto, marcam o pensamento brasileiro a respeito do ambiente regional: o Brasil pode gozar de poder, prestígio e influência nas relações internacionais sem que isso implique assumir o papel de potência regional; a região pode funcionar como um escudo protetor da “autonomia” nacional na era da globalização; e a região pode funcionar como uma plataforma de lançamento para o acréscimo de poder, prestígio e influência nacional. Apontando em direções distintas, as três convivem de modo flutuante e pouco confortável, ajudando a explicar, ao menos em parte, as ambiguidades da atitude brasileira em relação à América do Sul (SPEKTOR, 2010).

Sennes (2010), também qualifica como ambígua e pouco evidente a estratégia regional brasileira. O autor enfatiza que ela não corresponde ao discurso diplomático e este último deve ser considerado apenas como um dos vetores relevantes do processo. Segundo ele, a crescente presença regional do país observada nas últimas duas décadas nas esferas política e econômica não guarda relação causal direta com projetos de cunho integracionista, o autor ressalta que não quer dizer que o Brasil não disponha de uma agenda regional positiva, mas que há um transbordamento de ações derivadas de decisões governamentais ou privadas negociadas com atores públicos e privados de países vizinhos em bases bilaterais.

Nesse ponto nos é útil a análise desenvolvida por Malamud (2012) acerca da característica da integração regional na América do Sul. Para ele não se pode usar o termo “integração regional” para classificar os processos regionalistas no subcontinente, uma vez que eles fogem da concepção clássica desenvolvida por Haas (1967) na qual necessariamente os estados nacionais perdem atributos factuais de soberania.

Malamud soma a essa definição o fato de que essa perda de soberania ocorre em detrimento da criação de instituições permanentes e comuns capazes de tomar decisões pelos membros. O autor coloca que nada menos do que isso - aumento dos níveis de comércio, encorajamento do aumento de contato entre



as elites, facilitação da comunicação entre pessoas nas fronteiras nacionais - pode ser chamado de integração regional.

A integração regional é evocada usualmente nos discursos de política externa a partir dos anos 1990, no entanto o que observamos é que conforme coloca Malamud, a soberania nacional tem sido sempre mais valorizada do que os ganhos vindos de uma integração regional nos moldes de Haas.

Torna-se essencial para uma análise mais clara a desvinculação do uso indiscriminado de “integração regional” para qualquer dinâmica da ação brasileira na América do Sul. Por mais que o discurso diplomático nos leve a pensar em tais moldes.

Com a complexificação do cenário comercial e econômico regional a partir de 2000, não é tarefa fácil rastrear todas as frentes e atores brasileiros envolvidos em ações na região. O aumento dos fluxos de comércio entre o Brasil e seus vizinhos, principalmente de manufaturados quesito no qual o país é superavitário com qualquer outro na América do Sul, somados aos aumentos dos investimentos externos brasileiros (IEDBs) e a participação cada vez mais frequente de empresas e serviços nacionais provocaram impactos que independem das intenções oficiais brasileiras. Os movimentos brasileiros têm repercussões na região, mesmo que não estejam incorporados em políticas e iniciativas explícitas (Força Tarefa América do Sul – CEBRI, 2007).

A raiz dessa ambivalência brasileira – e o distanciamento entre seu discurso diplomático regionalista e posturas efetivas reticentes a ele – está na ausência de consenso doméstico sobre os benefícios do projeto regional para o Brasil (SENNES, 2010).



Além da falta do consenso doméstico e até mesmo do desconhecimento por parte de setores chave da sociedade sobre questões relacionadas à integração sul-americana como a IIRSA, não se conhece também de forma sistematizada os interesses desses próprios setores em relação à América do Sul. Conforme nos aponta o relatório produzido pelo CEBRI em 2007, essas dúvidas permeiam diversos setores da sociedade e da burocracia estatal.

Dessa forma não há dúvida de que a América do Sul é vista desde o Brasil sob várias óticas, arriscamos apontar algumas: 1) uma ótica ligada mais às questões políticas e de governança regional, tendo a diplomacia como maior interlocutor. O principal objetivo desse discurso é buscar a convergência político-ideológica na região; 2) uma ótica da América do Sul como extensão do *lôcus* de expansão e desenvolvimento da economia brasileira tendo o BNDES e as empresas brasileiras que atuam na região como principais atores e 3) a ótica do discurso da necessidade da integração regional como forma de desenvolvimento da região, ancorada pelo governo e diplomacia e que funciona como elemento legitimador da atuação brasileira em qualquer esfera que o país participe na América do Sul.

A IIRSA NA LITERATURA

Os analistas leram a IIRSA dentro dessas categorias que colocamos acima. Ao deslocarmos o foco do governo para a sociedade brasileira a constatação foi de que não houve conhecimento sobre a iniciativa, nem mesmo por setores que teriam interesse em participar da mesma.²⁵

²⁵ Conforme relatório elaborado pela Prospectiva Consultoria em 2008, baseado em entrevistas com empresários sul-americanos o conhecimento sobre a IIRSA é baixo ou nenhum.

Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.2. n.3, jan./jun., 2013

Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>>



A iniciativa, na maioria dos casos foi tratada de forma superficial também na mídia ou em estudos sobre integração regional da América do Sul no Brasil. O interessante foi observar que o tema ao qual a IIRSA se baseia, a infraestrutura, pode ser considerado um “tema quente” nos últimos anos. Fato que se comprovou com a incorporação da infraestrutura como um dos três pilares constitutivos da Unasul.

Notamos que a IIRSA apareceu nas abordagens brasileiras sobre a questão da infraestrutura como coadjuvante, mesmo sendo ela o símbolo primeiro da convergência dos 12 governos da região em torno do tema. A iniciativa aparece basicamente atrelada a três contextos:

1. Inserida na discussão do papel da região na economia internacional e no diagnóstico da necessidade de tornar os produtos sul-americanos mais baratos por meio da diminuição dos custos de produção, impactados pela precária condição da infraestrutura da América do Sul; via de regra o foco dessas análises é o comércio com a Ásia e a otimização dos meios de se chegar até esse continente.
2. A IIRSA também aparece ligada à discussão da expansão das empresas brasileiras de construção civil na região através do BNDES, e na maioria dos casos como sendo o meio pelo qual esse movimento se dá. Conforme já observamos anteriormente essa visão parte de uma interpretação que não corresponde ao que de fato aconteceu. (PADULA, 2008; NYKO, 2011; ARAÚJO JR., 2012)
3. Uma última visão, está relacionada com o papel do Brasil na América do Sul. Ligado também à questão do aumento da presença brasileira na região através de produtos e de empresas. Essa visão é a de que houve um perfil hegemônico na atuação brasileira, gerando uma



imagem negativa junto as sociedades nacionais sul-americanas e cujos projetos da IIRSA seriam a expressão dessa forma de atuar classificada como “imperialista”. Nessas análises soma-se o fato de que o país não estaria disposto, em contraponto, a se tornar o *paymaster* da integração regional agindo de maneira individualista onde o maior interesse seria a expansão dos serviços e empresas de construção civil (CECENA, 2009; NOVOA, 2009; VERDUM, 2008; ZIBECCHI, 2012; LUCE, 2007; COUTO.A, 2010).

Em termos gerais não houve uma abordagem mais criteriosa sobre o que foi a iniciativa e o que se pode colocar em sua conta, isso gerou algumas análises distorcidas para mais e para menos acerca do peso da IIRSA na América do Sul. A ambiguidade do papel do Brasil nas análises, ora acusado de imperialista, ora cobrado como *paymaster* da integração é ponto-chave para avançarmos na compreensão do perfil brasileiro no regionalismo sul-americano.

CARACTERÍSTICAS DO REGIONALISMO À BRASILEIRA: A PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA NA IIRSA.

Sennes (2010) coloca que nos últimos anos a atuação brasileira na integração regional sul-americana se caracterizou por um modelo baseado em cúpulas e espaços de coordenação, mesmo com o esforço diplomático no sentido contrário. A IIRSA poderia ilustrar essa colocação de forma acabada segundo este autor. A participação brasileira na IIRSA, conforme apuramos com



entrevistas feitas com membros do governo²⁶ envolvidos na iniciativa nos aponta que essa colocação está correta.

Tanto o coordenador nacional da IIRSA no Brasil, secretário da Secretaria Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) no Ministério do Planejamento, quanto o funcionário do Itamaraty concordaram sobre o motivo do distanciamento do país ao longo do processo da IIRSA. Segundo eles o caráter estritamente técnico corroborou com a carência de suporte político e engajamento de autoridades de alto nível dos países e a busca de coordenação para a resolução dos entraves das obras.

No entanto, nos cabe observar que a escolha por uma característica mais técnica da iniciativa foi opção do próprio governo brasileiro ao eleger o Ministério do Planejamento como principal órgão atuante no processo da IIRSA. O secretário da SPI é automaticamente detentor do cargo de coordenador brasileiro na iniciativa, cabendo ao MRE a vice-presidência. Apesar de cumprir funções diferentes MRE e MP sempre atuaram conjuntamente e houve uma boa comunicação entre esses dois órgãos ao longo do processo da IIRSA, o que nos leva a sugerir que o MRE tinha condições de propor maior engajamento político na iniciativa caso esse fosse um dos objetivos.

Assim, por parte da participação oficial do governo brasileiro na IIRSA podemos deslocar o foco de atenções do MRE e do discurso de promover a integração regional para uma participação burocrática e estritamente técnica do MP. Esse perfil de atuação deve ser levado em conta como uma escolha

²⁶ Foram entrevistados o Coordenador nacional da IIRSA, secretário da SPI do Ministério do Planejamento e o funcionário da Coordenação-Geral de Assuntos Econômicos da América do Sul, Central e Caribe – (CGDECAS) do Ministério de Relação Exteriores. Ambas entrevistas ocorreram no segundo semestre de 2012.



brasileira inclusive quando lançou os moldes de funcionamento da iniciativa, e não resultado independente de uma não-evolução da IIRSA.

Aqui fazemos menção a um apontamento que já colocamos anteriormente, sugerindo que o regionalismo “à brasileira” presente na proposta da IIRSA buscou a convergência política entre os países a respeito do tema da infraestrutura mas não pretendeu criar uma instituição regional dotada de caráter deliberativo com poderes para suplantar as ações dos países bilateralmente.

Esse traço marcante do regionalismo brasileiro pode ser notado em fala do presidente Lula na I Reunião de Chefes de Estado da Casa, em 2005: “Não queremos duplicar esforços nem estruturas institucionais. Desejamos a articulação das várias instâncias de diálogo, coordenação e integração que já possuímos” (LULA, 2005).

O coordenador nacional corroborou dessa visão ao levantar que as negociações entre os países para realização das obras aconteceu fora das mesas da IIRSA, mas apoiada em um conhecimento dos projetos emanados durante essas reuniões. As visões de que o Brasil exerceria uma postura “imperialista” através da IIRSA não se sustenta pois o país agiu majoritariamente fora das instâncias da iniciativa.

O Brasil tem um total de 86 projetos na carteira da IIRSA conforme informação do banco de dados, em dezembro de 2012. Desses, 69 estão na carteira geral e 17 estão na carteira de projetos prioritários. O BNDES aparece como financiador direto de 3 projetos. Contam 17, os projetos concluídos pelo Brasil na IIRSA. A análise desses projetos nos indica a tendência da predominância de projetos nacionais e do financiamento via tesouro conforme nos apontou o coordenador nacional.



A escolha das obras que entraram na IIRSA pelo Brasil foi feita baseada nos planejamentos setoriais anteriores do Ministério do Planejamento, o coordenador nacional nos disse que basicamente todos esses projetos estão na carteira da IIRSA. Foi salientado que não há necessidade, em termos de execução, dos projetos brasileiros estarem na carteira mas que isso foi feito por uma questão de visibilidade dessas obras aos outros países. A IIRSA não foi incorporada como algo do planejamento interno brasileiro, segundo palavras dele: “[...] Você não vai ver no Brasil uma obra identificada à população como ‘obra da IIRSA’, em outros países como o Peru e o Equador isso é institucionalizado internamente.”

Essa colocação é interessante pois nos leva a entender o tom mais crítico que a IIRSA foi analisada em trabalhos acadêmicos com origem nesses países. Ao contrário, no Brasil, não se há ao menos conhecimento difundido entre boa parte da sociedade do que é a iniciativa ou que todos os projetos do PAC, por exemplo, fazem parte de uma carteira de obras com potencial de integração regional.

Em relação ao BNDES, podemos dizer que no discurso político a IIRSA foi colocada como um dos principais meios de ação para o banco promover a integração regional sul-americana. No entanto, não houve participação massiva do BNDES nos financiamentos das obras da IIRSA, além disso conforme apontou o coordenador nacional o BNDES financia os projetos que lhe são apresentados por empresas brasileiras estando essas na linha de frente de ação. Não existiu, portanto, um papel de protagonismo ou antagonismo do banco nos projetos da iniciativa, ocorreu uma participação essencialmente pragmática e ancorada nas restrições normativas dessa instituição. Com isso queremos dizer



que a integração regional não foi o aspecto definidor na escolha do banco brasileiro ao financiar obras de infraestrutura na América do Sul.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Podemos considerar a IIRSA como a sul-americanização da estratégia de planejamento de infraestrutura interna brasileira, ela foi a proposta de maior expressão para a América do Sul na política externa no governo FHC sofrendo uma reavaliação nos governos Lula. Por ser considerada um projeto ligado às diretrizes do governo antecessor não adquiriu relevância na política externa a partir de 2003. Isso não significa dizer que ela foi abandonada, mas que o enfoque da política externa de Lula foi buscar a convergência político-ideológica dos governos de esquerda da região na conformação de propostas priorizando questões políticas e sociais, o que possibilitou o surgimento de novas iniciativas como a Unasul.

No entanto, se no discurso diplomático de Lula a IIRSA vai desaparecendo ao longo dos anos o tema da infraestrutura ganhou relevância regional e nacional durante seu governo, em detrimento do avanço institucional da iniciativa. Nesse ponto podemos dizer que o discurso diplomático brasileiro em torno da necessidade da integração de infraestrutura se descolou da IIRSA e ganhou autonomia na estratégia do país para a América do Sul, servindo como legitimação para os financiamentos do BNDES às empresas de construção civil brasileiras na região.

É interessante notar que a participação do banco brasileiro no financiamento das obras de infraestrutura adquiriu, talvez pela falta de clareza da estratégia brasileira na região, certa ambiguidade na avaliação dos analistas



e dos governos vizinhos. Ora cobrou-se uma postura de *paymaster* do governo brasileiro no financiamento das obras, ora acusou-se o uso do banco como indicativo das intenções hegemônicas do país na América do Sul.

A IIRSA representou um modelo de integração regional que serve para ilustrar o perfil brasileiro no regionalismo sul-americano da década de 2000. O país liderou o lançamento e a criação da iniciativa, não tomou medidas efetivas para garantir aprofundamento institucional que envolvesse alguma carga de supranacionalidade, ao longo dos anos avaliou que ela não correspondeu aos objetivos da sua política externa e re-lançou a proposta sob nova roupagem através do Conselho de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan) na Unasul.

O regionalismo à brasileira na década de 2000 pode se representado por algumas características principais: o fortalecimento do caráter de negociação bilateral/intergovernamental nas iniciativas, baixo compromisso institucional, afirmação da importância da integração regional nos discursos diplomáticos buscando convergência política dos países vizinhos em temas de interesses próprios de sua política externa. A política brasileira foi assertiva em relação à América do Sul, no entanto, ela caminhou em paralelo às iniciativas de integração que propunha, daí o paradoxo (SENNES, 2010).

Não é nosso objetivo enquadrar todas as iniciativas de integração regional propostas pelo Brasil dentro desse paradoxo, mas apontá-lo como uma contribuição às reflexões acerca da atuação brasileira na América do Sul na década de 2000-2010.

Podemos dizer que de modo geral a iniciativa “não vingou” na região por conta de uma escolha dos próprios países e do Brasil, a IIRSA não pairou no ar. Em 2009, a IIRSA foi relegada à categoria de órgão de apoio técnico ao Cosiplan



o que representa de fato o fim da iniciativa como proposta principal para a integração física da América do Sul.

REFERÊNCIAS

ACSERALD, Henri. (2001) *Eixos de Articulação Territorial e Sustentabilidade do Desenvolvimento no Brasil*. Rio de Janeiro: Projeto Brasil Sustentável e Democrático: Fase. (Série Cadernos Temáticos, n. 10)

ALVES, Rodrigo. (2008) *A temática financeira na agenda da política externa do governo Lula: o BNDES e o modelo de participação e exposição financeira do Brasil na América do Sul*. Dissertação defendida no PPGRI-San Tiago Dantas.

_____. Corporação Andina de Fomento: *o financiamento da infraestrutura integradora sul-americana e a participação do Brasil*. Meridiano 47, v. 12. n. 123. Jan-Fev 2011.

ARAÚJO JR., José Tavares. (2009) *Infraestrutura e integração regional: o papel da IIRSA*. Rio de Janeiro. Breves CINDES.

_____. (2012) *Os atuais estilos de inserção internacional do Brasil e da China*. Rio de Janeiro. Breves Cindes.

BATISTA, Eliézer. (1997) *Infraestrutura para desenvolvimento sustentado e integração da América do Sul*. Editora: Expressão e Cultura. Rio de Janeiro.

BNDES. *Integração da América do Sul: o BNDES como agente de política externa*. Informe BNDES, Rio de Janeiro, n. 187, nov. 2004. Disponível em:

<http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Tipo/Informe_BNDES/>. Acesso em: 05 out. 2012.

_____. (2004) *Temas para a promoção comercial brasileira 2001-2004*. Publicações BNDES.

BID. (2002) *Beyond Borders: The New Regionalism in Latin America*. IDB Report. Disponível em:

<<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1638661>>.

Acesso em: 10 maio 2012.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Discurso no encerramento da 1ª Reunião de Presidentes da América do Sul (Brasília, 2000)*. Disponível em:



<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/discursos-1/2o-mandato/2000-2-semester/23.pdf/at_download/file>. Acesso em: 05 maio 2012.

_____. *Discurso no encerramento da 2ª Reunião de Presidentes da América do Sul (Guayaquil-Ecuador. 2002)*. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/discursos-1/2o-mandato/2002-2-semester/26-e-27-de-julho-de-2002-discurso-por-ocasio-da-ii-reuniao-de-presidentes-da-america-do-sul/view>>. Acesso em: 05 maio 2012.

CARVALHO, Clarissa.R.P. *O Protagonismo do BNDES no financiamento da infraestrutura sul-americana durante o governo Lula: interface entre interesses domésticos e a Política Externa*. Brasília, 2012. Artigo apresentado no I Seminário Nacional de Pós-Graduação de Relações Internacionais (ABRI).

_____. (2011) *A Atuação do BNDES na Integração da América do Sul*. Recife,. Dissertação de Mestrado defendida no Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

CEBRI-CINDES Força Tarefa. (2007) *O Brasil na América do Sul*. Relatório Final. Mimeo. Rio de Janeiro.

CECENA, Ana Esther. (2009) *Os caminhos e os agentes do saqueio da América Latina*. In: Empresas Transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário. São Paulo. 1ª ed. Editora Expressão Popular.

CEPAL. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*. Cidade: Editora, 1994. Disponível em: <<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/4377/lcg1801e.htm>>. Acesso em: 14 fev. 2013.

COUTO, Alessandro.B. (2010) *"O desenvolvimento geográfico desigual e a iniciativa de integração de infraestrutura da América do Sul (IIRSA) 2000-2010"*. Dissertação de mestrado defendida no IRI-PUC Rio.

COUTO, Leandro. F. (2010) *Política externa brasileira para a América do Sul: as diferenças entre Cardoso e Lula*. Revista Civitas, v. 10, n. 1. Porto Alegre.

_____. *A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana-IIRSA como instrumento da política exterior do Brasil para a América do Sul*. Oikos n. 5. 2009.



DEOS, Simone; WEGNER, Rubia. *Cooperação financeira e o financiamento da infraestrutura na América do Sul*. OIKOS. Rio de Janeiro, outubro de 2010. v. 9, n. 2. Disponível em: <www.revistaoikos.org>. Acessado out. 2012.

DUPAS, Gilberto; OLIVEIRA, M. F. (2008) *A União Sul-americana de nações: oportunidades econômicas e entraves políticos*. In: Novas lideranças Políticas e alternativas de governo na América do Sul- Luis Fernando Ayerbe (org.). São Paulo: Editora Unesp.

FIORI, José Luis. (2011) *Brasil e América do Sul: o desafio da inserção internacional soberana*. Textos para discussão Cepal. Ipea n. 42.

IIRSA. *Evolução da Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana: aspectos gerais*. 2009. Disponível em: <http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/lb09_seccion1_por.pdf>. Acesso em: 15 set. 2012.

_____. Sección V. *Cartera de projetos IIRSA 2004*. Disponível em: <http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/lb04_14_seccion_v.pdf>. Acesso: 7 abr. 2011.

HOFMANN, A. R.; COUTINHO, Marcelo; KFURI, Regina. *Indicadores e análise multidimensional do processo de integração do Cone Sul*. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 51, n. 2, p. 98-116, 2008.

LIMA, Maria Regina; COUTINHO, M.V. (2007) Uma versão estrutural do regionalismo. In: DINIZ, Eli (org.). *Globalização, Estado e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

LUCE, Mathias. (2007) *O sub imperialismo brasileiro revisitado: a política de integração regional do governo Lula (2003-2007)*. Dissertação de mestrado defendida no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UFRGS.

MALAMUD, Andrés. (2012) *Sovereignty is back, Integration is out: latin american travails with regionalism*. In: The State of the Union(s): The Eurozone Crisis, Comparative Regional Integration and the EU Model. Joaquín Roy (coord.) Miami.

MANTEGA, Guido. *Integração da Infraestrutura de América do Sul*. Anais. Foz do Iguaçu: Primeira Rodada de Consultas para Construção da Visão Estratégica Sul-Americana no Brasil, 2005. 16 slides. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/apresentacoes/mantega_IIRSA.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2011.



MIYAMOTO, Shiguenoli. *As grandes linhas da política externa brasileira*. Textos para discussão CEPAL-IPEA, n.45.2011.

_____. *O Brasil e a América Latina: opções políticas e Integração Regional*. Texto apresentado no IV Congresso da Associação Latino-Americana da Ciência Política (ALACIP) realizado na Universidade da Costa Rica, Agosto de 2008

NYKO, Diego. (2011) *Integração Regional, Cooperação Financeira e a Atuação do BNDES na América do Sul no período recente*. Dissertação de Mestrado apresentada no Instituto de Economia da Unicamp. Campinas.

NOVOA, Luis. (2009) *O Brasil e seu 'desbordamento': o papel central do BNDES na expansão das empresas transnacionais brasileiras na América do Sul*. In: *Empresas Transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário*. São Paulo, 2009. 1ª ed. Editora Expressão Popular.

PADULA, Raphael. (2010) *Integração regional de infraestrutura e comércio na América do Sul nos anos 2000: uma análise político-estratégica*. Tese de doutorado defendida no Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, UFRJ. Setembro.

SARAIVA, Miriam. *Política Externa Brasileira para os países sul-americanos e os processos de integração na região: crenças na formulação e pragmatismo na prática*. In: *Anuario de la Integracion Regional da America Latina y el Gran Caribe*, 2010. CRIES.

_____. *A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas*. Mural Internacional, vol.1. Ano I. Jan-Jun, 2010.

SENNES, Ricardo. *Brasil na América do Sul: internacionalização da economia, acordos seletivos e estratégia hub-and-spokes*. IPEA. Revista Tempo do Mundo, vol.2, n.3.2010.

SENNES, Ricardo; MENDES, Ricardo. *Projeto América do Sul: serviços de logística, IIRSA e Integração regional*. Relatório Final. São Paulo, Junho de 2008. CINDES. Disponível em: http://www.cindesbrasil.org/site2010/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=7&view=finish&cid=239&catid=23 Acesso: 13 maio 2012.

SILVA, Luiz Inácio Lula. *Discurso na 3ª Reunião de Presidentes da América do Sul por ocasião do anúncio da Rodovia Interoceânica (Cusco-Peru 2004)*. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2004/2o-semester/08-12-2004-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-3a-reuniao-de-presidentes->



da-america-do-sul-por-ocasio-do-anuncio-da-rodovia-interoceanica/view>. Acesso em: 23 out. 2012.

_____. Discurso no encerramento da 3ª Reunião de Presidentes da América do Sul (Cusco-Peru, 2004). Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2004/2o-semester/08-12-2004-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-por-ocasio-do-encerramento-da-3a-reuniao-de-presidentes-da-america-do-sul/view>> Acesso em: 01 abr. 2012.

_____. *Discurso na abertura da 1ª Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-americana de Nações (Brasília-Brasil, 2005)*. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2005/2o-semester/30-09-2005-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-abertura-da-primeira-reuniao-de-chefes-de-estado-da-comunidade-sul-americana-de-nacoes-casa/view>> Acesso em: 05 jul. 2012.

_____. *Discurso no encerramento da 1ª Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-americana de Nações (Brasília-Brasil, 2005)*. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2005/2o-semester/30-09-2005-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-no-encerramento-da-reuniao-de-chefes-de-estado-da-comunidade-sul-americana-de-nacoes-casa/view> >. Acesso em: 08 set. 2012.

_____. *Discurso na 2ª Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-americana de Nações (Cochabamba-Bolívia, 2006)*. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2006/2o-semester/09-12-2006-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-reuniao-dos-chefes-de-estado-e-de-governo-dos-paises-da-comunidade-sul-americana-de-nacoes-casa/view>>. Acesso em: 05 maio 2012.

_____. *Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva no encerramento da 2ª Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-americana de Nações (Cochabamba-Bolívia, 2006)*. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2006/2o-semester/09-12-2006-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-no-encerramento-da-reuniao->



dos-chefes-de-estado-e-de-governo-dos-paises-da-comunidade-sul-
americana-de-nacoes-casa/view >. Acesso em: 23 jul. 2012.

_____. *Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva durante Reunião extraordinária de chefes de Estado e Governo da 1ª Reunião da Unasul (Brasília-Brasil, 2008)*. Disponível em: < <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2008/1o-semester/23-05-2008-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-a-reuniao-extraordinario-de-chefes-de-estado-e-de-governo-da-uniao-sul-americana-de-nacoes-unasul/view>>. Acesso em: 08 ago. 2012.

_____. *Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva durante 3ª Reunião da Unasul (Quito-Ecuador, 2009)*. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2009/2o-semester/10-08-2009-intervencao-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-a-cerimonia-de-abertura-da-3a-reuniao-ordinaria-do-conselho-de-chefes-de-estado/view>>. Acesso em: 30 maio 2012.

_____. *Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva durante Reunião Extraordinária da Unasul (Bariloche-Argentina, 2009)*. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2009/2o-semester/28-08-2009-intervencao-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-a-reuniao-extraordinaria-do-conselho-de-chefes-de-estado-e-de-governo-da-unasul/view>> Acesso em: 12 maio 2012.

_____. *Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva durante Reunião Extraordinária da Unasul (Los Cardales-Argentina, 2010)*. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2010/1o-semester/04-05-2010-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-abertura-da-reuniao-do-conselho-de-chefes-de-estado-e-de-governo-da-unasul/view>>. Acesso em: 02 out. 2012.

_____. *Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva durante 4ª Reunião da Unasul (Georgetown,-Guiana, 2010)*. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2010/2o-semester/26-11-2010-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-a-4a-reuniao-ordinaria-de-chefes-de-estado-e-de-governo-da-unasul/view>> Acesso em: 12 abr. 2012.



SPEKTOR, Mathias. *Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região*. Revista Brasileira de Política Internacional. vol 53, n.1.2010

VEIGA, Pedro; RÍOS, Silvia. *O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Breves CINDES, n. 10, agosto de 2008.

VERDUM, Ricardo. (2008) *Financiamento e megaprojetos: uma interpretação da dinâmica regional sul-americana*. Brasília: Inesc.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. *A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação*. Contexto Internacional, vol.29, n.2, julho/dezembro 2007.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, M.F. de; CINTRA, R. *Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração*. Tempo soc., São Paulo, v. 15, n. 2, Nov. 2003

Disponível

em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200003&lng=en&nrm=iso>. Acessado em: 02 dez. 2012.

VIGEVANI; RAMANZINI JR. *Pensamento Brasileiro e Integração Regional*. Revista Contexto Internacional. Vol.32,n.2,julho-dezembro 2010.

ZIBECHI, Raul. *Brasil potencia. Entre la integración regional y un nuevo imperialismo*. Bogotá, 2012. 1ª ed. Ediciones Desde Abajo.

Recebido em 26.06.2013

Aprovado em 20.08.2013



ECONOMIA POLÍTICA DA ENERGIA E ENCRUZILHADAS DA INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA LATINA¹

FABRÍCIO HENRICCO CHAGAS BASTOS
NICHOLAS DAVID HARPER
ALEXANDRE RATNER ROCHMAN

Doutorando Prolam/USP e pesquisador do NUPRI/USP.

E-mail: fabriciohbastos@gmail.com

Mestre em International Affairs pela Carleton University (Canadá)

E-mail: nicholas.harper@international.gc.ca

Doutor em Ciência Política (DCP/USP) e pesquisador do NUPRI/USP.

E-mail: proftratner@yahoo.com.br

RESUMO: Ao longo dos últimos dez anos, os Estados latino-americanos tornaram-se alguns dos mais importantes exportadores de *commodities* de energia em termos de sua participação no total das exportações globais do setor. Mudanças estruturais na economia global, como o crescimento (industrial) das economias chinesa e indiana, levaram à desindustrialização das economias latino-americanas, prejudicando, assim, o principal setor que durante tanto tempo impulsionou os (sub)esquemas de integração regional. Além disso, as mudanças no quadro político e econômico dominante de alguns países mudaram seus interesses (nacionais e regionais). Com estas ideias em mente, este trabalho irá explorar teoricamente os motivos pelos quais o setor de energia na América Latina poderia criar pressões que frustram a unidade histórica para a integração do continente, e em vez disso causar 'desintegração', uma vez que este sector pode evidenciar a competitividade em vez de complementaridade desses países para as quotas de mercado. Com foco nos dois acordos de integração regional mais tradicionais da América Latina, o Mercosul e a Comunidade Andina, este trabalho irá contemplar o amplo espectro de arranjos políticos economia evidente na América Latina, em particular seus respectivos padrões de projeção em modos de integração regional. É necessário entender como os modelos específicos de orientação político-econômica incorporadas aos diferentes

¹ Este artigo é uma versão modificada dos trabalhos apresentados no Seminário Brasileiro em Estudos Estratégicos Internacionais e no 1º Seminário Nacional de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI), ambos em 2012. Agradecemos às críticas recebidas.



arranjos podem influenciar o processo de (des)integração e, como elas afetam o destino de arranjos institucionais existentes.

Palavras-Chaves: integração regional; América Latina; energia

ABSTRACT: Over the last ten years, Latin American states have become some of the most important energy commodity exporters in terms of their share of total global exports in the sector. Structural changes in the global economy, such as the (industrial) growth of the Chinese and Indian economies, have led to deindustrialization of Latin American economies, thereby hurting the main sector that for so long has driven (sub) regional integration schemes. In addition to this, changes in the prevailing political and economic framework of certain countries have shifted their (national and regional) interests. With these ideas in mind, this paper will explore theoretically why the energy sector in Latin America could create pressures which frustrate the historical drive towards integration of the continent, and instead cause 'disintegration', once this sector can evidence the competitiveness instead of the complementarity of those countries for market shares. With a focus on the two more traditional regional integration agreements in Latin America, Mercosur and Andean Community, this paper will contemplate the broad spectrum of political economy arrangements evident in Latin America, in particular their respective patterns of projection into modes of regional integration. It is necessary to understand how the specific models of political economic orientation embodied in these different arrangements can influence the (dis)integration process and, how they affect the fate of existing institutional arrangements.

Keywords: regional integration; Latin America; energy



INTRODUÇÃO

As potencialidades da integração entre os países da América Latina são debatidas desde o século XIX, quando do projeto de Simon Bolívar, passando pelas propostas dos planejadores da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) e chegando ao atual estágio de abundantes arranjos sub-regionais.

Dois processos estruturais experimentados pela maioria dos países da região marcaram profundamente este processo, quais sejam, a redemocratização do final do século XX, e a variação de orientação político-econômica ao longo dos anos – os acelerados mecanismos de adoção do ideário neoliberal, sobretudo na década de 1990, que se modificaram profundamente com as eleições de governos de esquerda no início dos anos 2000.

Na década de 1980, a integração era concebida como oportunidade aproximação entre vizinhos contíguos, representando uma perspectiva de desenvolvimento e uma possibilidade de acesso aos mercados centrais, além de ser ferramenta de incremento de confiança entre os países da região, em especial Brasil e Argentina.

No entanto, a virada do século trouxe consigo uma multiplicação de arranjos sub-regionais de integração, com as mais diversas finalidades, desde a tradicional função de espaço multilateral de comércio e de resolução pacífica de conflitos até a criação de um conselho de defesa. Estes, guardadas as devidas proporções, assumiam como meta os níveis atingidos pela Europa ao longo de mais de cinquenta anos – quando não, propriamente incorporados como padrões estruturantes destes processos.

A diversidade, apesar de aclamada como um elemento agregador, dentro de um ambiente historicamente tão diverso, merece análise mais cuidadosa e menos apaixonada, o que não significa um niilismo acerca do tema. Em outras palavras, o que se tem como dado de realidade é o fato de que muitos destes arranjos são



fracamente institucionalizados, possuem orçamentos muito pequenos para suas atribuições, os corpos burocráticos são tão enxutos quanto seus recursos (quando não são restritos apenas aos membros do Secretariado) e, com frequência (derivado dos anteriores), possuem baixíssimo prestígio.

As críticas podem ser direcionadas por caminhos diversos, sem histrionismo ou verborragia. Por exemplo, muitas das instituições que deveriam ter papel central nestes arranjos, tais como o Parlamento do Mercosul e o Parlamento Centro-Americano são virtualmente inexistentes, as eleições de seus representantes e decisões não possuem visibilidade nenhuma junto aos Estados-membros.

Isto posto, pretende-se neste trabalho, preliminarmente e como parte de uma análise mais extensa, ampliar o campo de visão acerca dos processos de integração regional na América Latina, tendo em conta a relevância dos arranjos, a interdependência subjacente a estes e as orientações político-econômicas adotadas pelos países na região ao longo dos últimos vinte anos. Com isso, nota-se necessário eliminar o otimismo outrora exacerbado de movimento que chega ao limiar do século sob a forma de estagnação – de processos e humores –, e compreender se o atual estágio de integração continua a promover seus objetivos iniciais ou se pode se estar consubstanciando em um processo reverso ao proposto, ou seja, de “desintegração”.

Assim, propõe-se analisar é o papel da energia na integração da América Latina, enquanto elemento que pode levar tanto a um aperfeiçoamento quanto à fragmentação dos arranjos regionais. Para tanto, este trabalho está dividido em três partes, nas quais se pretende em um primeiro momento, passar em revista o cenário energético da América Latina, a seguir trabalhar sobre as pressões observadas em direção a um possível processo de *desintegração* da região e, ao final, avaliar como as escolhas diversas em matéria de orientação de economia política podem influenciar neste processo e, quais são as pressões à integração regional derivadas da adoção destas.



CENÁRIO ENERGÉTICO NA AMÉRICA LATINA

Ignacio Ramonet, em julho de 2008, escrevendo ao *Le Monde Diplomatique*, quando do estouro da Bolha do *Subprime* nos Estados Unidos², falava da “financeirização” do petróleo, como ativo de segurança aos especuladores.³ A abundância de recursos energéticos na América Latina posiciona a região de maneira privilegiada e estratégica no mundo para enfrentar os desafios do fornecimento global de energia e para enfrentar a crise econômica. A partir deste ponto de vista é que se entende que o setor de energia em particular é uma parte fundamental desse esforço, observando os modelos de economia política historicamente adotados (neoestruturalistas e neoliberais), bem como os esforços de integração para o tema.

Fundamentalmente, os recursos estão concentrados na América do Sul, fazendo com que a região atualmente possua um excedente de tais recursos, principalmente de origem fóssil, embora seja necessário salientar que, ao mesmo tempo, a região é a melhor posicionada no mundo, em termos de oferta de fontes renováveis – 23% de todo o petróleo do mundo está na região (22% na América do Sul e apenas 1% na América Central).

Cerca de 31% do fornecimento de energia regional correspondente a fontes renováveis, dada a significativa participação da energia hidrelétrica e do uso da biomassa. Em comparação, a diretiva da União Europeia para alcançar o patamar de 20% de renovabilidade de sua matriz energética até 2020 (UNASUR 2012; European Union 2011).

² O contágio extrapolou a esfera financeira e atingiu a atividade econômica, levando ao maciço desaquecimento das economias dos países centrais. Este último desembocou em outra crise, afetando as dívidas públicas de Grécia, Itália, Portugal e Espanha, cujos altos déficits ameaçam tomar todo o edifício de integração europeu.

³ Por meio desta operação, os investidores, ao verem seus papéis ameaçados pela instabilidade nas bolsas de valores pelo mundo, resolveram depositar seus recursos em contratos futuros de petróleo, apostando num aumento contínuo do preço do combustível. Por conta disto, fizeram com que o preço do barril chegasse aos US\$ 140 – em comparação, dez anos antes, o mesmo barril custava por volta de US\$ 13 (Ramonet 2008, online).



Com efeito, do ponto de vista político há uma participação ativa de organizações regionais multilaterais em promover o avanço da integração na região. O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a *Corporación Andina de Fomento* (CAF) suportam uma série de iniciativas na região, focadas, principalmente, nas interconexões de infraestrutura referentes ao gás natural⁴. A OLADE (Organização Latino-americana de Desenvolvimento de Energia), criada em 1973 possui papel central na produção de massa crítica e na coordenação política, tendo trabalhado mais ativamente com a UNASUL nos últimos anos.

UM MENU DE ECONOMIA POLÍTICA PARA A INTEGRAÇÃO E ENERGIA NA AMÉRICA LATINA

O contexto no qual se pode trazer a economia política como ferramenta de análise à integração latino-americana é imediatamente derivado dos antecedentes das décadas de 1970 e 1980, nas quais a dificuldade de acesso a financiamento dos balanços de pagamentos foi aguda às economias da região – e quando as taxas internacionais de juros com suas notáveis variações conduziram a uma crise da dívida pública generalizada. Seguiu-se que diversos organismos do sistema financeiro internacional orientaram às reformas institucionais, destinadas a reduzir a participação do Estado nas economias e a desregulamentá-las, principalmente durante a década de 1990. Deu-se caminho livre ao acesso de capital estrangeiro e nacional às áreas estratégicas do Estado.

A partir da década de 1980, impulsionaram-se iniciativas pragmáticas, flexíveis e operacionais, como o Mercosul, a Comunidade Andina e, mais recentemente, o Acordo do Pacífico⁵, projetos que se contrapuseram àqueles que não se sustentaram

⁴ A IIRSA é o exemplo mais bem acabado, apesar de apresentar poucos resultados concretos.

⁵ Corresponde ao acordo de livre comércio, entre México, Chile, Colômbia e Peru, firmado em 2012, cujo fluxo comercial entre os membros movimentou em 2010 US\$ 6 bilhões e representam aproximadamente 35% do PIB da América Latina.



em diversos níveis, tais como o ABC, a Operação Pan-Americana e a ALALC (CERVO, 2007; ALMEIDA, 2008). E, apesar da ênfase do neoliberalismo na competição individual, ao invés de dispersão acabou por promover sinergias e impulsionar a integração latente de economias em desenvolvimento, ainda que muito aquém do modelo europeu, o qual foi visto como modelo por muitos. Em outras palavras, a América Latina usou da integração como mecanismo de proteção em um momento crítico de seu posicionamento internacional, cuja adoção de um modelo particular desvelou diferenças e ao mesmo tempo fez com que estas fossem ignoradas em nome de uma coesão futura e promissora.

O Mercosul pode ser visto como uma iniciativa cujos âmbitos de cooperação e integração permitem gerar um equilíbrio entre outros espaços regionais, como o NAFTA (North American Free Trade Agreement) e a União Européia (HURREL, 1994; BERNAL-MEZA, 2008). Contudo, a perspectiva de evolução para um mercado comum assinalada no Tratado de Assunção não foi implementada, e a dimensão política que representa a adesão da Venezuela como membro pleno enceta reflexões sobre a real potencialidade do bloco (SARAIVA; BRICEÑO-RUIZ, 2009; ABREU, 2010-2011).

Disto, decorre que há duas opções à explicação da formulação de arranjos regionais de integração sul-americana, Raúl Bernal-Meza (2008) os propõe como sendo:

La integración económica – hoy crecientemente considerada dentro del “regionalismo” o la “regionalización” *es una estrategia destinada a fortalecer el desarrollo económico, la acumulación de recursos de poder o ambos*; la primera interpretación desde la perspectiva del desarrollismo-cepalismo; la segunda desde la teoría realista de las relaciones internacionales.

La regionalización promueve fuerzas centripetas que tienden a integrar en un mismo espacio regional a países geográficamente próximos y económicamente complementarios, por lo menos en lo que respecta a la acumulación de recursos y en el aumento de las dimensiones del mercado y está inevitablemente vinculado al ámbito multilateral y al orden mundial, porque todo proceso particular de regionalización genera repercusiones sistémicas por los alineamientos estratégicos que producen los países que construyen la región y que modifican la situación relativa de éstos en la economía mundial y, porque conllevan estrategias de alianzas que inciden



y/o determinan el curso de negociaciones multilaterales (Bernal-Meza y Masera, 2008). Los países se plantean la posibilidad de participar en un proceso de integración regional porque prevén que con esta agrupación pueden obtener mayores beneficios políticos y económicos que si continúan aislados.

En este sentido, la percepción de que en un mundo globalizado, las economías pueden ser más dinámicas y competitivas, con mayor poder de negociación y de inserción internacional si cooperan con otras, se relaciona con el aumento de la conciencia regional (Hurrell, 1994).

O desgaste do modelo de gestão neoliberal da globalização, a partir do final dos anos 1990, com o desaparecimento do bloco do socialismo real, refletiu-se na política regional, depois de causados severos impactos nos investimentos sociais (educação, previdência, saúde, entre outros), nas opções econômicas anticíclicas e, em casos mais extremos, tendo impulsionado um processo de desindustrialização⁶.

Os resultados saudáveis das economias frente à crise 2008-2009 (como por exemplo, Argentina, Chile, México e Brasil), apesar de partirem de modelos distintos, fortaleceram o argumento de que os países latino-americanos estavam mais preparados para enfrentar a retração⁷ – permitindo a expansão do gasto social e a continuação do ritmo de melhora da qualidade de vida das populações da região, que os governos democráticos mais a esquerda estabeleceram ao chegar ao poder. São emblemáticos a recuperação econômica argentina, o processo de inclusão social brasileiro e o movimento *cocalero* boliviano (CEPAL, 2010).

É no contexto das promessas não realizadas do receituário neoliberal, e nas pegadas da publicação *Changing Production Patterns with Social Equity* pela CEPAL em 1990, que lentamente os que os governos latino-americanos adotaram uma nova visão sobre o crescimento econômico. O modelo de substituição de importações (ISI) cepalino-estruturalista objetivava mover as economias latino-americanas desde um

⁶ Em que se pese a escolha pela abertura indiscriminada da economia, o desenvolvimento de um menor número de setores produtivos, que detivessem maiores vantagens comparativas e pudessem ter melhor inserção no mercado internacional.

⁷ Segundo analistas de organizações internacionais, como o Fundo Monetário Internacional, as políticas sólidas em vigor desde as reformas da década de 1990 surtiram o efeito esperado frente ao ambiente de crise. Mesmo os detratores de tais reformas à época, exortaram as fortalezas das economias latino-americanas quando do impacto menos forte em seus mercados.



ponto dotação de fatores laboral-intensiva e com baixo uso de capital, especializada em produtos primários, para outro, no qual se daria a produção de bens de alto valor agregado, possível somente por meio de uma pesada intervenção do Estado. Em contraste, as políticas neoestruturalistas abdicam de uma mudança radical, agregando valor à economia de maneira incremental, tirando partido das possibilidades latentes sob as vantagens comparativas atuais.

Pode-se dizer que os latino-americanos buscaram no arcabouço *neoestruturalista* os meios de prover um meio de inserção proativa diante dos desafios de um ambiente globalizado, compreendendo de forma mais ampla e integrada o desenvolvimento que levasse em conta os aspectos sociais, institucionais e políticos de cada Estado, para além do âmbito estritamente econômico.

O quadro teórico em que se apoia o desenvolvimento está centrado em um modelo de acumulação de capital orientado à exportação semelhante ao neoliberal. E, difere-se deste no exato ponto em que o Estado assume um papel importante para promover ativamente a modernização industrial dos fatores de produção através de políticas seletivas e não por sua omissão/redução de responsabilidade frente à baixa competitividade.

Neoliberalismo e neoestruturalismo diferem no tipo de vantagem comparativa que pretendem promover. O primeiro se limitou a desencadear uma vantagem comparativa estática da economia sob a dotação do presente fator por meio de liberalização, desregulamentação e privatização. O último propôs que as políticas de um Estado devem buscar vantagem comparativa dinâmica – aprimorando a estrutura de produção de uma economia nacional por meio do encorajamento da adoção de gestão de melhoramento da produtividade e tecnologias de capital, e preparando a força de trabalho para novas indústrias por uma política de educação ligada com as futuras áreas em que são esperadas vantagens comparativas.

O neoestruturalismo latino-americano se distingue da política de outras regiões por meio dos conceitos adicionais que incorporou, derivados de seu próprio



contexto histórico particular. Foi central para o apelo desta corrente o seu slogan de que poderia prover mudanças para a 'estrutura de produção' (uma constelação particular de dotação de fatores) com 'equidade social' (que os benefícios do crescimento são distribuídos de forma justa e os danos são compensados). Para atingir esse objetivo, a política neoestruturalista precisou levar em consideração 'competitividade sistêmica' das sociedades como um todo.

A competitividade internacional é conceituada como uma função da interação entre sistemas sociais competidores. Essa concepção orgânica de economia doméstica, uma chamada para o Estado exercer um papel muito maior que tinha sob o neoliberalismo, particularmente, nas áreas de promoção de exportação e políticas sociais. Em contraste, a reestruturação econômica neoliberal apenas deu consideração a mercados e firmas, e na maioria dos casos levou a indicadores socioeconômicos declinantes na América Latina conforme programas sociais foram reduzidos no altar das obrigações do servido da dívida externa. Nas palavras de Fernando Fajnzylber, então diretor da junta CEPAL/UNIDO, as políticas de desenvolvimento efetivas precisariam reconhecer que:

it is not only companies that compete in the international market. It is also a field of confrontation between production systems, institutional structures and social organs, in which business is an important element but one integrated in a network of relations with the education system, the technological infrastructure, management-labour relations, the public and private institutional apparatus, the financial system, etc" (Fajnzylber 1988, p. 36 apud Leiva 2010, p. 6).

O sucesso da inserção na economia internacional foi contingente na criação pelo Estado do consenso social e político necessário para orientação nacional de exportação por meio de engajamento de movimentos sociais, particularmente por meio de esforços de governança participativa. No fim, o neoestruturalismo acredita que a trindade de competitividade internacional (por meio de reestruturação orientada para exportação), equidade social (por meio de programas sociais) e legitimidade política (por meio de governança participativa), serviriam como vetores



mutuamente reforçadores em direção a maiores níveis de desenvolvimento econômico nacional.

Particularmente importante para a presente discussão é que o neoestruturalismo tem herdado a preocupação sobre condições de comércio declinantes dos antigos cepalinos. A política de desenvolvimento econômico busca adquirir indústrias manufatureiras avançadas. O setor manufatureiro é uma base muito mais desejável para promover vantagem comparativa dinâmica da economia nacional mais ampla relativa a recursos naturais e agricultura por diversas razões, incluindo maior emprego e níveis de salário, produtividade mais alta do trabalho, e transferência de tecnologia. Entretanto, é extremamente difícil estabelecer uma base manufatureira quando os setores de outros países tem inícios tão diferentes, especialmente no presente contexto de globalização

Para atender a esse desafio, o quadro neoestruturalista advoga o uso pelo Estado de várias ferramentas de política, como: a gradual desvalorização da moeda; uma fase transitória mais longa para preceder liberalização do comércio; acordos regionais e bilaterais de comércio; incentivos fiscais e financeiros para indústrias 'pioneiras'; subsídios para inovação tecnológica; formação de alianças estratégicas entre firmas transnacionais e domésticas, bem como entre setores público e privado; e programas de treinamento de força de trabalho ligados a áreas de esperada futura vantagem comparativa.

Neste sentido, a CEPAL tem há muito defendido o regionalismo aberto. Contudo, como o neoestruturalismo propõe integrar as economias da América Latina? Em outras palavras, regionalismo aberto é um sistema de comércio internacional baseado em regras consistente com a OMC que aprofunda o comércio entre dois os mais vizinhos regionais em áreas de questão da sua escolha, o qual permanece 'aberto' para o acesso de outros membros.

Dessa forma acordos regionais podem ser usados como rampa de lançamento para aprofundar a integração entre países em um nível regional que reforça a



liberalização do comércio no nível multilateral. No entanto, o regionalismo aberto leva em conta explicitamente os diferentes níveis de desenvolvimento entre seus membros, e permite tratamento preferencial para países menos desenvolvidos na forma de programação mais lenta de redução da tarifa geral ou em setores industriais particularmente vulneráveis. Em reconhecimento do papel de desenvolvimento das manufaturas industriais, esses bens devem desfrutar de tratamento preferencial dentro da região para que eles possam se tornar competitivos em uma escala regional antes de entrar nos mercados internacionais.

ESGOTAMENTO E PRESSÕES À *DESINTEGRAÇÃO*

A análise da integração regional da América Latina, frente a um cenário em que se projeta uma miríade de arranjos, se mostra problemática e, em certa medida, pessimista. Fazendo com que a tradicional visão de que uma América Latina unida seria mais forte e permitiria uma inserção assertiva no mundo globalizado pareça débil e desprovida de pragmatismo.

De fato, a multiplicação dos arranjos e cúpulas sub-regionais nos últimos vinte anos é efusiva, não só pela velocidade com que aparecem, mas também pelo clamor que provocam em presidentes e chefes de Estados da região. Logo, tamanha quantidade traz à tona questionamentos sobre as reais necessidades e utilidade daqueles, uma vez que, ao invés de concentrarem esforços em fortalecer mecanismos já frouxamente institucionalizados, acabam por dissipá-los.

Não só, indaga-se sobre a efetividade destes e sua sobrevivência, enquanto instrumentos de uma inserção internacional historicamente diversa da região. Para ilustrar esta situação basta observar uma lista dos maiores arranjos:



- Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA)
- Aliança do Pacífico
- Comunidade Andina de Nações (CAN)
- Comunidade do Caribe (CARICOM)
- Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC)
- Mercado Comum Centro-americano (MCCA)
- Mercado Comum do Sul (Mercosul)
- Sistema de Integração Centro-americano (SICA)
- União Sul-americana de Nações (UNASUL)

Neste sentido, tendo em conta as questões colocadas há pouco, Daudelin (2012) propõe um modelo de análise da integração regional que busca explicar quais seriam os elementos que podem pressionar em direção a uma possível *desintegração* de tais arranjos, sobretudo, na América Latina.

Sinteticamente, o modelo explicativo apoia-se nos conceitos de *assimetria complexa* e *interdependência* extraídos de Nye e Keohane (2001), que quando combinados permitem avaliar a integração a partir do ponto de vista de seu alcance e de seu grau de institucionalização. A partir disto, Daudelin, assumindo como *integração* o compartilhamento de decisões em um crescente número de áreas, entende que dois grandes fatores podem conduzir ou restringir a integração, uma vez que: i) países interdependentes podem confrontar juntos, problemas que talvez não estejam aptos a resolverem sozinhos e; ii) altos níveis de assimetria fazem com que governos e eleitorados sejam relutantes em transferir o controle soberano sobre áreas de política pública a uma autoridade supranacional..

Com efeito, a primeira hipótese sustentada por Daudelin pretende apontar que a integração será mais profunda e mais institucionalizada naqueles arranjos em que a interdependência for alta e as assimetrias baixas e, mais rasas, onde a



interdependência for fraca e as assimetrias elevadas. O gráfico 02 permite visualizar como tais hipóteses se organizam.

Em segundo lugar, como produto de uma compensação apropriada e/ou de uma alta vulnerabilidade, o estabelecimento de uma relação de confiança pode levar os atores menos poderosos a aceitar uma integração profunda, ao invés de um ambiente de alta assimetria, aceitando os riscos à soberania que implicam.

Isto posto, desenham-se quatro tendências dominantes⁸ à integração no hemisfério, cuja primeira, generalizante, aponta na direção de uma desintegração, que é alimentada por uma interdependência declinante nos arranjos regionais e sub-regionais. No âmbito hemisférico, é diante do maior traço da clivagem Norte-Sul, entre os EUA e o resto do continente, que tem lugar a maior queda nos níveis de interdependência.

A influência da desindustrialização, a virada para a China, a abundância de bens primários e energia nos Estados Unidos, apontam para um enfraquecimento da base estrutural do NAFTA. Ambiente em que a interdependência relacionada à segurança permanece, contudo, com laços mais estreitos entre Canadá e os EUA.

Por fim, a América do Sul parece sofrer um efeito de separação, ao longo do eixo do Pacífico-Atlântico, com a face do Pacífico, apostando nas relações com a China⁹.

Portanto, segundo o modelo proposto por Daudelin, os múltiplos arranjos de integração das Américas são, em sua maioria, frágeis. As exceções podem ser encontradas na América do Norte, com um apelo retórico mais forte na América do Sul. Deste modo, sumarizando os argumentos do autor, os principais obstáculos à integração seriam: a) a interdependência limitada que existe entre os países do

⁸ Entende-se que há uma sintetização artificial de toda a explanação para estes argumentos. Contudo, no escopo deste trabalho seria inviável caracterizar cada um dos exemplos utilizados. Por isso, mostra-se mais prático contemporizar parte das demonstrações utilizadas pelo autor na contra argumentação, apresentada mais adiante no texto.

⁹ Segundo Daudelin, a divisão, de fato, também se estenderia à América do Norte, porém os fatores que governariam este movimento são distintos dos sul-americanos, sobretudo, por terem origem doméstica.



hemisfério e até mesmo entre as suas sub-regiões e b) as assimetrias grandes que continuam a prevalecer em nível hemisférico e sub-regional, em torno de os EUA e Brasil¹⁰.

Gráfico 01 – Relação Interdependência x Assimetria Complexa nos mecanismos de integração sul-americanos

Interdependência	Alta		
	Baixa	Baixa	Alta
		Assimetria	
		<p>Comunidade Andina</p> <p>Unasul</p> <p>Mercosul</p>	

Fonte: Adaptado de Daudelin 2012.

Portanto, “uma integração séria nunca realmente ocorreu nas Américas como um todo, e os experimentos foram que feitos, com raras exceções, agora parecem estar condenados” (Daudelin 2012). A ascensão da China e abundância de energia em todo o hemisfério reforçam estas tendências. Ambas acirrarão a competição entre os Estados da região, e aumentarão sobremaneira as assimetrias e, por conseguinte, jogarão por terra as possibilidades de aumento de interdependência. Com isso, o autor assume as seguintes premissas para a posição da energia para a integração nas Américas, que dão o tom da análise:

¹⁰ Estes seriam os dois pivôs da integração hemisférica.

Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.2. n.3, jan./jun., 2013
Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>>



- O gás natural barato nos Estados Unidos diminui a dependência energética de seus vizinhos, provocando um reequilíbrio (no sentido de assimetrias) na relação com o Canadá e com o México.
- A interdependência energética diminui na América do Sul, com o Brasil está prestes a se tornar um exportador líquido significativo de petróleo e gás.
- Menos interdependência na América do Norte (e mais assimetria), e menos interdependência na América do Sul implicam pressões em todos os sentidos, puxando a integração para baixo.

O avanço chinês no deslocamento do eixo da economia internacional tem provocando profundas fissuras neste modelo latino-americano, promovendo um ávida corrida ao fornecimento de commodities, energéticas ou não, e uma inundação de produtos manufaturados, acirrando ainda mais as posições das economias da região. O debate que se impõe então não é mais em qual nível se deve suportar as assimetrias, mas como se posicionar as manufaturas e as *commodities*.

A escolha da energia como elemento de análise se dá por dois motivos básicos, o primeiro, como já dito, é o papel de exportadora líquida de tais recursos que a região possui. Também, por ser neste setor em que se encontra a interface entre segurança e economia, permitindo que os aspectos políticos e econômicos dos arranjos de integração sejam analisados de maneira dinâmica, além do sustentáculo de todo projeto de industrialização pretendido.

Podem-se levantar diversos problemas em relação a tal visão repleta de ceticismo e pessimismo acerca da integração, sobretudo pela falta de uma perspectiva que lance luz aos *drivers* de economia política que podem também dirigir a integração regional, principalmente, na América Latina, desconsiderados pelo autor em seu modelo.



O que se concebe como sendo *desintegração* é fluido, sendo necessário que enquadrar o conceito usando um mecanismo metodológico inverso. Pela construção de Daudelin, os dados de avaliação concreta à integração regional são dados pelos níveis de aprofundamento da interdependência econômica e institucional (defesa e diplomacia, principalmente, além de sua própria constituição enquanto bloco).

Por conseguinte, o que se depreende como *desintegração* é o processo pelo qual passam os arranjos de integração regional quando atingem um ponto de estagnação, não mais atendendo aos interesses individuais de seus membros e mostrando-se paralisados no âmbito de seu espaço regional. Disto, passam a uma fase de deterioração/redução da importância e velocidade (derivada tanto de fatores estruturais internos e externos – combinados ou não) dos movimentos de aprofundamento da interdependência e de redução das assimetrias, que tomam sentido inverso, isto é, tornando-se cada vez mais limitado em escopo e diminuído em importância a seus membros – a despeito das falhas e lacunas presentes.

Embora a análise de pressões contrárias aos avanços da integração possa ser útil, isto não significa que os blocos regionais estejam condenados a desaparecer. Ao contrário, alterando o sentido da utilização desta mesma análise, pode-se compreendê-los melhor em seu desenvolvimento e no contexto internacional e aperfeiçoá-los. Um maior grau de interdependência não necessariamente implica, em termos lógicos, maior tendência à integração, uma vez que a competição por espaços mundiais, sem que os agentes estejam efetivamente abraçados em um esforço integrativo, pode levar a caminhos distintos pelos participantes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em perspectiva, seria simples identificar a relação entre energia e integração na América Latina como incipiente, quando não inexistente. No entanto, não há propriamente um problema neste ponto.



De modo diferente ao que Angela Merkel e Nicolas Sarkozy fervorosamente defendem¹¹ para a União Europeia (UE), isto é, a indivisibilidade da União e da Zona do Euro, o bloco sul-americano exprime uma visão de regionalismo aberto¹², trabalhando a compatibilidade das agendas interna e externa de seus Estados Partes.

Desta forma, nota-se que a visão integracionista da região pode ser afetada por conta das características dela mesma, sendo isto, em alguns casos, mais evidente, como na questão energética. Assim, nota-se que o domínio cada vez maior de produtos energéticos no perfil de exportações da América Latina pode perturbar os arranjos regionais e trazer abalos aos progressos dos mesmos, chegando a suscitar ideias sobre a chamada desintegração. Vale, então, ressaltar alguns pontos acerca deste setor específico no contexto político-econômico.

Primeiro, os mercados regionais de energia não estão integrados na mesma maneira. Construir infraestrutura física como gasodutos para ligar os países tem sido problemático por razões políticas e ambientais. Considerando que as plantas podem ser transportadas por estradas relativamente baratas, navios ou aeronaves, as exportações energéticas requerem sistemas muito caros e tecnologicamente complexos de oleodutos, refinarias e pontos de transbordo. Como se sabe isso é incipiente na América Latina, quando não precário – vide os minúsculos volumes aportados para os fundos de convergência infra-estrutural.

Em segundo lugar, as exportações de energia em si são muito mais politizadas nos contextos regional e nacional. Embora a integração energética requeira a harmonização de políticas para que funcione, os países fornecedores-chave na América Latina responderam às pressões políticas internas usando os recursos naturais para beneficiar seus próprios cidadãos, colocando considerações domésticas

¹¹ O risco de contágio do risco financeiro na Europa é enorme, e pelas posturas de Alemanha e França, ambas vão novamente bancar o bloco, resgatando a moeda única, já que o seu fracasso anunciaria o colapso de todo o edifício europeu – como um retorno ao sistema westfaliano segundo artigo do *Financial Times* (STEPHENS, *online*).

¹² Regionalismo aberto é o nome dado pela CEPAL para a forma de regionalismo que ganhou terreno nos anos 1990: uma combinação da abertura das economias baseadas em padrões liberais, a edificação de uma economia de escala para aumentar a posição de cada país na economia global e, a defesa dos regimes democráticos (SARAIVA, 2010).



sobre as regionais. Por sua vez, isto leva os importadores de energia, como o Chile, a procurarem fornecedores extra-regionais mais confiáveis.

As economias latino-americanas não são complementares na produção de energia, tornando-a um bloco exportador líquido, por isso há pouca base para a negociação de recursos energéticos entre os Estados da região. Em vez disso, a maioria das exportações de energia é destinada a países fora da região, principalmente a China, os Estados Unidos, e os membros da União Europeia.

De outro modo, sendo a energia um mercado estado-centrado, com o recurso adotado pelas economias latino-americanas de promover um incremento gradual de suas reservas internacionais, e alimentando a renovação industrial baseada no avanço e incorporação tecnológicas –atrelada a um regime cambial flutuante–, a falta de institucionalização e alta assimetria verificadas são elementos-chave quando consideradas como vetores de desintegração propriamente ditos.

Cabe analisar demais setores, estruturas, e conjuntos de política externa, antes de se lançar ao questionamento profundo da integração em si, a fim de escapar de colocações simplistas. Porém, como levantado, tais visões mostram que é preciso analisar de forma mais extensa as políticas externas, as percepções e objetivos concretos dos Estados latinoamericanos em diversos níveis, a dissipar impressões distorcidas e para compreender e atuar de maneira mais construtiva com relação aos processos de integração regional.



REFERÊNCIAS

- ABREU, Sergio. Uma visão oriental (uruguaia) da situação regional. *Política Externa*, v. 19, n. 03, p. 67-78, 2010-2011.
- ALDEN, Chris; VIEIRA, Marco Antonio. (2005). "The New Diplomacy of the South: South Africa, Brazil, India and Trilateralism". *Third World Quarterly*, 26 (7), 1077-1095.
- BARNETT, Michael; DUVALL, Raymond (et al.). *Power in global governance*. Cambridge: Cambridge University Press: 2005.
- BURGES, Sean W. Consensual hegemony: theorizing Brazilian foreign policy after the Cold War. *In: International Relations*, vol. 22, nº 1, 2008.
- BURGES, Sean W. Strategies and tactics for global change: democratic Brazil in comparative perspective. *In: Global Society*, vol. 26, nº 3, (July) 2012.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL); RUIZ-CARO, Ariela. *Puntos de conflicto de la cooperación e integración energética en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL, 2010.
- _____; _____. *Cooperación e integración energética en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL, 2006.
- _____; _____. *La seguridad energética de América Latina y el Caribe en el contexto mundial*. Santiago: CEPAL, 2007
- _____; ALTOMONTE, Hugo; COVIELLO, Manlio; LUTZ, Wolfgang F. *Renewable energy and energy efficiency in Latin America and the Caribbean: constraints and prospects*. Santiago: CEPAL: 2003.
- CERVO, Luiz Amado. Brazil's Rise on the International Scene: Brazil and the World. *In: Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 53, special edition, 2010.
- DAUDELIN, Jean. (2012) "Brasil y la desintegración de las Américas," *Politica Exterior* (Madrid), 26(149), September/October: 50-58.
- DAUDELIN, Jean. *Asymmetry, Interdependence and (Dis) Integration in the Americas*. Toronto, 23 jan. 2012. Palestra proferida a oficiais no Canadian Forces College.
- DEFNEY, Kenneth (2005). *Beyond Oil – The View from Hubbert's Peak*. New York: Hill and Wang.
- GEORGE, Alexander L.; BENETT, Andrew. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press, 2005.
- HURRELL, Andrew. Regionalismo en las Américas. In: LOWENTHAL, A.; TREVERTON, G. (Comps.). *América Latina en un Mundo Nuevo*. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1994.



HURRELL, Andrew. Regionalismo en las Américas. In: LOWENTHAL, A.; TREVERTON, G. (Comps.). *América Latina en un Mundo Nuevo*. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1994.

HURRELL, Andrew; NARLIKAR, Amrita. "A New politics of confrontation? Developing countries at Cancun and beyond." *Global Society*, 20(4): 415-433.

KEOHANE, Robert; NYE JR., Joseph. S. *Power and interdependence: world politics in transition*. 3.ed. New York, Boston: Longman, 2001.

LEIVA, Fernando Ignacio Leiva. *Latin American Neostructuralism - The Contradictions of Post-Neoliberal Development*. Minnesota: University of Minnesota Press, 2010.

LIN, Justin Yifu. *New Structural Economics - A Framework for Development and Policy*. Washington, D.C.: The World Bank, 2010.

MALAMUD, Andres. Latin American Regionalism and EU Studies. *Journal of European Integration*, v. 32, n. 06, pp. 637-57, 2010.

MANZANO, Osmel; MONALDI, Francisco; The Political Economy of Oil Production in Latin America. *Economía*, v. 09, n. 01, p. 59-103, 2008.

MARES, David R.; MARTIN, Jeremy M. Regional Energy Integration in Latin America: lessons from Chile's experience with natural gas. *Third World Quarterly*, v. 33, n. 01, p. 55-70, 2012.

OLADE. *Sistema de Sistema de Información Económica Energética 2011*. Ano base 2010.

RAMONET, Ignacio. As três crises. *Le Monde Diplomatique Brasil* [online]. 01 jul. 2008. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/acervo.php?id=2411&PHPSESSID=099cbc670a7e8a6c998a4f532aaf76c9>>. Acesso em: 01 jun. 2013.

SINGH, Priti. The politics of energy cooperation in Latin America. *International Studies*, v. 46, n. 04, p. 457-470, 2009.

ZANONI, José Rafael. ¿Qué pueden hacer las políticas energéticas por la integración? *Nueva Sociedad*, n. 204, p. 176-185, 2006.

Recebido em 01.08.2013
Aprovado em 19.08.2013



O PAPEL DA SOCIEDADE E DAS INSTITUIÇÕES NA DEFINIÇÃO DAS CRISES POLÍTICAS E QUEDAS DE PRESIDENTES NA AMÉRICA LATINA

ANDRÉ LUIZ COELHO FARIAS DE SOUZA

Doutor em Ciência Política pelo IESP/UERJ.

Professor da graduação em Ciência Política da UNIRIO e UNILASALLE/RJ.

E-mail: andreluizrj@gmail.com

RESUMO: O objetivo do presente artigo será analisar as crises políticas e quedas antecipadas de presidentes na América Latina no período imediatamente posterior à redemocratização e implementação das reformas estruturais na região (1990-2012), lançando mão de duas das vertentes mais clássicas do estudo do tema: 1) a ação da sociedade civil e dos movimentos sociais e 2) a explicação institucional. Um dos principais argumentos seria o de que nenhuma das duas dimensões possui um caráter predominantemente majoritário sobre a outra, mas que seria exatamente a interação de ambas que aumentaria o poder explicativo da análise sobre o surgimento das crises presidenciais, seu desenvolvimento e principalmente para a previsão de possíveis resultados. A queda dos governos geralmente envolveria uma "*interação dialética*" entre o povo e as instituições, nas quais os protestos das ruas adquiriram um papel determinante. Assim, o pior cenário para um mandatário seriam manifestações nas ruas pedindo sua saída do poder ao mesmo tempo em que conflitos institucionais estivessem acontecendo. No que diz respeito especificamente aos movimentos sociais, estruturei a discussão considerando dois argumentos fundamentais: sua atuação na promoção das principais mobilizações contra presidentes e na influência e eventual organização de partidos que funcionaram como braços políticos para a representação institucional de seus interesses. Destarte, longe de serem considerados como elemento desestabilizador da democracia na região, os movimentos sociais podem ser qualificados em grande parte como os principais defensores da soberania popular, utilizando as mobilizações contra presidentes como forma de restabelecer o equilíbrio político de seus países. Sobre as explicações de cunho institucional, realizou-se inicialmente uma reflexão sobre a constante tensão relacionada ao progressivo acréscimo do hiperpresidencialismo na região e as possíveis consequências em relação à governabilidade; aos conflitos entre os poderes; a articulação dos sistemas partidários e a responsividade dos políticos eleitos aos anseios dos eleitores. Inserido nesse contexto serão discutidos os casos de estelionato eleitoral na América Latina e suas consequências para a instabilidade política e presidencial dos países analisados. Palavras-chaves: Presidencialismo; América Latina; Instabilidade Política



ABSTRACT: The present article's aim is to examine the political crises and the premature fall of presidents in Latin America in the period right after re-democratization and during the implementation of structural reforms in the region (1990-2012), based on two of the most classic approaches for studying the theme: 1) the action of civil society and social movements and 2) the institutional approach. One of the main arguments would be that none of the two dimensions has a prevailing character over the other, but that it is exactly the interaction of both that would increase the explanatory power of the analysis over the appearance of presidential crises, their development and especially for the prediction of possible outcomes. The fall of governments usually entails a "dialectical interaction" between the people and the institutions, in which street protests acquire a determinant role. Thus, the worst case scenario for an incumbent would be street demonstrations asking for his removal from office at the same time in which institutional conflicts are happening. In what concerns specifically the social movements, I structured the discussion considering two fundamental arguments: their acts on the promotion of the main demonstrations against presidents and the influence over and eventual organization of parties that function as political arms for the institutional representation of their interests. Far from being considered as a destabilizing element in the region's democracy, social movements could be qualified as the main defenders of popular sovereignty, using their mobilization against presidents as a way of reestablishing their country's political equilibrium. As for the institutional explanations, I start with a reflection over the constant tension related to the progressive addition of hyperpresidentialism in the region and the possible consequences related to governability; the conflicts among power branches; the articulation of party systems and the responsiveness of elected politicians to the electorate's demands. Within this context, I discuss the cases of larceny in Latin America and their consequences for the political and presidential instability of the analyzed countries.

Keywords: Presidentialism; Latin America; Political Instability.



INTRODUÇÃO

O objetivo do presente artigo será analisar as crises políticas e quedas antecipadas de presidentes na América Latina no período imediatamente posterior à redemocratização e implementação das reformas estruturais na região (1990-2012),¹ lançando mão de duas das vertentes mais clássicas do estudo do tema: 1) a ação da sociedade civil e dos movimentos sociais e 2) a explicação institucional. Nenhuma das duas dimensões é considerada mais importante do que a outra, mas que seria exatamente a combinação de ambas que aumentaria o entendimento sobre os fenômenos das crises políticas e quedas de presidentes.

A escolha dos casos é explicada primordialmente pela diversidade de situações relativas à estabilidade dos mandatários. Um dos aspectos mais relevantes dos episódios analisados reside no fato de que todos os presidentes que deixaram o poder no período analisado - incluindo aqueles que caíram antes do tempo previsto - foram substituídos por novos presidentes civis. Essa observação demonstra que, apesar de todos os problemas enfrentados pela democracia no período, não ocorreu o retorno às soluções autoritárias das décadas anteriores. As mudanças do Chefe do Executivo foram mudanças no interior dos regimes, e não rupturas dos mesmos.

No que diz respeito aos movimentos sociais e a sociedade civil, estruturei a discussão considerando a participação decisiva nas principais mobilizações contra presidentes. Sobre as explicações de cunho institucional, realizou-se inicialmente uma reflexão sobre a constante tensão relacionada ao progressivo acréscimo do hiperpresidencialismo na região e as possíveis consequências em relação à governabilidade; aos conflitos entre os poderes e a responsividade dos políticos eleitos

¹ Dois são os principais motivos para a escolha do ano de 1990 como o ponto de partida para a pesquisa: os eventos paradigmáticos da queda do muro de Berlim e do desmantelamento da antiga União Soviética, associado à criação do chamado Consenso de Washington, em um contexto onde se acreditava no fim da guerra fria e da supremacia do capitalismo significando o "fim da história"; além de razões de ordem prática, por representar o ano do começo de um novo ciclo de presidentes eleitos democraticamente na região.



aos anseios dos eleitores. Inserido nesse contexto serão discutidos os casos de estelionato eleitoral na América Latina e suas consequências para a instabilidade política e presidencial dos países analisados. No final do artigo realizo uma breve conclusão, retomando as principais inferências encontradas.

A AÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL E DOS MOVIMENTOS SOCIAIS

O objetivo dessa seção é discutir o papel da sociedade civil e dos movimentos sociais para a definição tanto do surgimento de crises políticas como para a estabilidade presidencial na América Latina entre 1990 e 2012.

O advento da redemocratização a partir do final dos anos 1970 e das reformas de cunho neoliberal ao longo das duas décadas seguintes criou novas dinâmicas políticas na maioria dos países da América Latina, possibilitando o surgimento de novas demandas e formas de organização, além da reestruturação de antigos grupos em torno dessa nova realidade.

Assim, podemos perceber que dependendo da organização e da capacidade de mobilização dos movimentos sociais junto à sociedade civil, a atuação conjunta de ambos em momentos de crise possibilitou que se transformassem em verdadeiros atores de veto junto ao Executivo. No que diz respeito aos movimentos sociais, a literatura indica que quanto menos incorporados à política formal forem seus integrantes, maior a chance de crises políticas provocadas por estes atores.

Inúmeras foram as mobilizações, greves e protestos empreendidos entre 1990 e 2012 por membros da sociedade civil e dos movimentos sociais organizados. Tais ações chegaram a questionar frontalmente a ordem institucional dos respectivos países, como o caso da invasão de cidadãos equatorianos ao Congresso Nacional e ao Palácio Presidencial de Carondelet, que acabaram sendo decisivas para a queda tanto de Jamil Mahuad (2000) como de Lúcio Gutiérrez (2005). Na Bolívia, os protestos populares chegaram a sitiar a capital La Paz, resultando em um grande número de



mortos e feridos, sendo um dos principais motivos para a renúncia consecutiva de dois presidentes: Gonzalo Sanchez de Lozada (2003) e Carlos Mesa (2005). Em relação à Argentina, em especial, a atuação popular dos *piqueteros* e dos *desocupados* foi fundamental para o aprofundamento da crise política que resultou nas seguidas quedas presidenciais entre 2001 e 2003.

Garretón (2000) analisa as transformações das matrizes sociopolíticas da sociedade, o surgimento de novas formas de ação coletiva, a rotação e translação de seus eixos de evolução e, conseqüentemente, a emergência de novos padrões epistemológicos. O autor define movimentos sociais como ações coletivas relativamente estáveis, com um nível mínimo de organização, orientados para a transformação ou conservação da sociedade ou de alguma de suas esferas. Sua hipótese central sustenta que a decomposição da matriz sociopolítica influenciou de maneira decisiva para modificar a natureza do movimento social, ressignificando novos eixos de ação coletiva e conflito social.

Gohn (2006) formula o conceito de movimentos sociais como "*ações sociopolíticas construídas por atores sociais coletivos pertencentes a diferentes classes e camadas sociais, articuladas em certos cenários da conjuntura socioeconômica e política de um país, criando um campo político de força social na sociedade civil.*" (GOHN, 2006, p. 15). A autora complementa sua definição inicial afirmando que as ações dos movimentos sociais desenvolvem um processo social e político-cultural que cria uma identidade coletiva para o movimento, a partir de interesses em comum.

Melucci (2001) também oferece importante contribuição teórica ao tema ao afirmar que um movimento social não é a resposta a uma crise, mas a expressão de um conflito, manifestado em sua organização, que implicaria uma ruptura dos limites de compatibilidade do sistema ao qual a ação se refere. Neste universo estão inscritos tanto a atuação dos movimentos sociais de linhagem clássica, como, por exemplo, o movimento sindical, como também os chamados novos movimentos sociais (NMS), como os movimentos étnicos e *piqueteros*.



De acordo com autores como Mirza (2006) e Silva (2012), a ação dos movimentos sociais latino-americanos poderia ser resumida em uma ideia central: com o fim do período autoritário e o retorno da democracia, novas expectativas foram criadas e esperadas pelos cidadãos que, após conviverem com a repressão das ditaduras em quase toda a região, aspiravam aos direitos inerentes de uma democracia livre, com a melhoria nas condições de vida após décadas de pobreza e desigualdade social. Contudo, a classe política não teria conseguido corresponder a essas demandas da maneira esperada. Como resultado, os cidadãos passaram a não acreditar no modelo de representação tradicional dos partidos políticos e, por extensão, na democracia como sistema: assim, se manifestaram em sucessivos *levantamientos* os indígenas; em piquetes e marchas, os desempregados; em ocupações de terra e mobilizações, os sem-terra; em greves, bloqueio de vias e manifestações nas ruas, os trabalhadores e camponeses.

Argumentando na mesma direção de Mirza (2006), mas ampliando a discussão para o conceito de estabilidade presidencial, Hochstetler (2007)² afirma que a presença ou ausência de protestos populares de rua constituiu fenômeno basilar para a saída dos presidentes na América do Sul: *todas as mobilizações bem-sucedidas de quedas presidenciais incluíram participantes da sociedade civil, que exigiam nas ruas a saída dos presidentes*. Contudo, a participação popular em mobilizações não constitui o único meio de ação e nem tem efeito obrigatório de destituir presidentes, já que, em momentos diversos, grandes mobilizações não necessariamente redundaram em quedas de mandatários. Todavia, ao que parece, todas as quedas presidenciais que tiveram como motor principal a ação do Legislativo também contaram com forte atuação dos movimentos sociais organizando os protestos da sociedade civil.³

² Com a intenção de não cansar o leitor com texto e conceitos repetitivos, optei nessa seção por não desenvolver muito as explicações de Hochstetler, uma vez que a autora teve parte de sua obra analisada no terceiro capítulo desse trabalho.

³ Talvez o caso do golpe das forças opositoras a Hugo Chávez na Venezuela não se encaixe bem na afirmação. Ainda que as forças opositoras contassem com parcela relevante da população, o que

Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.2. n.3, jan./jun., 2013

Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>>



Pérez-Liñán (2008) cita o influente estudo de Hoschtetler (2007), afirmando que a autora assegura que os protestos populares se converteram no novo “poder moderador” da vida republicana. Tais mobilizações exitosas, que exigiam a saída dos mandatários, incluíram atores da sociedade civil demandando nas ruas que os presidentes “*se vayan*”. Assim, ao menos no período analisado por Hochstetler (1978 e 2003) praticamente todas as tentativas de derrubar presidentes que tiveram lugar exclusivamente na legislatura falharam. A queda dos governos geralmente envolveria uma “*interação dialética*” entre o povo e as instituições, nas quais os protestos das ruas adquirem um papel determinante.

Argumentando na mesma direção, Pérez-Liñán (2008) afirma que os militares compreendiam no passado o principal fator de força capaz de impor a saída de um presidente. Contudo, a retirada do exército do campo político teve duas consequências fundamentais: 1) os movimentos sociais teriam se transformado no principal fator capaz de desestabilizar um governo, através de formas de protestos confrontacionais ou violentos; 2) a capacidade repressiva do Estado foi limitada pela crescente resistência do Exército em exercer funções para-policiais. Esta situação teria iniciado uma cena de poder popular que, combinada com o marco das instituições democráticas, careceria de precedentes na América Latina. Consequentemente, o “povo” teria se convertido em sujeito social, um sujeito coletivo que demandava muito mais do que ser apenas escutado, mas exigia mudanças profundas nas estruturas da sociedade. Ao mesmo tempo em que as tradicionais formas de fazer política eram questionadas, uma dinâmica completamente nova de vinculação com o Estado foi desenvolvida. Assim, de acordo com Mirza (2006):

Os velhos movimentos sociais se debilitam, perdem intensidade e luminosidade, ainda que não feneçam. Os novos emergem da desolação e da impotência, se erguem novos sujeitos sociais no amanhecer da pós-modernidade. Ambos coexistem, todos coabitam as lojas povoadas ainda férteis para a busca de sonhos e utopias (Mirza, 2006, p.13).

definiu o golpe foi claramente a união de grupos da elite a grupos militares. Argumento semelhante se aplicaria aos golpes em Honduras, em 2009, e no Paraguai, em 2012.

Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.2. n.3, jan./jun., 2013

Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>>



O “povo”, portanto, ganhou assim um papel preponderante na explicação das crises presidenciais, não como referência a uma massa amorfa e manipulada, mas como uma categoria que representa a cidadania mobilizada, não como a representação de uma turba anômica, mas como a manifestação política dos movimentos sociais. Identificando a importância dos protestos sociais no novo contexto histórico, Postero e Zamosc (2004) denominaram os casos de instabilidade presidencial como “juízos políticos populares”. Tais acontecimentos teriam gerado uma dinâmica complexa entre a sociedade civil, os setores mobilizados e os atores institucionais. Como regra geral, esses movimentos de protesto buscaram a deposição dos mandatários, mas não possuíam um plano coordenado para substituí-lo por outra figura. Com o objetivo de exercer alguma forma de *accountability*, os protestos enfocam principalmente ações contra o governo, mas não contra o regime democrático. Por este motivo, autores como Postero e Zamosc (2004), Llanos e Marsteintredet (2010), Samuels e Hochstetler (2011), Coelho (2012) concluem que, ao percebermos a mobilização popular simplesmente como uma *disrupción* da ordem legal, corremos o sério risco de vermos a democracia somente em sua chave formal, ignorando seus aspectos substantivos.

Ollier (apud Pérez-Liñán 2008) assevera que em um contexto de instituições débeis pode ser um erro assumir que as instituições constituem a principal variável explicativa, dado que numerosas regras careceriam da potência necessária para restringir, de maneira estrita, a disputa pelo poder. Para a autora, os protestos populares cumpririam diferentes papéis em uma queda presidencial: 1) erodir a posição de um presidente que se manteve forte por certo período de tempo; 2) aparecer nos momentos finais de uma administração já débil como consequência de uma crise existente; 3) convencer os políticos reticentes de confrontar com os presidentes ou 4) Ser impulsionados por políticos impacientes que buscam depor o presidente eleito.



Deste modo, os Congressos dos países latino-americanos muitas vezes teriam decidido pela destituição de presidentes em razão da grande pressão popular das ruas (como o caso das deposições de Abdalá Bucaram (1997) e Lúcio Gutiérrez (2005) no Equador, entre outros). Outras vezes teriam aproveitado algum tipo de protesto popular como desculpa para retirar um presidente que desagrade a maioria opositora (como parece ter sido o caso do *impeachment* contra Fernando Lugo (2012) no Paraguai, motivado entre outras razões por conta da violenta ação do Exército contra manifestantes ligados a grandes proprietários de terra).

Contudo, Pérez-Liñán (2008) lembra que nem todas as mobilizações populares redundam necessariamente em quedas presidenciais. Isto sugere que os protestos podem ser necessários, mas não são suficientes para impulsionar a instabilidade presidencial. Quais as condições então, que os protestos e a mobilização popular podem ser perigosos para a sobrevivência dos presidentes?

Hoschtetler (2007) sustenta que quando os protestos envolvem setores específicos (como, por exemplo, os sindicatos ou os estudantes) e são focados principalmente no questionamento de políticas públicas concretas, existiria maior chance de permanência do Chefe do Executivo. Já as mobilizações mais amplas, com participação adicional da classe média, de camponeses e de movimentos étnicos geralmente insistiriam que os presidentes deixem seus cargos. Ollier (apud Pérez-Liñán, 2008) defende que a mobilização social "heterogênea" seria a chave para a instabilidade presidencial. Outros trabalhos tendem a sustentar essa conclusão: quando o protesto popular configura uma ampla coalizão *callejera* de setores díspares, a debilidade do Executivo se tornaria exposta em todo o espectro político, favorecendo a ação das elites, que se realinhariam antecipando a queda dos governos (Pérez-Liñán, 2008). Tal sucessão de fatos deixaria o presidente um dilema insolúvel: qualquer tentativa de negociar poderia indicar debilidade frente a seus adversários, ao passo que qualquer tentativa de reprimir as mobilizações populares acabaria com a pouca legitimidade que lhe resta.



Contudo, a importância dos movimentos sociais e da sociedade civil nos processos de crise política e principalmente na definição da estabilidade presidencial demonstra a necessária reflexão sobre o real papel desses atores nos países analisados e, em uma esfera maior, no presidencialismo. Ao mesmo tempo em que muitas vezes o Executivo utiliza estratégias em que diminui ou mesmo praticamente ignora a representatividade popular situada no Legislativo em nome da governabilidade, os representados aparecem como força política definidora da manutenção ou não dos presidentes.

Sendo assim, defino a atuação dos movimentos sociais em relação à estabilidade presidencial no período pós 1989 em quatro tipos:

- 1) Para destituir presidentes;
- 2) Contra o Estado e o sistema político em geral (expresso no lema "*que se vayan todos*");
- 3) Pela manutenção de presidentes (oposição ao golpe contra Chávez em 2002 e Zelaya em 2009) e;
- 4) Indiferentes.

Destarte, longe de serem considerados como elemento desestabilizador da democracia na região, os movimentos sociais podem ser qualificados em grande parte como os principais defensores da soberania popular, utilizando as mobilizações contra presidentes como forma de restabelecer o equilíbrio político de seus países.

De acordo com Mirza (2006), a implantação de um modelo neoliberal na região provocou uma maior agregação de forças sociopolíticas, modificando as relações entre o Estado, os sistemas partidários e os movimentos sociais. Essa constituição de frentes de oposição e de esquerda se constituiu pela necessidade de um enfrentamento mais eficaz à hegemonia neoliberal. Tal combate, apesar de não prescindir do Estado e da exigência de políticas sociais compensatórias, gira em torno da produção de práticas



sociais, identidades comunitárias e redes como substitutos de frágeis mecanismos estatais de proteção social.

Esse tipo de desenvolvimento teórico percebe os novos movimentos sociais como fundamentais para a reconstrução de um modelo democrático inclusivo que possa ir além da democracia representativa tal como é executada atualmente. De acordo com Coutinho, Mireles e Delgado (2008) a mobilização coletiva assistida na América do Sul neste início de século ocorre contra a exclusão, seja ela relacionada diretamente ao processo neoliberal ou não. Neste sentido, os movimentos sociais da região lutariam por voz, inclusão social e reconhecimentos de seus direitos, retirando-se das margens. Ao mesmo tempo, o ator coletivo sul-americano lutaria também para ser parte dos processos decisórios, muitos destes cruciais para o rumo nacional e com repercussão nos âmbitos regional, internacional e mesmo global. Os anseios de Dahl (1997) sobre inclusividade estão presentes nesse argumento. Mirza (2006) afirma que partidos políticos, movimentos sociais, atores sociais, todos estão estreitamente envolvidos na construção e manutenção do delicado equilíbrio democrático. A repartição do poder em uma democracia representativa não é um ato único que se execute no dia seguinte às eleições, mas o produto de uma interação permanente cuja correlação de forças depende de fatores econômicos, políticos e sócio-culturais.⁴

A EXPLICAÇÃO INSTITUCIONAL

O objetivo dessa seção é debater as principais discussões teóricas acerca da influência dos sistemas políticos dos países latino-americanos e suas implicações para a estabilidade política e presidencial. As relações entre os três poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário constituem, segundo a literatura, um dos principais elementos para a manutenção dos mandatários no poder.

⁴ Para maiores informações ver: Pérez Flores, Cunha Filho e Coelho, 2009.

Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.2. n.3, jan./jun., 2013

Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>>



O advento das reformas políticas, econômicas e do hiperpresidencialismo ao longo das últimas décadas na América Latina constitui o ponto de partida da discussão, que se inicia nos anos 1980, marcados pela ascensão do neoliberalismo. Nesse contexto, o projeto político-econômico preconizado pelo “Consenso de Washington”⁵ no início dos anos 1990 foi o vencedor da disputa entre “estatismo *versus* capitalismo de mercado” (ainda que tal vitória, como sabido, tivesse prazo de validade). O retorno da democracia na América Latina a partir do fim da década de 1970 e a posterior adoção das reformas orientadas para o mercado trouxeram à região a promessa de desenvolvimento econômico e melhoria das condições de vida de seus cidadãos.

No entanto, ao longo da década de 1990 e da primeira metade dos anos 2000 o que se viu em grande parte dos países da região foi justamente o oposto: piora nos indicadores sociais e o aumento da desigualdade, trazendo a reboque desencantamento com a democracia e com o neoliberalismo. Pesquisas de opinião - como as realizadas pelo *Latinobarómetro*⁶ - identificaram o descontentamento dos cidadãos com as chamadas “promessas não cumpridas”.

O Poder Executivo foi a instituição escolhida como responsável pela implementação das reformas políticas e econômicas. Para que o *receituário* neoliberal fosse posto em prática, estes países optaram, em sua maioria, pela hipertrofia do Executivo, provocando o seu insulamento. Isto ocorreu devido aos *superpoderes* concedidos aos presidentes quando da implementação das reformas, expressos no controle da agenda, permitindo a formação de maiorias partidárias e controle do

⁵ Fiori (1995) caracteriza o “Consenso de Washington” como um programa de convergência ou homogeneização das políticas econômicas dos países latino-americanos, desenhado pelas burocracias internacionais e nacionais de Washington, que combina austeridade fiscal e monetária com desregulação dos mercados, liberalização financeira, abertura comercial, privatizações e eliminação de todo tipo de barreiras ou discriminações contra os capitais forâneos.

⁶ O *Latinobarómetro* é uma entidade de direito privado sem fins lucrativos, sediada em Santiago do Chile, e que produz estudos e relatórios sobre a opinião pública e o estado da democracia na América Latina (<http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp>).

Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.2. n.3, jan./jun., 2013

Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>>



acesso à patronagem, dispondo assim de meios para ameaçar e impor sanções (Figueiredo e Limongi, 1999).⁷

No entanto, o processo de execução das reformas neoliberais não ocorreu de maneira uniforme e esteve longe de ser unânime entre a opinião pública e os demais poderes constituídos. A história recente da América Latina mostra que teria sido exatamente a dinâmica interna da política de cada um desses países que determinou o aprofundamento ou não do ajuste estrutural. Enquanto em alguns países a oposição ao neoliberalismo não encontrou forças ou praticamente não existiu em certos momentos (como no caso da Bolívia e Argentina), em outros a ação dos partidos de oposição e dos movimentos sociais organizados foi determinante para impedir a adoção mais abrangente das reformas (Brasil, Uruguai, entre outros).

Assim, desde a redemocratização, podemos perceber dois padrões de comportamento do Executivo que foram sendo intensificados ao longo dos anos: as tentativas de centralização de poderes nas mãos dos presidentes e as tentativas de implementação das reformas econômicas e do Estado. Nota-se que, na verdade, ambas as ações parecem ser complementares. O Executivo buscou a centralização e o aumento de suas prerrogativas para conseguir por em prática seu plano de reestruturação institucional e econômica proveniente do arcabouço normativo das reformas de mercado.⁸ Recorro às argumentações de Diniz (2001) sobre o *modus operandi* das reformas do Estado na América Latina, onde não teria ocorrido propriamente o enfraquecimento do Estado, expressão que a autora considera pouco

⁷ Uma das principais controvérsias da literatura em relação a esta questão, presente em autores discutidos no primeiro capítulo como Figueiredo e Limongi (1999), Pessanha (2002), Amorim Neto (2006), Anastasia, Ranulfo e Santos (2004), procura entender se na verdade a atuação do Executivo seria uma espécie de *usurpação* das funções legislativas do parlamento ou se, ao contrário, trata-se de uma *delegação* do parlamento ao Executivo, para que este último pudesse ter a relativa liberdade de ação necessária à condução de reformas políticas e econômicas sem a necessidade constante de negociação. Refletindo sobre a questão, Pessanha (2002) argumenta que, ao longo do século XX, operou-se um movimento de transferência gradativa da iniciativa da legislação para o Poder Executivo.

⁸ Tais atitudes, na verdade, constituem um contrassenso, uma vez que as reformas de cunho neoliberal exigiriam, ao menos em tese, a menor participação do Estado, tanto na Economia como na política. O que aconteceu, na realidade, foi o contrário. O Executivo procurou regular cada vez mais as instituições do país, submetendo-as ao seu controle.



elucidativa, mas sim o fortalecimento desproporcional do Executivo, em razão da concentração de poder decisório nessa instância, cada vez mais controlada pela alta tecnocracia, o que teria enfraquecido os suportes institucionais da democracia.

De acordo com Amorim Neto (2006) o Executivo lançaria mão de duas estratégias para conseguir dar prosseguimento a seus objetivos: 1) a utilização de procedimentos legislativos ordinários (projetos de lei) ou 2) uso das prerrogativas do Executivo via emissão de decretos e medidas provisórias. Cada escolha corresponderia a uma consequência. A primeira estimularia o presidente a formar gabinetes majoritários de políticos ligados a partidos da situação e cujas pastas seriam alocadas em bases proporcionais ao peso legislativo destes, enquanto a segunda estratégia favoreceria uma solução minoritária para a formação ministerial, com um maior recrutamento de ministros sem laços partidários e uma alocação menos judiciosa dos postos governamentais dos partidos.⁹

Esse teria sido exatamente um dos erros de Fernando Collor de Mello no Brasil. Sua administração se caracterizou pelo embate com o Congresso e pelo uso de medidas provisórias e decretos-lei como principal maneira de realizar suas políticas. De acordo com Figueiredo (2010, p. 112) "*a inabilidade do presidente em obter e sustentar apoio legislativo teve um papel crucial para o sucesso do impeachment (...) governou com apoio da minoria e foi posteriormente isolado por suas políticas extremas e estratégia unilateral*".

A utilização dos poderes de decreto em um contexto de baixo apoio legislativo ou perda de coalizão de governo também precipitou a saída de Manuel Zelaya da presidência hondurenha, em 2009. A crise institucional entre os poderes do Estado emergiu quando o Procurador Geral derrubou o decreto que autorizava a organização do referendo popular convocado pelo presidente, provocando em seguida a edição de

⁹ Segundo Amorim Neto (2006) na América Latina contam com prerrogativas institucionais semelhantes às medidas provisórias os presidentes da Argentina, do Brasil, do Peru e do Equador.

Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.2. n.3, jan./jun., 2013

Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>>



um novo decreto por Zelaya com as mesmas motivações do anterior. Após diversas manobras efetuadas pelo mandatário para a realização da consulta, o Congresso de Honduras, capitaneado pelo principal opositor de Zelaya, Roberto Michelletti, aprovou uma lei que tinha o objetivo preventivo de evitar o referendo nacional patrocinado pelo mandatário. O resultado do conflito entre poderes foi o conhecido golpe cívico-militar contra Zelaya, efetivado após o reconhecimento dos Membros da Suprema Corte e do Congresso Nacional da suposta inconstitucionalidade dos atos de Zelaya e consequente ordem de prisão contra o presidente.

A estratégia adotada pelo presidente boliviano Carlos Mesa, de aparentemente sustentar seu governo apenas na grande taxa de popularidade de 80% do início de seu mandato, também não logrou êxito. Sua tentativa inicial de montar um gabinete independente e se afastar dos partidos políticos tradicionais, condenados por ele como culpados pelo alto nível de corrupção e atraso socioeconômico do país, não deu certo, principalmente em razão da estratégia adotada pelo presidente: buscar atender a todas as demandas sociais por meio da promulgação de Decretos Supremos. No entanto, o chefe do Executivo boliviano carece de poderes para emitir decreto com força de lei, o que na prática significou que cada nova tentativa realizada por Mesa de solucionar os principais problemas do país via decreto acabava transferindo para o legislativo a decisão final sobre o tema. O resultado geralmente era negativo para o então presidente, visto que Carlos Mesa era um mandatário sem partido e sem uma base sólida de apoio no Congresso. Como não conseguiu efetivar o diálogo com os parlamentares, explicava à população o fracasso de suas iniciativas culpando a suposta má vontade do Congresso.

Suas seguidas tentativas de aumentar seu poder e influência anunciando sua renúncia (três vezes no total) deram certo apenas das duas primeiras vezes. Seu desejo de antecipar as eleições para presidente, vice-presidente, deputados, senadores e constituintes, além da posterior convocação de um referendo nacional para a regulação dos hidrocarbonetos na Bolívia não obteve sucesso frente ao Congresso



boliviano.¹⁰ A renúncia de Mesa em 2005, devido à sua incapacidade de atender às demandas de diversos setores do país, aparentemente parece ter sido a única solução possível para o impasse instaurado no país na ocasião.

Portanto, uma das consequências do aumento dos poderes do Executivo foi a convicção de alguns mandatários de que possuíam maior legitimidade democrática e, conseqüentemente, direito a amplos poderes. Tal particularidade supostamente lhes permitiria agir de acordo com sua vontade, nem sempre respeitando o necessário equilíbrio com o Legislativo e o Judiciário ou mesmo a vontade popular.

Inseridos nesse contexto, podemos afirmar que ao longo dos anos 1990 e da primeira metade dos 2000, os mandatários que enfrentaram um maior número de crises políticas e quedas presidenciais geralmente reivindicaram a legitimidade adquirida pelo voto popular a seu favor, tanto nos momentos de crise, como na execução de medidas arbitrárias ao longo de seus mandatos. Atuavam como se a vitória em uma eleição majoritária lhes desse a permissão para sua livre ação como representante, mesmo que por vezes esse *mandato imperativo* significasse sobrepujar outros representantes também eleitos pelo povo, como com os legisladores, ou mesmo as mínimas garantias institucionais e jurídicas do país, expresso, por exemplo, nas intervenções no Judiciário por parte do Executivo.¹¹

Caminharam nesse sentido, por exemplo, os presidentes que realizaram a chamada *policy switch* ou estelionato eleitoral, traindo suas promessas de campanha e implementando as reformas de mercado. Como será visto a seguir, a adoção da referida estratégia pelos mandatários teve consequências diretas para a estabilidade política e presidencial no período analisado.

¹⁰ Apesar do referendo ter sido realizado, Carlos Mesa não conseguiu transformar nenhuma das cinco perguntas formuladas na ocasião em novas leis, graças às diversas dificuldades postas pelo Legislativo para a promulgação das mesmas.

¹¹ Como nos casos da Argentina com Menem, em 1994, e no Equador com Gutiérrez, em 2005.

Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.2. n.3, jan./jun., 2013

Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>>



O ESTELIONATO ELEITORAL E SUAS CONSEQUÊNCIAS

Segundo Pitkin (1972), uma das características gerais das eleições, de acordo com a teoria que defende a máxima responsividade dos representantes aos representados, consiste em que cada partido e candidatos revelem suas intenções antes do pleito, apresentando decisões e políticas públicas que adotará caso eleito.¹² Assim sendo, geram expectativas do eleitorado sobre como seu governo agiria em determinadas questões, em contraste com as propostas de seus adversários. Desta forma, este pode escolher seu representante de acordo com a plataforma política que o agradar. Essa visão teórica, no entanto, comporta alguns desvios dos representantes eleitos, devido à impossibilidade de conhecer as opiniões dos representados sobre todo e qualquer assunto.

A primeira autora que define e caracteriza o fenômeno da *policy switch*, foi Susan Stokes (2001). Dessa maneira, a autora caracteriza *policy switch* como:

Regimes que não desejam nada mais do que promover o bem-estar do seu eleitorado podem algumas vezes não somente renegar as promessas de campanha, como de fato dissimulá-las e depois mudá-las para medidas impopulares. Mas o fato de que representantes possam violar seu mandato não deve induzir a complacência sobre a importância de seus mandatos para a democracia. Primeiramente, a manutenção do accountability de governos é um negócio arriscado, nem sempre fácil para a administração dos eleitores. Por sua dificuldade, tanto maus quanto bons governantes podem ser provocados a violarem seus mandatos. Segundo, a violação dos mandatos pode indicar que os eleitores estão mal informados sobre suas escolhas e sobre a realidade do país. Afinal, eles não podem fazer boas escolhas a não ser que estejam bem informados, e os governantes que os iludem sobre suas escolhas possivelmente perpetuam impressões equivocadas. (Stokes, 2001, p. 6)

Para Stokes (2001), os políticos latino-americanos atuavam estrategicamente ao prometer políticas que acreditam ter mais apelo junto ao eleitorado. No entanto, quando eleitos, teriam adotado programas conservadores com o intuito de maximizar o desempenho econômico e, por consequência, suas chances de reeleição. Stokes

¹² Desde a segunda metade do século XVIII, os políticos utilizam os manifestos de campanha como veículo para a publicidade de suas intenções, assim como o uso dos discursos, debates e outros meios.

Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.2. n.3, jan./jun., 2013

Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>>



(2001) afirma que a *policy switch* sempre ocorreria unidirecionalmente na América Latina: da esquerda para a direita.

Deste modo, parece claro que a *policy switch* empregada por alguns dos presidentes dos países analisados neste artigo tornou-se um dos principais motivos de insatisfação popular nas últimas décadas, quando realmente realizada. De forma relativamente semelhante, presidentes foram eleitos com plataformas e alianças de centro-esquerda, prometendo medidas populares e contrárias ao neoliberalismo e, uma vez no poder, realizavam exatamente o oposto, ampliando mais as reformas estruturais, realizando novos acordos com organismos internacionais de financiamento e aprofundando o ajuste macroeconômico. Tais ações teriam gerado em diversos países um cenário de grande instabilidade política e mobilização popular, geralmente patrocinada pelos movimentos sociais organizados, redundando muitas vezes em quedas presidenciais.

Destarte, os presidentes que escondem suas reais intenções e as modificam posteriormente podem ser caracterizados como não responsivos, pois agem contra a opinião pública. Entretanto, esses mandatários podem estar atuando de acordo com o que acreditam ser o melhor para o seu eleitorado. Portanto, podem efetivamente estar representando sua *constituency*. As principais causas de violação dos mandatos conferidos pelo eleitorado aos seus representantes, segundo Stokes (2001), são: 1) Conflitos de crença entre políticos e eleitores; 2) Eleições competitivas; 3) Incertezas sobre o voto; 4) Políticas públicas com efeitos incertos; 5) Partidos políticos recentes; 6) Governos com apoio de coalizões minoritárias.

Alcántara Sáez (2004) chama atenção também para a presença de governos de caráter minoritário na América Latina ao longo da última década, ou seja, aqueles que não tinham uma maioria estável de apoio no Congresso. Segundo o autor, esse fato acabou contribuindo para a profusão do esquecimento de suas promessas de campanha. Sendo assim, sustenta que a repetida alusão dos governos aos recorrentes obstáculos impostos pelos respectivos parlamentos e sua ação concreta acabaram



constituindo um componente de primeira ordem no panorama político, estando na base das rupturas das promessas eleitorais.

Ao que parece, foram poucos os casos em que o estelionato eleitoral não provocou insatisfação popular. Nos casos paradigmáticos de Menem e Fujimori, a utilização dessa estratégia conseguiu trazer bons resultados em um primeiro momento, possibilitando inclusive a reeleição de ambos, estimulados pelos bons resultados iniciais do ajuste macroeconômicos de Argentina e Peru. Com o passar do tempo, no entanto, graças à piora dos indicadores econômicos e das condições de vida da população, os respectivos países iniciaram uma grave crise econômica e política, obrigando os ex-presidentes a abandonarem o cenário político.

No Peru, a veiculação de diversas denúncias de corrupção (os chamados *vladivideos*, entre outros) e o descontentamento da população com a situação econômica do país (e com o presidente em si, que passou a ser visto como traidor) forçaram a renúncia de Fujimori. Já na Argentina, a deterioração da economia foi responsável pelo alijamento de Menem da política após sua saída da presidência. A conclusão dos episódios ocorridos nos dois países é clara: a população pode até esquecer a traição eleitoral se os presidentes conseguem obter bons resultados econômicos e melhorias no bem-estar dos cidadãos em um primeiro momento. Entretanto, se tal situação não consegue se sustentar ao longo do tempo e acontece o retorno das crises econômicas e pioras nos indicadores sociais, a crise política volta a ser instalada e dificilmente o presidente poderá sair da mesma sem ter que abrir mão do seu mandato.

No entanto, quando a *policy switch* não redundando diretamente em benefícios para a economia e para o bem-estar da população, geralmente o resultado são crises políticas e quedas presidenciais. O maior exemplo dessa dinâmica seria o Equador, que desde a vitória de Abdalá Bucaram em 1996, apoiado em um discurso crítico ao ajuste neoliberal e aos organismos internacionais de financiamento, presenciou um cenário de instabilidade crônica que tinha como um de seus principais elementos a sucessão



de presidentes que adotaram a *policy switch*. Tanto Jamil Mahuad, deposto em 2000, como Lúcio Gutiérrez, em 2005, foram exemplos claros do estelionato eleitoral que não deu certo e que teve como principal resultado uma grave crise política e a posterior queda dos mandatários (Coelho, 2007).

O único caso de uma *policy switch* reversa, em que um presidente realizou sua campanha eleitoral na direita e que com o passar do tempo se direcionou para a esquerda teria sido o presidente de Honduras, Manuel Zelaya (Coelho, Cunha Filho e Flores, 2013). Como explicam Coelho, Cunha Filho e Flores (2013), o mandatário hondurenho também passou por uma grave crise política no país, onde a principal força de oposição às novas políticas não se encontrava na população ou nos movimentos sociais, como aconteceu nos demais países, mas sim na elite política e militar do país, que organizou o golpe cívico-militar que retirou Zelaya do poder em 2009.

Em todos os casos de queda de presidentes em que um processo de *policy switch* esteve presente como uma das principais variáveis explicativas, tanto o Legislativo como o Judiciário tiveram importante papel para a destituição dos presidentes. Membros de ambos os poderes fundamentavam seus discursos de oposição aos mandatários mencionando o estelionato eleitoral como um dos motivos chave para a deposição dos mesmos, ressaltando a traição dos anseios populares expressos no sufrágio universal e a consequente necessidade de se retomar a soberania popular via *impeachment* presidencial.

No entanto, cabe ressaltar que a *policy switch* não redundaria necessariamente em crise política e derrocada da coalizão, como parece ser o caso de alguns países na América do Sul, até porque o fenômeno do chamado estelionato eleitoral de modo algum pode ser considerado um acontecimento exclusivo da região. Não existe uma relação obrigatória entre a ocorrência do estelionato eleitoral e a queda de presidentes.



Com o passar do tempo e o reconhecimento das consequências de muitos casos de *policy switch* malsucedidos, uma das possíveis hipóteses que ilustra esta seção seria a de que determinadas instituições que delegaram “*superpoderes*” ao Executivo ao longo das últimas décadas não necessariamente estariam dispostas a continuar com essa delegação,¹³ ou talvez estariam empreendendo exatamente o caminho oposto, buscando novamente a equidade na balança de poderes, o que poderia ter resultado no histórico recente de crises em alguns dos países analisados.

Contudo, devemos levar em consideração que o chamado “estelionato eleitoral” na América Latina teria diminuído consideravelmente a partir dos anos 2000. Os novos presidentes eleitos ou parecem ter aprendido com as experiências desastrosas do passado ou efetivamente modificaram o teor de suas ações em uma guinada de centro-esquerda, de modo que em sua atuação política e econômica procuraram adotar trajetórias mais lineares (Panizza, 2006; Silva, 2011). Dito isto, uma das perguntas possíveis para futuros trabalhos seria sobre a continuidade ou não da dinâmica da *policy switch* no contexto contemporâneo. Seria o chamado “estelionato eleitoral” um fenômeno datado frente à atual conjuntura de governos progressistas (Soares de Lima, 2008) na América Latina?

CONFLITOS ENTRE PODERES E A INFLUÊNCIA DAS COALIZÕES DE GOVERNO

Como visto até aqui, o conflito entre poderes na América Latina – principalmente entre Executivo e Legislativo - pode ser percebido de diferentes maneiras no período analisado, sendo normalmente utilizado como uma das variáveis explicativas da ocorrência de crises políticas e quedas de presidentes na região. Com o fortalecimento do Executivo e o aumento progressivo de seu poder de agenda, muitas vezes o Congresso atuou de maneira reativa às iniciativas dos mandatários,

¹³ Essa discussão faz referência explícita ao conceito de democracia delegativa de Guillermo O'Donnell (1991).



bloqueando as mesmas como moeda de uso corrente e estratégia de barganha política. Portanto, uma das sugestões teóricas aqui discutidas assevera que o resultado do embate entre os referidos poderes estaria diretamente relacionado à existência e ao tamanho da coalizão legislativa de apoio ao Chefe do Executivo e a sua capacidade de negociação.

Vários pesquisadores têm se debruçado sobre o tema das coalizões a fim de conhecer sua importância e seu impacto nos regimes democráticos presidencialistas e multipartidaristas. Tais fatores são mais relevantes se considerarmos a fase de reinstitucionalização democrática no contexto das reformas estruturais dos anos 1990. Naquele contexto, vários presidentes da região formaram coalizões com o objetivo de garantir maiorias legislativas estáveis, proporcionando certos graus de segurança e previsibilidade ao conjunto de atores sociais e econômicos. Para Chasqueti (2001), o referido fenômeno deve ser considerado como resposta política específica de cada sistema político a problemas de governabilidade basicamente similares. Em outras palavras, as coalizões de governo foram os produtos da busca de alternativas aos problemas derivados da combinação de regimes presidencialistas e sistemas multipartidários.

Presidentes minoritários não constituiriam necessariamente garantia de crise política, já que os mandatários podem construir grandes coalizões de governo, o que, em grande parte, efetivamente realizam (Cheibub, Przeworski e Saiegh, 2004; Figueiredo, Canello e Vieira, 2013).¹⁴ De acordo com Chasqueti (2001) os sistemas presidencialistas multipartidários sem coalizões de governo seriam aqueles verdadeiramente problemáticos.

Em países como o Brasil, o chamado “presidencialismo de coalizão” (Abranches, 1988) geralmente “atuaria” em favor dos mandatários, que apesar de eventuais

¹⁴ Os trabalhos de Abranches (1988) e Figueiredo & Limongi (1999) mostram como praticamente todos os presidentes brasileiros (à exceção do período final do mandato de Fernando Collor) construíram coalizões relativamente estáveis que possibilitaram estabilidade política em seus governos.

Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.2. n.3, jan./jun., 2013

Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>>



dificuldades na negociação com o Legislativo, geralmente conseguem que seu poder de agenda seja efetivo. Já em outros países como Bolívia, Equador e Paraguai, a harmonia entre os poderes seria bem mais difícil, chegando muitas vezes a inviabilizar a governabilidade dos presidentes e constituindo um dos principais motivos para suas quedas. As saídas antecipadas de Bucaram, Mahuad e Gutiérrez no Equador; Sanchez de Lozada e Meza na Bolívia; e Lugo no Paraguai são ótimos exemplos dessa relação conflituosa e predatória.

No caso brasileiro, após a queda de Fernando Collor (1990-1992), explicada em grande parte por sua incapacidade de construir coalizões majoritárias, os governos seguintes de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) e Luis Inácio Lula da Silva (2003-2011) demonstraram exatamente o oposto: a formação de coalizões partidárias de amplo espectro ideológico (principalmente no governo Lula) facilitaram a governabilidade e a permanência dos mandatários no poder.

A obtenção de uma maioria legislativa também se mostrou fundamental para o sucesso do mandato de Néstor Kirchner (2003-2007) na Argentina, após os graves eventos de instabilidade política ocorridos entre 2001 e 2003. Kirchner assumiu o governo prometendo a manutenção das reformas iniciadas por Duhalde (2002-2003). Entretanto, o presidente argentino iniciou sua gestão carente de uma sólida base política (em consequência de seu parco peso relativo dentro do Partido Justicialista), sem controle sobre os Poderes Legislativo e Judiciário, e desprovido de respaldo dos grupos tradicionalmente aliados do *peronismo* (sindicatos e empresariado nacional).

Todavia, o então mandatário argentino obteve uma das suas mais importantes conquistas nas eleições legislativas de 2005, no qual os candidatos ligados à sua coalizão, a chamada "Frente para a Vitória", obtiveram relevante sucesso eleitoral, proporcionando ao presidente significativo apoio na Câmara dos Deputados e maioria própria no Senado. Desse momento em diante, Kirchner pode realizar grande parte das reformas que desejava desde o início de seu governo, tendo sua atuação e permanência no cargo garantida graças ao apoio da coalizão.



O exemplo da República Dominicana também se mostra interessante para a reflexão aqui empreendida. A primeira administração de Leonel Fernández (1996-2000 e 2004-2008) não contou com o estabelecimento de uma coalizão de governo confiável e estável, visto que grande parte dos legisladores ainda estava ligada à gestão anterior. Em razão disso, o mandatário teve que realizar diversos acordos *ad hoc* junto ao Congresso Nacional para obter sucesso em suas políticas de governo. Somente em 1998, após novas eleições legislativas, Fernández conseguiu que seu partido fosse o maior do congresso, estabelecendo a conciliação com outras legendas que lhe garantiram relativa tranquilidade daquele momento em diante, permitindo a implementação de diversas reformas políticas e econômicas que desejava desde os seus primeiros dias na presidência.

O paroxismo da tentativa de formulação de uma coalizão de governo estável e confiável ocorreu na Venezuela após o triunfo de Chávez no referendo de 2004. Na ocasião, o presidente anunciou sua intenção de reunir todos os membros de sua coalizão de governo em um único partido, o que de fato foi realizado com a criação do Partido Socialista Unido da Venezuela (PSUV).

O caso uruguaio é um ótimo exemplo contrafactual, que demonstra que nem sempre que o presidente se mostra incapaz de formar uma coalizão de governo majoritária necessariamente perderá o controle do país ou deixará a presidência. A administração de Luis Alberto Lacalle (1990-1995) tinha como um dos seus objetivos mais importantes realizar um conjunto de medidas que intencionavam levar a economia uruguaia na direção das reformas políticas e econômicas de cunho neoliberal.¹⁵ No entanto, o Chefe do Executivo não obteve o sucesso esperado por dois principais motivos: sua incapacidade de conseguir manter estável sua coalizão

¹⁵ Dentre seus principais atos na presidência destaca-se a ampla reforma do Estado que incluía a privatização de bancos públicos e a quebra do monopólio estatal de atuação em diversas áreas chave da economia, bem como da redução do déficit fiscal.

Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.2. n.3, jan./jun., 2013

Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>>



parlamentar de apoio e pelo rechaço de grande parte da população uruguaia às suas medidas.

Apesar de não ter deixado o poder, Lacalle enfrentou diversas greves e protestos contra suas políticas ortodoxas, tendo seu ápice em 1992, na realização de uma consulta popular promovida por partidos de oposição e sindicatos, com o intuito de revogar a Lei de Empresas Públicas proposta por Lacalle¹⁶ - que tinha como principal objetivo impulsionar o processo de privatização das empresas públicas uruguaias. Após meses de campanha e discussão nacional, o "Sim" a revogação da Lei foi escolhido por 72% dos votantes. De acordo com Waskman (1993:19), o referendo acabou se tornando mais uma consulta contra ou a favor do governo de Lacalle como um todo do que efetivamente uma decisão acerca da política de privatizações do governo. O autor afirma, no entanto, que a situação não pode ser caracterizada como uma crise política em que o mandato de Lacalle realmente estivesse ameaçado.

Contudo, o resultado do referendo não modificou em grande parte as políticas ortodoxas de Lacalle, que prosseguiu seu governo em uma linha que pouco mudou em relação ao que já era feito antes do referendo, atribuindo sua derrota no mesmo como uma "*psicose majoritária contra tudo que é estrangeiro e que ainda assim não consegue explicar como alguém que pretende ser inteligente rechace dessa forma os investidores*" (Waskman,1993:19).

Se sucessor, Júlio Maria Sanguinetti (1995-2000), que já havia sido presidente entre 1985 e 1990, conseguiu o apoio de uma ampla coalizão que permaneceu até o final do seu governo. Graças ao controle da maioria das cadeiras no Congresso, o que seus antecessores não obtiveram, conseguiu realizar a maior parte das reformas que desejou, expressas na nova Constituição uruguaia promulgada em 2006 e aprovada pelos cidadãos no ano seguinte. A nova Carta Magna modificou a lei eleitoral

¹⁶ De acordo com Guillermo Waskman (1993; 18) a Lei de Empresas Públicas era considerada pelo governo Lacalle como a chave da reforma do Estado e pedra angular de sua política econômica e autorizava o Poder Executivo a vender, sem controle parlamentar, as empresas públicas.

Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.2. n.3, jan./jun., 2013

Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>>



introduzindo o mecanismo das primárias partidárias (obrigando cada partido a apresentar apenas um candidato à presidência) e separou o calendário das eleições presidenciais das eleições municipais. Mas provavelmente a grande mudança da nova Carta Política estivesse plasmada na necessidade da realização de um segundo turno eleitoral caso nenhum candidato obtivesse a maioria absoluta.

O próximo mandatário uruguaio, Jorge Battle Ibáñez (2000-2005) teve de lidar com grave crise econômica que se desdobrou em crise bancária, levando o governo a recorrer a empréstimos junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e a tomar ações como a liquidação de quatro bancos nacionais, entre outras medidas impopulares. Seu governo também foi afetado por seguidos surtos de febre aftosa, gerando uma queda brusca nas exportações de carne bovina do país, o que provocou grandes prejuízos para a economia, aprofundando ainda mais a crise. Como consequência, as ruas do país foram palco de uma série de manifestações populares e greves organizadas por centrais sindicais contra as políticas de cunho ortodoxo tomadas pelo presidente. Em meio à crise econômica, sua administração foi perdendo apoio político, expressa principalmente na saída do Partido Nacional (Branco) da coalizão de governo, restando a Battle, no final do seu mandato, o controle de apenas 22% dos assentos legislativos (Erthal e Villano, 2007, p. 321).

Apesar da ocorrência de alguns episódios de crises políticas e econômicas seguidas de perda de apoio da coalizão, não houve no Uruguai nenhuma ameaça real de derrocada dos mandatos dos presidentes democraticamente eleitos ao longo do período analisado.

Já nos casos discutidos a seguir, retomo mais uma vez o argumento de que muitas vezes os presidentes acreditaram possuir maior legitimidade do que os demais poderes ou foram vítimas de uma oposição predatória que tinha como principal objetivo retirar os mandatários do poder a qualquer custo, discutindo agora as consequências desse pensamento para a formação de coalizões e para a governabilidade.



Um exemplo do primeiro caso citado acima foi o curto mandato de Jorge Serrano (1991-1993) na Guatemala, que assumiu o poder com o apoio de apenas 18 dos 116 membros do Congresso guatemalteco. Mesmo assim, como era praxe dos presidentes da época, resolveu implementar no país uma série de reformas liberalizantes. Em maio de 1993, sem contar com a formação de uma coalizão majoritária ou com iniciativas de acordos legislativos *ad hoc*, o presidente lançou mão de um autogolpe (diretamente inspirado nos atos de Fujimori, no Peru, em 1992) iniciando uma grave crise que envolveu as principais instituições do país. Desse momento em diante, sem muitas alternativas, restou ao presidente governar o país por meio de decretos-lei, aumentando ainda mais a crise na Guatemala. A situação se tornou então insustentável e em pouco mais de um mês, após intensas negociações, Serrano decidiu renunciar à presidência. A equivocada estratégia de Serrano parece ter sido uma mescla malsucedida das administrações de Collor no Brasil e Fujimori no Peru, que com o passar do tempo também se mostraram fracassadas.

No Paraguai, a dificuldade para a constituição de coalizões de governo esteve diretamente relacionada à grande instabilidade política e presidencial do país, a começar pela saída prematura de Raúl Cubas (1998-1999) do poder. A posterior erosão da coalizão parlamentar que sustentava o governo Macchi (1999-2003) resultou em sucessivas tentativas de instauração de um processo de juízo político do então presidente, o que de fato ocorreu em dezembro de 2002, quatro meses antes das eleições presidenciais que ocorreriam em abril de 2003. A oposição, no entanto, não conseguiu reunir os votos suficientes para retirá-lo do poder.

Já no caso de Fernando Lugo (2008-2012), sua coalizão de apoio parlamentar nunca conseguiu ser majoritária no Congresso paraguaio, o que obrigou o governo a negociar separadamente com os partidos da oposição a aprovação de cada matéria específica. Extremamente diversificada e fragmentada, sempre foi muito difícil para o presidente coordenar seu apoio legislativo. Em razão disso, suas principais promessas de campanha não puderam ser concretizadas. Seu mandato foi marcado por diversas



crises e tentativas de juízo político (e até mesmo de golpe militar, que levou o presidente a trocar toda a cúpula militar de seu governo em outubro de 2009).

A estratégia adotada por Lugo para contornar o baixo apoio legislativo foi a alta rotatividade ministerial, procurando diminuir os eventuais pontos de tensão com a demissão dos encarregados pelas pastas responsáveis por áreas em crise, ao mesmo tempo em que buscava novas alianças com outros setores da política paraguaia. No entanto, as táticas de manejo de crise empreendidas por Lugo não foram capazes de evitar a escalada da oposição à sua gestão. A saída definitiva do Partido Liberal Radical Autêntico (PLRA) da coalizão de governo foi o evento decisivo a impulsionar o bem sucedido processo de juízo político do presidente pelas forças da oposição.

CONCLUSÃO

O principal objetivo do artigo foi apresentar uma contribuição substantiva para os casos de instabilidade política e presidencial ocorridos na América Latina entre 1990 e 2012, lançando mão de duas das vertentes mais clássicas do estudo do tema: 1) a análise da ação da sociedade civil e dos movimentos sociais e 2) a explicação institucional.

Parece claro que nenhuma das duas dimensões possui um caráter predominantemente explicativo sobre a outra, mas que seria exatamente a combinação de ambas que aumentaria o entendimento sobre os fenômenos das crises políticas e quedas de presidentes. Portanto, devemos necessariamente levar em consideração a interação de ambas as dimensões tanto para o surgimento das crises, como para compreender seu desenvolvimento, mas principalmente para prever possíveis resultados.

Manifestações nas ruas contra presidentes não conseguem sozinhas retirar os mandatários do seu cargo. Do mesmo modo, os atores institucionais que querem iniciar um processo de juízo político contra os presidentes ganham mais força quando



não agem sozinhos contra o chefe do Executivo, buscando influenciar a agenda pública para que esta se torne contrária a manutenção dos presidentes no poder. Praticamente todas as tentativas de derrubar mandatários que tiveram lugar exclusivamente na legislatura falharam. A queda dos governos geralmente envolveria uma "*interação dialética*" entre o povo e as instituições, nas quais os protestos das ruas adquirem um papel determinante.

Assim, o pior cenário para um mandatário seriam manifestações nas ruas pedindo sua saída do poder ao mesmo tempo em que conflitos institucionais estivessem acontecendo. Se o clamor das ruas consegue efetivamente chegar até o Legislativo e o presidente passa a ter dificuldades para controlar seu apoio majoritário no Congresso, a chance de uma queda seria muito grande. Como demonstrado, nem toda crise entre poderes redundava em queda presidencial, mas todas as quedas presidenciais no período analisado (excetuando-se as quedas de Manuel Zelaya e Fernando Lugo) contaram com a participação da sociedade civil e dos movimentos sociais nas ruas pedindo a saída dos presidentes.

No que diz respeito especificamente aos movimentos sociais, podemos perceber que dependendo da organização e da capacidade de mobilização junto à sociedade civil em momentos de crise conseguiram se tornar verdadeiros atores de veto junto ao Executivo. Destarte, longe de serem considerados como elemento desestabilizador da democracia na região, os movimentos sociais podem ser qualificados em grande parte como os principais defensores da soberania popular, utilizando as mobilizações contra presidentes como forma de restabelecer o equilíbrio político de seus países. Portanto, as mobilizações populares não devem ser vistas apenas como uma interrupção da ordem legal, caso contrário correremos o risco de percebermos a democracia somente em sua chave formal, ignorando seus aspectos substantivos.

Sobre as explicações de cunho institucional, realizou-se inicialmente uma reflexão sobre a constante tensão relacionada ao progressivo acréscimo do



hiperpresidencialismo na região e as possíveis consequências em relação à governabilidade; aos conflitos entre os poderes; a articulação dos sistemas partidários e a responsividade dos políticos eleitos aos anseios dos eleitores.

Como visto, uma das consequências do aumento dos poderes do Executivo foi a convicção de alguns mandatários de que possuíam maior legitimidade democrática e, conseqüentemente, direito a amplos poderes. Tal particularidade supostamente lhes permitiria agir de acordo com sua vontade, nem sempre respeitando o necessário equilíbrio com o Legislativo e o Judiciário ou mesmo a vontade popular.

Inseridos nesse contexto, podemos afirmar que ao longo dos anos 1990 e da primeira metade dos 2000, os mandatários que enfrentaram um maior número de crises políticas e quedas presidenciais geralmente reivindicaram a legitimidade adquirida pelo voto popular a seu favor, tanto nos momentos de crise, como na execução de medidas arbitrárias ao longo de seus mandatos. Atuavam como se a vitória em uma eleição majoritária lhes desse a permissão para sua livre ação como representante, mesmo que por vezes esse *mandato imperativo* significasse sobrepujar outros representantes também eleitos pelo povo, como com os legisladores, ou mesmo as mínimas garantias institucionais e jurídicas do país, expresso, por exemplo, nas intervenções no Judiciário por parte do Executivo.

Caminharam nesse sentido, por exemplo, os presidentes que realizaram a chamada *policy switch* ou estelionato eleitoral, traindo suas promessas de campanha e implementando as reformas de mercado. Em todos os casos de queda de presidentes em que um processo de *policy switch* esteve presente como uma das principais variáveis explicativas, tanto o Legislativo como o Judiciário tiveram importante papel para a destituição dos presidentes. Membros de ambos os poderes fundamentavam seus discursos de oposição aos mandatários mencionando o estelionato eleitoral como um dos motivos chave para a deposição dos mesmos, ressaltando a traição dos anseios populares expressos no sufrágio universal e a conseqüente necessidade de se retomar a soberania popular via *impeachment* presidencial.



Com o passar do tempo e o reconhecimento das consequências de muitos casos de *policy switch* malsucedidos, uma das possíveis hipóteses seria a de que determinadas instituições que delegaram "*superpoderes*" ao Executivo ao longo das últimas décadas não necessariamente estariam dispostas a continuar com essa delegação, ou talvez estariam empreendendo exatamente o caminho oposto, buscando novamente a equidade na balança de poderes, o que poderia ter resultado no histórico recente de crises em alguns dos países analisados. A boa notícia é de os últimos presidentes eleitos parecem ter aprendido com as experiências desastrosas do passado, diminuindo consideravelmente os episódios de estelionato eleitoral a partir dos anos 2000.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*. Rio de Janeiro, vol.31, n° 1, p. 5-34. 1988.

ALCÁNTARA SAEZ, Manuel. Governabilidad en América Latina y la aparición de nuevos actores. In: *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina*. Salamanca: Universidad de Salamanca, 2004.

AMORIM NETO, Octávio. *Presidencialismo e governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

ANASTASIA, Fátima; RANULFO, Carlos; SANTOS, Fabiano. *Governabilidade e representação política na América do Sul*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Fundação Unesp. 2004.

CAREY, John. Presidentialism and representative institutions. In: DOMINGUEZ, Jorge; SHIFTER, Michael (Org). *Constructing Democratic Governance in Latin America*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2003.

CHASQUETTI, Daniel. Democracia, Multipartidarismo y Coaliciones en América Latina: Evaluando la Difícil Combinación. In: LANZARO, J. (Org.), *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*. Buenos Aires: Clacso, p. 319-359. 2001.

CHEIBUB, José Antônio, PRZEWORSKI, Adam; SAIEGH, Sebastian. Government Coalitions and Legislative Success Under Parliamentarism and Presidentialism. *British Journal of Political Science*. vol. 34, p. 565-587. 2004.



COELHO, Andre Luiz. *Reflexões sobre a crise política do Equador: governabilidade e atuação do Executivo perante os conflitos entre os poderes, as pressões internacionais e os movimentos sociais*. 163 p.. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Instituto de Filosofia e Ciências Sociais. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2007.

_____. Inestabilidad política y caídas presidenciales en Sudamérica: causas y consecuencias *Revista Política*. 50:1, 2012.

_____; CUNHA FILHO, Clayton; FLORES, Fidel. Mecanismos de democracia participativa: o que há de comum nas constituições da Bolívia, Equador e Venezuela? *Observador On-line*, v. 4, n. 7, julho de 2009. Disponível em http://www.opsa.com.br/images/pdf/observador/56_observador_topico_Observador_v_4_n_0_7.pdf. Acesso em: 15 jan. 2013.

DINIZ, Eli. Governabilidade, governança e reforma do Estado. *Revista do Serviço Público*. Brasília, vol. 120, 1996.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Instituições e política no controle do Executivo. *Dados*. Rio de Janeiro, vol.44, n° 4. 689-727. 2001

_____. The Collor impeachment and presidential government in Brazil. In *Presidential Breakdowns in Latin America*, org. Mariana Llanos e Leiv Marsteintredet, 111-127. New York: Palgrave Macmillan. 2010.

_____; CANELLO, Júlio; VIEIRA, Marcelo. Governos minoritários no presidencialismo latino-americano: determinantes institucionais e políticos. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 4, dez. 2012.

FIORI, José Luís. A Governabilidade Democrática na Nova Ordem Econômica. *Novos estudos CEBRAP*. n° 43, novembro. 1995.

GARRETÓN, Manuel Antonio. *Cambios Sociales, actores y acción colectiva en América Latina*. Santiago do Chile. Cepal. 2000.

GOHN, Maria da Glória. *Teoria dos Movimentos Sociais: Paradigmas clássicos e contemporâneos*. Edições Loyola, 2006.

HAGOPIAN, Frances; MAINWARING, Scott. *The Third wave of democratization in Latin America - advances and setbacks*. New York: Cambridge University Press. 2005.

HOCHSTETLER, Kathryn. Repensando o presidencialismo: contestações e quedas de presidentes na América do Sul. *Lua Nova*, São Paulo, n 72, pp. 9-46, 2007.

JONES, Mark. *Electoral Laws and the survival of presidential democracies*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1995.



- LINZ, Juan J. Presidential or parliamentary democracy: Does it make a difference? In: LINZ, Juan; VALENZUELA, Arturo (Eds.). *The failure of presidential democracy: The case of Latin America*. Vol. 2. pp. 3-87. Baltimore: Johns Hopkins University Press. 1994.
- LLANOS, Mariana; MARSTEINTREDET, Leiv (Org). *Presidential Breakdowns in Latin America*. New York: Palgrave Macmillan. 2010.
- MAINWARING, Scott. Presidentialism, Multipartyism and Democracy: The Difficult Combination. *Comparative Political Studies*, vol. 26, nº 2, pp. 198-228. 1993.
- MAINWARING, Scott. Latin American Democratization since 1978: Democratic Transitions, Breakdowns, and Erosions. In: HAGOPIAN, Frances; MAINWARING, Scott (Ed.). *The Third Wave of Democratization in Latin America*. Advances and Setbacks. New York: Cambridge University Press, p. 14-62. 2005
- MIRZA, Christian. *Movimientos sociales y sistemas políticos en América Latina – la construcción de nuevas democracias*. Buenos Aires: Conselho Latino-americano de Ciências Sociais – Clacso, 2006.
- NEGRETTO, Gabriel. *Minority Presidents and Types of Government in Latin America*. Trabalho apresentado no Encontro da Latin American Studies Association, Dallas, Texas, 27-29 de março. 2003
- PACHANO, Simón. El proceso electoral ecuatoriano. *ARI* 101, 2006. In: <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/1042.asp>. Acesso em: 04 nov. 2006.
- PANIZZA, Francisco. *La marea rosa*. Análise de Conjuntura. *OPSA*, n. 8. 2006
- PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales. *América Latina Hoy*, n. 49, pp. 105-126. 2008.
- PESSANHA, Charles. O poder executivo e o processo legislativo nas Constituições brasileiras – teoria e prática. In: VIANNA, Luiz Werneck (Org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002.
- PITKIN, Hanna, *The concept of representation*. Berkeley: University of California, 1972.
- POSTERO, Nancy, G; ZAMOSC, Leon (Ed.). *The struggle for Indigenous rights in Latin America*. Brighton: Sussex Academic Press, 2004.
- SAMUELS, David; HOCHSTETLER, Kathryn. Crisis and Rapid Reequilibration: The Consequences of Presidential Challenges and Falls in Latin America. *Comparative Politics*. n. 43, ed. 2, janeiro. 2011.
- SILVA, Fabricio. *Vitórias na crise*. Rio de Janeiro: Ponteio, 2011.
- _____. Analisando democracias a partir das relações entre Estados e movimentos sociais: os casos da Venezuela, Bolívia e Equador. In: BRINGEL, Breno; GOHN, Maria da Glória (Org.). *Movimentos sociais na era global*. Petrópolis: Vozes, 2012.



STOKES, Susan. *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

VALENZUELA, Arturo (Ed.), *The failure of presidential democracy: The case of Latin America*. v. 2, pp. 3-87. Baltimore: Johns Hopkins University Press. 1994.

WASKMAN, Guillermo. Uruguay: la gran derrota de Lacalle. *Nueva Sociedad*. n. 124, Buenos Aires. 1993.

Recebido em 20.07.2013

Aprovado em 20.08.2013



A PROMOÇÃO DE DEMOCRACIA PELA OEA: PERSPECTIVA SOBRE OS ENVOLVIMENTOS DA ORGANIZAÇÃO NAS CRISES NAS DEMOCRACIAS DO PÓS-GUERRA FRIA

ALAN GABRIEL CAMARGO

Mestrando em Política Internacional e Comparada pelo IREL/UNB.

E-mail: camargo.irel@gmail.com

RESUMO: Em termos gerais, o artigo em pauta analisa como se deu a operacionalização dos principais instrumentos de promoção de democracia da Organização dos Estados Americanos (OEA) na amostra de 23 casos de crises nas democracias do Pós-Guerra Fria e quais as conclusões gerais acerca deste processo específico de democratização. Para isso, empregou-se o método *indutivo* por meio do qual se percorreu o procedimento discriminado: levantamento, classificação e observação das crises; análise do envolvimento da OEA em cada inflexão política selecionada e, por fim, cruzamento dos dados para a formulação das hipóteses conclusivas. A partir dos resultados empíricos, duas hipóteses são traçadas para a investigação conduzida: 1) A OEA não atua igualmente em todas as ocorrências de inflexões democráticas e 2) a natureza das crises é uma variável interveniente na promoção de democracia pela entidade regional.

Palavras-chave: Organização dos Estados Americanos (OEA); Promoção de democracia; Crises nas democracias.

ABSTRACT: The objective of the present article is to analyze how the Organization of American States (OAS) carried their main instruments for promoting democracy in 23 cases of crises in Latin-American democracies in post-Cold War and, then, find the general conclusions about this specific way of democratization. For this purpose, the study applied the *inductive method* through the following proceedings: identification, classification and observation of crises in Latin-American democracies; analysis of OAS involvement in each crisis and, lastly, interpretation of the data for formulating the conclusive hypotheses. From the empirical results, two hypotheses were found in this inquiry: 1) the OAS does not act similarly in all of the crises in democracy and 2) the nature of crisis is an intervening variable in promotion of democracy for OAS.

Keywords: Organization of American States (OAS); Promotion of democracy; Crises in democracy.



INTRODUÇÃO

Uma das transformações mais significativas do sistema internacional nas últimas décadas foi o aumento quantitativo dos regimes democráticos. De acordo com a classificação da Freedom House (2013), 31% dos países investigados eram considerados “livres” no ano de 1980, ao passo que 37% deles ainda permaneciam na qualidade de “não livres”. No seu último relatório (FREEDOM HOUSE, 2013), a instituição apresentou um panorama evidentemente adverso, ao demonstrar o avanço significativo dos Estados “livres” para 46% e a diminuição dos “não livres” à marca de 24%.

Para Samuel Huntington (1996: 3-25), tal reconfiguração conforma o que denomina de “Terceira Onda” ou, em outras palavras, o conjunto de transições para a democracia que, quantitativamente, foram superiores às Ondas precedentes¹. No raciocínio que traça, o fenômeno seria consequência da desvalidação autoritária; mudança no dogma da Igreja Católica; desenvolvimento econômico e educacional dos países; reforma das políticas externas – como a dos Estados Unidos, por exemplo – e contágio internacional pelos efeitos de *snowballing*.

Por isso é que Francis Fukuyama (1991: 659-664) assinalou a “democracia como um fenômeno global” não em decorrência simplesmente do crescimento numérico, mas, sobretudo, do caráter ideológico. Como resultado da razão, os homens teriam reconhecido o valor e modelo por excelência na democracia, conferindo a tal bastião tamanha licitude e desejabilidade a ponto de conformá-lo como momento elevado da evolução humana – ou, nos termos do próprio autor, o “Fim da História”.

1 A proposta de Huntington (1996: 3-25) identifica três Ondas de Democratizações ao longo da história. A primeira contextualiza-se entre 1828 e 1926, a segunda compreende o período entre 1943 e 1961, e a terceira, originada em 1974, permanece até a contemporaneidade. É interessante notar que, ao passo em que as duas primeiras seguiram-se pelas “Ondas Reversas” – ou, melhor dizendo, de retorno ao autoritarismo –, o último movimento não teria demonstrado este aspecto até o presente para o autor.



A PROMOÇÃO DE DEMOCRACIA PELA OEA...

Num ângulo contraposto, Ken Jwitt (1996: 26-35) nos demonstra que, diferentemente do esperado, o fim da União Soviética não teria vinculado os países do Terceiro Mundo automaticamente aos padrões ocidentais; longe de únicos, estes foram entendidos como uma das formas possíveis (*ways of life*) para o enquadramento na nova ordem. Por isso, reconhecendo o vácuo, desafios e instabilidades que permaneceram mesmo com a opção pela Democracia Liberal, o autor propõe a ideia da “longa marcha para a democracia” em contraponto à convicção otimista de Huntington e Fukuyama.

E é com o foco nos descompassos acima que Larry Diamond (1999: 3-19) nos indica o enfraquecimento do “boom” da Terceira Onda em decorrência dos problemas que foram de encontro às expectativas da época. Sua perspectiva contesta a premissa de que as transições teriam encaminhado necessariamente governos democráticos, já que as Pseudodemocracias e Não-democracias também seriam resultantes do mesmo processo em questão. A ênfase, como se nota, não reside no salto quantitativo, mas, precisamente, na qualidade dos regimes emergentes, o que demonstra, desde então, o esforço teórico de questionar a democratização como processo assertivo ou automático.

Por isso é que a América Latina, nesses termos, passou a ser objeto de inquirições corriqueiras em decorrência dos desafios para instalar ou desenvolver seus regimes. Desde os processos de transição lançados ao longo das décadas de 1980 e 1990, tais países tiveram suas instituições abaladas em inúmeras vezes por *crises nas democracias*. Debilidades como corrupção, queda de presidentes, usurpação dos altos cargos, golpes de Estado e revoltas sociais tornaram-se ocorrências crônicas no hemisfério e colocaram à prova o funcionamento e a consolidação, nos termos liberais, das democracias emergentes.

O fato é que, mesmo com as forças que perturbam a estabilidade, certas iniciativas são destinadas à reversão desses quadros, tanto nos planos domésticos quanto transnacionais e hemisféricos. Dentre elas, optamos pela análise da



ALAN GABRIEL CAMARGO

Organização dos Estados Americanos (OEA) por três motivos em especial: 1) baixa produção acadêmica sobre a entidade; 2) consonância do seu propósito aos padrões da Democracia Liberal, reconhecido e ensejado pela hegemonia norte-americana, o vetor desta agenda no Pós-Guerra Fria; 3) ser referência, ainda que indireta, às demais iniciativas que se esforçam para consolidar os regimes da região.

Partindo do pressuposto de que as democracias são factíveis de promoção e consolidação por vias externas aos Estados (CASTRO SANTOS 2010: 15-18; FARER 1996: 1-25; PEVEHOUSE 2002: 515-549), este artigo objetiva investigar a operacionalização dos principais instrumentos da OEA para impedir as instabilidades políticas ou reverter as crises latino-americanas. Ao tomarmos a Organização enquanto *variável independente* de pesquisa e a Democracia Liberal como *variável dependente*, analisaremos a amostra de 23 episódios que, de alguma forma, sensibilizaram a instituição e receberam medidas para remediar a instabilidade naquele padrão de governo. Para isso, cursaremos o *método indutivo* através do qual observaremos e classificaremos estas crises de acordo com os indicadores do Observatório Político Sul-Americano (OPSA, 2010); analisaremos os envolvimento da OEA em cada ocorrência para, então, articular os resultados e formular as hipóteses conclusivas acerca desta forma específica de promoção de democracia.

O REFERENCIAL TEÓRICO DA DEMOCRACIA LIBERAL E SUA PROMOÇÃO NO PÓS-GUERRA FRIA

Embora controversa, a democracia moderna é tomada por parte da literatura ocidental como tradição de Joseph Schumpeter (1961: 300-360). De acordo com a abordagem *procedimentalista* que propõe, o autor delinea o regime democrático como um “[...] sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor” (Schumpeter 1961: 321). Para esta fórmula teórica, os procedimentos de tomada de decisão são transformados em método para constituir os governos. A preocupação de Schumpeter com a formulação de um sistema coerente faz o autor



A PROMOÇÃO DE DEMOCRACIA PELA OEA...

depositar ao cargo das elites todas as prerrogativas para competir e conduzir os negócios públicos, deixando aos cidadãos apenas a liberdade para escolher os candidatos que tomarão as decisões em seu nome. Por isso é que Guillermo O'Donnell (1999: 525) atribui o caráter "elitista" ao modelo de democracia schumpeteriano.

Robert Dahl (2005: 25-50), pressupondo que nesta lógica deveria operar a contínua responsividade entre governantes e governados, prefere acurar a democracia como um protótipo não executável na realidade. Sendo, portanto, um modelo normativo, o autor reconhece nos exemplos empíricos um conceito mais factível, a *Poliarquia*, que, para maximizar suas formas na direção de uma democracia "de fato", duas premissas seriam fundamentais: a contestação pública e o direito de participação política. E é dessa forma que Dahl consegue êxito em relação a Schumpeter ao colocar a participação como possibilidade para além das elites. De acordo com o autor, o processo democrático se concretiza na medida em que os indivíduos exercem um grau relativamente alto no controle dos líderes, em função das garantias conferidas pelo próprio sistema democrático, traduzido empiricamente na Poliarquia. Tem-se, portanto, que, para além da competição eleitoral, as prerrogativas de liberdades civis e direitos políticos a todos os cidadãos para participarem e influírem na dinâmica política são elementos fundamentais para a democracia em Dahl.

Nesta altura, chega-se à noção mais elementar que se tem na literatura: um regime político constituído a partir de eleições – livres, regulares e justas – fundamentadas na estrutura de direitos e liberdades garantidas a todos os indivíduos que pertencem a este sistema. Para alguns autores, esta fórmula alude a um *modelo procedural mínimo de democracia* (CASTRO SANTOS, 2001: 734). Para outros, o conceito schumpeter-dahlsiano define o prospecto de uma *Democracia Eleitoral* (DIAMOND, 1999: 10) por assinalar a centralidade dos pleitos na definição dessa forma de governar.



ALAN GABRIEL CAMARGO

Mas a crítica feita por O'Donnell (1999: 537) prefere conceber este modelo como *Democracia Realista*, não pela sua restrição aos elementos das eleições, liberdades e garantias, mas, principalmente, por delimitar um espaço peculiar de análise. Em outros termos, Guillermo O'Donnell identifica aqui um espectro que contextualiza a democracia nos padrões dos países do Norte, especialmente Estados Unidos e Europa Ocidental. E é assim também que abordamos tal conceito, ao distinguir nele uma carga epistemológica não necessariamente condizente com as realidades de outros contextos geográficos, como a América Latina, por exemplo. Isso não significa discutir as chances de sua conveniência para a região – já que, concordando-se ou não, este molde ainda é hegemônico na Ciência Política para se identificar as democracias modernas –, mas de reconhecer nele uma proposta típica de uma visão de mundo que atravessou processos históricos e realidades diferentes. Fazemos a mesma noção com o modelo da Democracia Liberal.

Em grande âmbito, esta compreende uma “proposta expandida” (CASTRO SANTOS, 2001: 741), ou, por assim dizer, um esforço para acrescentar novos atributos ao protótipo mínimo – eleitoral ou realista, como quiserem. Para Larry Diamond (1999: 10-11), seu autor por excelência, a *Democracia Liberal* se distingue na medida em que se amplia o suficiente para incorporar as questões de contrapesos constitucionais, transparência, *accountability*, liberdade, pluralismo e supremacia civil que, em certos aspectos, são descuradas pela geração de Schumpeter e Dahl. Nesse sentido é que, em suas palavras, a Democracia Liberal conforma

[...] first, the absence of reserved domains of Power for the military or other actors not accountable to electorate, directly or indirectly. Second, in addition to the vertical accountability of rulers to the ruled (secured mainly by through elections), it requires the horizontal accountability of officeholders to one another; this constrains executive power and so helps protect constitutionalism, legality, and the deliberative process. Third, it encompasses extensive provisions for political and civic pluralism as well as for individual and group freedoms [...] (DIAMOND, 1999: 10-11).



A PROMOÇÃO DE DEMOCRACIA PELA OEA...

Mas a atenção que chamamos novamente aqui é a natureza do conceito da Democracia Liberal como parte das experiências e expectativas norte-americanas desde o Pós-Guerra Fria. Isso porque, ao se encerrar o conflito entre as superpotências, os Estados Unidos se depararam com uma nova realidade que, isenta das supostas ameaças comunistas, propiciou a Washington difundir amplamente os valores da tradição liberal. Por isso é que, como parte da sua consolidação hegemônica, os Estados Unidos passaram a conformar uma nova ordem internacional e pressionar os países para se adequarem ao exercício da democracia em questão. E, nesse sentido, a própria OEA, embora marcada por uma nova dinâmica desde os anos 1990, ainda demonstra seu viés ao *hegemon* quando apresenta sua compreensão de democracia, muito semelhante à proposta liberal:

São elementos essenciais da democracia representativa, entre outros, o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, o acesso ao poder e seu exercício com sujeição ao Estado de Direito, a celebração de eleições periódicas, livres, justas e baseadas no sufrágio universal e secreto como expressão da soberania do povo, o regime pluralista de partidos e organizações políticas, e a separação e independência dos poderes públicos (OEA 2001).

Tem-se, portanto, um formato de democracia para a região conformado aos padrões estadunidenses e que não corresponde, obrigatoriamente, à realidade da América Latina. Como aponta O'Donnell (1996a: 5-6), esses países simbolizam um ponto de inflexão às tradições democráticas, uma vez que suas dinâmicas políticas se mostram operar também sob a lógica de instituições informais, como o *particularismo*, por exemplo. Para o autor, o que está em jogo não é o pressuposto de adequação aos moldes norte-americanos, mas, sim, reconhecer novas formas igualmente democráticas que se isentam daqueles padrões altamente formais.

A preocupação de O'Donnell é reconhecer os países da região como exemplares que combinam instituições formais – neste caso, as próprias eleições regulares –, particularismo e distanciamento entre ambos. Dessa simbiose, deriva a proposta de *Democracias Delegativas* para designar os exemplares latino-



ALAN GABRIEL CAMARGO

americanos, em que há pouca transparência no exercício das regras do jogo; ausência de mecanismos expressivos para *accountability* vertical e horizontal; constantes acusações e disputas entre o Executivo e o Legislativo; personificação política na figura do Presidente da República, e isolamento deste no poder (O'DONNELL, 1996b: 94-108).

Todavia, mesmo em face das críticas e desconfianças que se tenha, o modelo da Democracia Liberal ainda é parâmetro para avaliar ou consolidar as democracias que emergiram da Terceira Onda. Concordemos ou não com seu modelo, embasamento ou proposta, reconhecer a Democracia Liberal torna-se fundamental para a compreensão dos esforços contemporâneos de promover e exportar esse regime internacionalmente.

Dessa forma é que, para a nova geração de autores, diferentemente do que concebe a literatura política, as democracias do Pós-Guerra Fria podem ser consolidáveis não somente por conta doméstica, mas também a partir dos incentivos e forças externas. Como sintetiza Castro Santos (2010: 15), esta corrente conforma o que chama de “literatura da exportação de democracia” que, ao tomar o modelo liberal como parâmetro, busca reconhecer os fatores internacionais que possam facilitar, veicular ou promover tais regimes no contexto nacional.

E nessa geração é que destacamos, sobretudo, Jon Pevehouse (2002: 515-549), autor que enfatiza as organizações internacionais como elemento externo primordial para o estudo da democratização. Em sua obra, o autor opta pelas entidades regionais que, na função de variáveis importantes, demonstrariam três “mecanismos causais” (PEVEHOUSE, 2002: 519) para o fim democrático: pressão externa, somada às forças domésticas para conduzir à liberalização do autoritarismo; demonstração às elites nacionais dos baixos custos possíveis à democratização e, finalmente, socialização desses grupos, tanto interna quanto externamente.

A partir das ideias acima, e com o suporte na geração mais recente da literatura – mesmo reconhecendo o viés norte-americano que a marca –, parece-nos



A PROMOÇÃO DE DEMOCRACIA PELA OEA...

coerente pressupor que os atores externos influem de alguma forma na consolidação das democracias e não podem, por consequência, serem negligenciados nas análises. Por ocasião das restrições unilaterais, pressões multilaterais, condicionalidades ou intervenções armadas, os regimes políticos demonstram cada vez mais a participação do externo na (re)configuração democrática. E é por isso que a agenda da promoção de democracia, desde então, não pode desprezar as forças que partem do exterior, principalmente das organizações internacionais. Por tal razão, e baseados na perspectiva de Pevehouse, tomamos a OEA enquanto ator com incisões significativas à promoção democrática por dois elementos típicos da sua ordem: corpo de normas e instrumentos políticos para a gerência das crises contemporâneas. Analisaremos no próximo tópico o conjunto de ambos os atributos desta organização no Pós-Guerra Fria.

A OEA: ESFORÇOS REGIONAIS PARA A PROMOÇÃO DE DEMOCRACIA

Formatada em 1948 sob os auspícios estadunidenses, a OEA emerge num contexto árduo da política internacional, marcada pela bipolaridade entre as superpotências e afirmação da Guerra Fria. Apesar dos esforços para institucionalizar cada vez mais o processo de integração regional, a OEA evidenciou grandes contradições de interesse entre os Estados Unidos e os países do sul desde os primeiros anos da sua existência. Enquanto os norte-americanos defendiam criar uma zona de segurança no continente para rebater as ameaças soviéticas, os demais Estados focalizavam suas expectativas na promoção do desenvolvimento econômico e social (RIBEIRO, 2006: 21).

Não seria indubitável que, em face dessas divergências, os propósitos estadunidenses levaram vantagem aos demais em decorrência da sua capacidade hegemônica na região. Ao longo das décadas que compuseram a Guerra Fria, o que observamos na dinâmica hemisférica foram empenhos para estabelecer uma noção



ALAN GABRIEL CAMARGO

comum de segurança, deixando para segundo plano a agenda de democracia. Por isso Farer (1996: 9-10) nos lembra que, pelo objetivo de manter a região segura da ameaça comunista, a OEA demonstrou um caráter “ambíguo” no que tange ao suporte à democracia, já que comportou em seu multilateralismo tanto países democráticos quanto ditatoriais. Como se percebe, a Organização indispunha de uma estrutura favorável à criação de consensos e esforços para viabilizar os regimes democráticos.

Nesse sentido é que o papel da OEA nas democratizações regionais deve ser entendido na lógica do Pós-Guerra Fria. Fatores como a concepção da democracia como “fenômeno global” (FUKUYAMA, 1991: 659-664), redemocratização dos países latino-americanos e menor intervenção direta dos Estados Unidos permitiram aos membros cooperar de forma mais articulada para criar uma percepção comum quanto à democracia e fixar este arquétipo como princípio da convivência regional. Para Rubén Perina (2001: 312), inicia-se, desde então, o que denomina de “Novo Rol da OEA”.

Desse modo, já no *Compromisso de Santiago com a Democracia Representativa e Renovação do Sistema Interamericano* de 1991, a OEA expressou ser a democracia “o regime de governo do continente”, e seu exercício, promoção, consolidação e desenvolvimento seriam tomados como ações necessariamente compartilhadas. Por isso, mediante as alterações em curso na política regional da época, a Organização clamou a cooperação entre os Estados para delinear uma agenda unificada de respostas coletivas aos casos de abalos políticos (ACEVEDO & GROSSMAN, 1996: 137-140).

O instrumento que emergiu do propósito, no mesmo ano, foi a *Resolução 1080*. Em suas disposições, o documento conferiu ao Secretário Geral a incumbência de convocar extraordinariamente o Conselho Permanente, bem como a Assembleia Geral e a Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, mediante a interrupção súbita da ordem democrática, ou do exercício de poder de quaisquer



A PROMOÇÃO DE DEMOCRACIA PELA OEA...

governos constitucionais. Segundo as regras desta Resolução, as instâncias deveriam examinar os casos em pauta a fim de adotar medidas pertinentes e instruir alternativas para restaurar o regime ora em crise (ACEVEDO & GROSSMAN, 1996: 137-140).

Um novo mecanismo veio alterar as formas de ação conjunta ao inserir uma medida mais severa e punitiva ao rol. O chamado *Protocolo de Washington* de 1992, ao mesmo tempo em que alterou a Carta da OEA, dispôs que, mediante a queda pela força de um governo constitucional, os países deliberariam a possibilidade de suspensão como último recurso após a ineficácia de investidas anteriores (ACEVEDO & GROSSMAN, 1996: 137-140). O que notamos, a partir daqui, é a alocação da democracia como critério de legitimidade à participação na OEA (COOPER & LEGLER, 2001: 106).

Parece indubitável ser este o dispositivo mais intransigente arquitetado pela entidade. Sua essência foi preservada até meados de 2001, quando os líderes adotaram a *Carta Democrática Interamericana*, que veio compilar e substituir os acordos anteriores numa única concordata.

O novo documento, além de expressar, pela primeira vez, a compreensão da OEA sobre o conceito de democracia², lançou proposições ainda mais abrangentes para, não somente reverter, como também evitar as crises. Em ocasiões que pudessem afetar a ordem legítima do poder, tanto o Secretário Geral quanto o Conselho Permanente teriam a prerrogativa de realizar visitas ao país a fim de avaliar o caso para remediar possíveis abalos. Já as ocorrências de rupturas democráticas ou de alteração da ordem constitucional, concebidas como “obstáculos à participação do Estado na OEA” (OEA, 2001), despertariam reuniões extraordinárias do Conselho Permanente para a adoção de instrumentos, como medidas diplomáticas, ou convocação extraordinária da Assembleia Geral. Se esta constatasse a permanência da crise e o insucesso das gestões diplomáticas, o governo deixaria de participar da

² Cf. citação (OEA, 2001) apresentada na introdução deste trabalho.



ALAN GABRIEL CAMARGO

OEA e se manteria em tal condição até que a crise fosse revertida (Bueno & Mello 2001: 221-245).

Instrumentos da OEA e seus indicadores analíticos

Traçado o rol de normas para a ação regional, resta-nos, neste tópico, identificar os instrumentos políticos que capacitam a OEA para gerenciar as crises nas democracias desde 1990. O levantamento e a observação deste estudo revelaram a quantidade variada de instrumentos que, para os fins do trabalho, foram selecionados de acordo com a recorrência das suas aplicações. Para que conseguíssemos identificar e analisar tais ferramentas da Organização na amostra, optamos por condensá-las em indicadores analíticos que apresentamos a seguir:

- Apoio Moral/Retórico;
- Condenação Moral/Retórica;
- Encaminhamento do caso ao Conselho de Segurança das Nações Unidas;
- Expulsão da Organização;
- Mediações (mediação técnica ou mediação do Secretário Geral);
- Missão Civil (missão de caráter não militar e de proteção aos civis);
- Missão Técnica (observações especializadas, auxílio técnico, investigações ou avaliações do caso);
- MOE (Missão de Observação Eleitoral);
- Pressões Internacionais (recomendação a outros países e instituições não regionais para que reavaliassem suas relações com o país em crise e adotassem alguma medida restritiva);



A PROMOÇÃO DE DEMOCRACIA PELA OEA...

- Pressões Regionais (recomendação de embargos regionais, pressões diplomáticas, solicitação de restituição imediata dos antigos governantes ou respeito à ordem constitucional);

A “LONGA MARCHA PARA A DEMOCRACIA” NA AMÉRICA LATINA

Christopher Thomas (1998: 5-6) entende que, desde os movimentos emancipatórios, as antigas colônias espanholas pautaram suas instituições no perfil anteriormente criado pelos Estados Unidos. A potência hemisférica, que se investia da característica republicana, firmou-se como modelo para as nações que se formavam no continente o que, na opinião do autor, marcou os primeiros esforços de construir regimes democráticos a partir deste formato específico. No entanto, os processos cursados pela região ao longo do século XX evidenciaram as enormes dificuldades de colocar em prática o exercício democrático (PERINA, 2000: 201-239).

No plano regional, em tempos da Guerra Fria, é importante lembrarmos o caráter ambíguo das forças que animavam o hemisfério, a exemplo dos Estados Unidos e da própria OEA. A instituição não possuía mecanismos e espaço suficientes para exigir dos seus membros o comprometimento com a ordem democrática e, por tal razão, alocou-se como força periférica na mediação das crises ou promoção das democracias.

O fato é que, mesmo com as reinstalações democráticas nas últimas três décadas, quando boa parte dos acadêmicos apostava no sucesso dessas reformas, os governos emergentes conviveram com dificuldades que puseram à prova as novas instituições. Enquanto Rubén Perina (2000: 201-239) nos lembra dos atentados aos direitos humanos e das ocorrências frequentes de escândalos eleitorais e de corrupção como marcas da dificuldade apontada, Guillermo O'Donnell (1996b: 94-108), mais uma vez, resgata suas argumentações sobre o modelo delegativo dessas democracias. Diamond (1999: 1-19) entende que, embora a ameaça de reversão à



ALAN GABRIEL CAMARGO

ditadura esteja afastada nesses contextos, os empecilhos seriam fatores que, em vez de impedir o exercício democrático, tornariam custosas e árduas as tentativas de consolidação. Por isso, parece-nos razoável, novamente, contextualizar a América Latina nos termos da “longa marcha para a democracia” expressa por Jowitt (1996: 34-35), como região com entraves significativos à construção do protótipo liberal nas últimas décadas, como quer a OEA.

Crises democráticas, Instabilidades Políticas e seus indicadores

Das fragilidades apontadas, decorreram inúmeras situações no Pós-Guerra Fria que tornaram crítica – ou até mesmo decisiva – a continuidade da consolidação democrática, inclusive a ensejada pela OEA. Analisadas no presente artigo enquanto “crises nas democracias”, estas são respaldadas nos indicadores do Observatório Político Sul-Americano (OPSA) que, embora restringido ao subcontinente aludido, fornece um instrumento pertinente também à aplicação na América Latina em contexto amplo por conta do seu foco institucional.

Na publicação “Mapa da Estabilidade” (OPSA, 2010), o Observatório investiga as *crises institucionais* e *violências políticas* que ocorrem nos países da América do Sul. Para significar uma “instabilidade” – ou “crise na democracia” de acordo com a nossa abordagem –, as ocorrências devem apresentar pelo menos um dos indicadores que sintetizam as seguintes definições:



TABELA 1: Indicadores de Instabilidade Política

INDICADOR	DEFINIÇÃO
<i>Golpe</i>	Golpe, Atentado de Golpe, Contragolpe
<i>Guerra Civil</i>	Avanço de guerrilhas, ataques maciços, violação de acordos, choque de tropas, assassinato de autoridades
<i>Estado de Emergência</i>	Declaração ou extensão de Estado de Emergência em escala nacional, departamento província ou estado com mais de 100.000 habitantes
<i>Interrupção do Mandato Presidencial</i>	<i>Impeachment</i> , resignação, antecipação de eleições
<i>Revolta Social</i>	Violência contra o governo central e implicação de 100 feridos ao mínimo.

Fonte: OPSA, 2010

Ao fazer o levantamento documental do Conselho Permanente e da Assembleia Geral que apontam as reações da OEA ante os descompassos da América Latina desde 1990, selecionamos os 23 crises – sendo estas nos termos dos indicadores de instabilidade – mais relevantes para os propósitos desta análise. A amostra se baseou na verificação dos seguintes critérios: 1) ser alvo de, pelo menos, um dos indicadores de instrumentos da OEA – estabelecidos e apresentados por nós anteriormente nesta comunicação; 2) contemplar regiões variadas da América Latina, de modo a abarcar os diferentes contextos sociais, políticos e econômicos do hemisfério; 3) distribuir-se de modo mais ou menos uniforme ao longo do período histórico compreendido entre o primeiro semestre de 1990 e o último semestre de 2012. A seguir, elencamos os casos da amostra e os respectivos indicadores de instabilidade política que os marcam:



ALAN GABRIEL CAMARGO

TABELA 2: Naturezas das crises nas democracias do Pós-Guerra Fria (1990-2012)

Ano	País	Evento(s)	Natureza(s) da crise
1990-91	Suriname	Golpe de Estado	Golpe
1991-94	Haiti	Golpe de Estado	Golpe
1992	Venezuela	Golpe de Estado	Golpe
1992	Peru	Auto-Golpe	Golpe
1993	Guatemala	Auto-Golpe	Golpe
1996	Paraguai	Golpe de Estado	Golpe
1997-98	Equador	<i>Impeachment</i>	Interrupção do Mandato Presidencial
1998-99	Paraguai	Ameaça de Golpe	Golpe
2000	Equador	Renúncia do Cargo	Interrupção do Mandato Presidencial
2000	Paraguai	Ameaça de Golpe	Golpe
2001-06	Haiti	Renúncia do Cargo e Revoltas Sociais	Interrupção do Mandato Presidencial e Revoltas Sociais
2002	Venezuela	Golpe de Estado	Golpe
2003	Bolívia	Renúncia do Cargo	Interrupção do Mandato Presidencial
2003-06	Peru	Estado de Emergência	Estado de Emergência
2005	Equador	Estado de Emergência e <i>Impeachment</i>	Estado de Emergência e Interrupção do Mandato Presidencial
2005	Bolívia	Renúncia do Cargo	Interrupção do Mandato Presidencial
2005	Nicarágua	Ameaça de Golpe	Golpe
2008-09	Bolívia	Revoltas Sociais e Estado de Emergência	Revoltas Sociais e Estado de Emergência
2009-11	Honduras	Golpe de Estado	Golpe
2012	Paraguai	<i>Impeachment</i>	Interrupção do Mandato Presidencial

Fonte: elaborada pelo autor

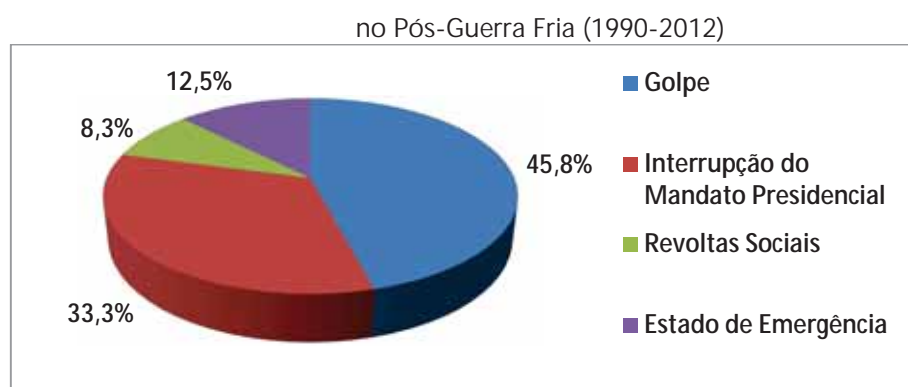
Como percebemos na tabela, as instabilidades levantadas se diversificam quanto ao país de ocorrência, duração e natureza dos abalos. Mesmo com as idiosincrasias, o recorte histórico demonstra a recorrência de certos eventos, como os Golpes de Estados, por exemplo, que se sobressaíram quantitativamente às demais instabilidades no período Pós-Guerra Fria. Para que tivéssemos uma perspectiva sobre as categorias das crises e suas proporções em relação à amostra, traçamos o gráfico que segue:

FIGURA 1: Proporção das naturezas de crises democráticas latino-americanas

Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.2. n.3, jan./jun., 2013
Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>>



A PROMOÇÃO DE DEMOCRACIA PELA OEA...



A imagem nos mostra que, dos casos investigados, a maior parte se enquadra nas tipologias de Golpe (45,8%) e Interrupção do Mandato Presidencial (33,3%), ao passo que as demais – Estado de Emergência e Revoltas Sociais – conformam, respectivamente, 12,5% e 8,3%. Depreende-se, portanto, que as instabilidades mais recorrentes dentro do período analisado são também as formas de abalo mais críticas que um regime em consolidação democrática pode enfrentar. O panorama obtido com estes dados pode nos sugerir, desde já, a veiculação de medidas mais incisivas por intermédio da OEA para a reversão destes descompassos agudos.

INTERVENÇÕES DA OEA

Os dados demonstram que, tanto os Golpes quanto as Interrupções do Mandato Presidencial são os principais dilemas enfrentados pela Organização em termos de consolidação democrática por conta, evidentemente, dos abalos significativos que provocam nas instituições e das ocorrências reiteradas que registraram. Desde o caso emblemático do Haiti em 1991, quando o presidente Aristide foi deposto pelo general Raul Cédras, passando pela suspensão da ordem democrática por Fujimori no Peru em 1992, ameaça de golpe do general Oviedo ao presidente interino do Paraguai em 1998, até os casos mais recentes da resignação



ALAN GABRIEL CAMARGO

no Haiti em 2004 e a deposição do equatoriano Lucio Gutiérrez em 2005, a OEA empregou medidas variadas para resgatar a normalidade política.

Nas ocasiões em que os representantes do hemisfério decidiram aplicar a Resolução 1080 – Golpe do Haiti em 1991; Peru 1992; Guatemala 1993 e Paraguai 1996 –, notou-se maior consenso e objetividade em torno dos processos que encaminharam ações imediatas e forçosas à subversão das rupturas políticas (COOPER & LEGLER, 2001: 105-108). Nestas crises, houve a implantação de instrumentos como envio de operações civis e invocação das Nações Unidas – Haiti 1991; pressão para que os demais países reavaliassem suas relações com o governo interino e impusessem alguma forma de restrição bilateral; negociações com os líderes golpistas para a formulação de uma agenda que reencaminhasse a institucionalidade democrática; acompanhamento do Secretário Geral para a verificação da legitimidade do processo e envio de missões técnicas para o aprimoramento institucional e da cultura cívica – Paraguai 1996.

A mesma tendência revelou-se mantida a partir dos anos 2000, quando passou a vigorar a Carta Democrática Interamericana. Sua capacidade de mobilizar imediatamente a coletividade hemisférica tornou-se um recurso que conferiu ao Secretário Geral maior prerrogativa e abertura para intervir de forma diplomática entre as partes em conflito. Ademais, observou-se novamente a invocação das Nações Unidas e a decisão de respaldar a MINUSTAH (em francês: *Mission des Nations Unies pour la Stabilisation em Haiti*), além da mobilização regional corriqueira para estimular os países a pressionar a volta da ordem política – Haiti 2001; Venezuela 2002 e Honduras 2009. O Golpe que derrubou Manuel Zelaya do governo hondurenho ganhou centralidade entre os demais por conta de ser o único caso, desde o fim da Guerra Fria, que implicou a suspensão do governo infrator.

Por outro lado, a análise das incidências de *impeachment*, renúncia presidencial ou resignação nos revela o emprego de recursos enfáticos, porém não imediatos, uma vez que não despertaram a Resolução 1080 ou a Carta Democrática



A PROMOÇÃO DE DEMOCRACIA PELA OEA...

Interamericana – com exceção do Haiti em 2001, quando esta foi invocada. Casos como Equador em 1997, 2000 e 2005; Bolívia em 2003 e 2005 e Paraguai em 2012 apresentaram em comum a reação da OEA solicitando o respeito à ordem democrática. Em ocorrências mais específicas, houve também o monitoramento de eleições – Equador 1997; apelo a certas entidades financeiras internacionais para auxiliar na construção da governança democrática – Equador 2000; reconhecimento e apoio às lideranças comprometidas com o processo democrático – Bolívia 2003 e 2005; e mediação do Secretário Geral – Paraguai 2012.

Nas crises de Estado de Emergência ou Revoltas Sociais, claramente se nota uma reação menos direta ou objetiva da OEA. Tais crises foram conduzidas, em sua grande parte, de maneira discursiva e recomendatória, pouco capaz de atingir o consenso entre os representantes da região quanto a instrumentos para além da retórica. É o que se nota, por exemplo, com a expressão de solidariedade ao presidente Evo Morales – Bolívia 2008; solicitação da busca pelo consenso e respeito aos parâmetros constitucionais – Peru 2003-2006 e Bolívia 2008; além do envio de observadores para a avaliação do caso – Equador 2005 –, mesmo que, ao final, nenhuma conclusão tenha sido frisada em seus relatórios. A tabela a baixo sintetiza o registro das medidas analisadas:



ALAN GABRIEL CAMARGO

TABELA 3: Instrumentos aplicados pela OEA às crises democráticas do Pós-Guerra Fria de acordo com a natureza destas instabilidades

CATEGORIA	PERÍODO	PAÍS	INSTRUMENTOS APLICADOS PELA OEA
Golpe	1990-91	Suriname	MOE
	1991-94	Haiti	1) R.1080; 2) Pressões Regionais; 3) Missão Técnica; 4) Missão Civil; 5) Encaminhamento do caso às Nações Unidas.
	1992	Venezuela	1) Pressões Regionais; 2) Missão Técnica.
	1992	Peru	1) R.1080; 2) Pressões Regionais; 3) Pressões Internacionais; 4) Mediação; 5) Missão Técnica.
	1993	Guatemala	1) R.1080; 2) Pressões Regionais; 3) Pressões Internacionais; 4) Mediação.
	1996	Paraguai	1) R. 1080; 2) Mediação; 3) Missão Técnica.
	1998-99	Paraguai	Condenação Moral/Retórica
	2000	Paraguai	1) Condenação Moral/Retórica; 2) Missão Técnica.
	2002	Venezuela	1) Carta Democrática Interamericana; 2) Mediação.
	2005	Nicarágua	1) Missão Técnica; 2) Pressões Regionais.
Interrupção do Mandato Presidencial	2009-11	Honduras	1) Carta Democrática Interamericana; 2) Pressões Regionais; 3) Expulsão da Organização.
	1997-98	Equador	1) Missão Técnica; 2) MOE.
	2000	Equador	1) Pressões Regionais; 2) Pressões Internacionais; 3) Missão Técnica.
	2001-06	Haiti	1) Carta Democrática Interamericana; 2) Mediação; 3) Envio do caso às Nações Unidas; 4) Missão Civil.
	2003	Bolívia	1) Apoio Moral/Retórico.
	2004	Equador	1) Pressões Regionais; 2) Missão Técnica.
	2005	Bolívia	1) MOE.
Estado de Emergência	2012	Paraguai	1) Mediação; 2) Missão Técnica.
	2004	Equador	1) Pressões Regionais; 2) Missão Técnica.
	2004	Peru	1) Condenação Moral/Retórica; 2) Missão Técnica
Revoltas Sociais	2008	Bolívia	1) Pressões Regionais; 2) Condenação Moral/Retórica; 3) Mediação
	2001-06	Haiti	1) Carta Democrática Interamericana; 2) Mediação; 3) Envio do caso às Nações Unidas; 4) Missão Civil.
	2008	Bolívia	1) Pressões Regionais; 2) Condenação Moral/Retórica; 3) Mediação

Fonte: elaborada pelo autor

FATOS CONCRETOS; DIFERENTES ABORDAGENS

Embora sejam poucos os acadêmicos dedicados à investigação da OEA, conseguimos reconhecer perspectivas contrastantes acerca das intervenções em defesa da democracia. Craig Arcenaux e David Pio-Berlin (2007: 1-31) entendem que a promoção democrática da Organização é parcial e marcadamente seletiva por dois



A PROMOÇÃO DE DEMOCRACIA PELA OEA...

motivos. O primeiro deve-se ao trato distinto conferido pela OEA às instabilidades que entram em sua pauta; já o segundo repousa sobre os interesses em jogo, uma vez que os governos da região atuariam vigorosamente apenas nos casos de ameaças aos seus interesses. Por isso, aqui, induz-se que a instituição atua decisivamente nos casos em que as ameaças são claras, o que não se verifica, por outro lado, nas ocorrências entendidas como ambíguas ou incertas.

Numa outra abordagem, Dexter Boniface (2002: 365-381) se vale de dois prismas teóricos para fundamentar sua hipótese. Para o autor, a partir de uma visão realista das Relações Internacionais, seríamos levados a crer que as intervenções da OEA carregam a essência da hegemonia norte-americana e só ganham aplicação aos casos específicos de violação dos interesses de Washington. Por outro lado, Boniface indica uma abordagem contrastante, o Normativismo, que pondera a natureza das ações da OEA enquanto expressão do consenso multilateral dos Estados, atores responsáveis por decidir a ocasião das intervenções, independentemente do país em crise, desde que reconhecida a gravidade do problema e sua ameaça à região.

Na tendência de se valer da perspectivas teóricas, Randall Parish e Mark Peceny (2002: 230-250) atribuem uma conotação construtivista – segundo as suas próprias palavras – para o que denominam “collective defense of democracy”. Para os autores, o fortalecimento da governança democrática nas Américas seria reflexo do consenso intersubjetivo dos Estados segundo o qual as Democracias Liberais são os governos mais apropriados à região. Nesses termos é que a OEA, interpretada como instituição que socializa e legitima esses modelos políticos, cumpriria um papel de importância ao fortalecimento das ações coletivas para favorecer a condição de paz democrática no continente. Por isso, os autores se convencem de que a OEA, mesmo não dotada de *enforcement power*, possui um poder simbólico e reconhecido capaz de condenar os regimes não-democráticos e mobilizar a coletividade a agir mediante os atentados ou rupturas das democracias.



Como discutimos anteriormente, a fragilidade e os descompassos que marcam a América Latina são condições que instigam a atuação recorrente de atores regionais para consolidar a Democracia Liberal. É entre tais que encontramos a centralidade da Organização dos Estados Americanos enquanto instituição comprometida com a promoção de democracia por dois aspectos em especial: existência de normas e valores democráticos (princípios) somados a instrumentos políticos que agem para resgatar a ordem democrática (recursos).

Este envolvimento regional, vale frisar, mostrou-se reentrante no Pós-Guerra Fria, especialmente a partir de 1991 com a celebração do Compromisso de Santiago, quando houve o reconhecimento dos dilemas e instabilidades que iriam de encontro à consolidação dos governos recém transitados. A amostra deste estudo demonstrou a existência de “crises nas democracias” com naturezas distintas, tais como Golpes, Interrupção do Mandato Presidencial, Estado de Emergência e Revoltas Sociais, sendo as duas primeiras categorias proporcionalmente superiores às demais.

Ao investigar indutivamente os instrumentos que a OEA geriu em cada um dos episódios da amostra e buscar correlações destes com a categoria de crise, fomos capazes de delinear duas hipóteses conclusivas para o artigo:

a) A OEA não atua igualmente em todas as ocorrências de inflexões democráticas.

A análise permite-nos fazer uma distinção clara dos envolvimento da Organização entre as crises. Nos casos de ruptura abrupta da institucionalidade democrática – Golpes e Interrupção do Mandato Presidencial –, a entidade é levada a atuar de forma intervencionista – seja através de missões ou acompanhamento presencial –, vigorosa – politicamente enfática e com medidas punitivas que levam à suspensão – e objetiva – isto é, categórica em seu envolvimento. Especialmente nos



A PROMOÇÃO DE DEMOCRACIA PELA OEA...

contextos em que se aplicou a Resolução 1080 ou a Carta Democrática Interamericana, outro elemento é somado às diferentes atuações: a instantaneidade – ou seja, o trato emergencial do caso.

Por outro lado, nos casos em que os abalos não redundam interrupção das instituições democráticas, o envolvimento da Organização se dá através de recomendações, encorajamento ou condenação moral, dada as incertezas quanto à legalidade ou legitimidade dessas ocorrências – mesmo com os resultados das missões técnicas –, que desafiam um possível consenso regional quanto a medidas concretas para a intervenção da entidade.

b) A natureza das crises nas democracias é uma variável interveniente na promoção de democracia pela OEA.

Em decorrência da hipótese anterior, torna-se clara a decisão de agir acentuadamente nos contextos de ruptura política – embora com diferentes instrumentos entre Golpes e Interrupção do Mandato Presidencial –, o que não se nota nas demais inflexões democráticas, nas quais a OEA é relutante ou incapaz de intervir de forma mais categórica. Disso, parte a conclusão segundo a qual o tipo de crise na democracia é um elemento capaz de modificar o envolvimento e os instrumentos empreendidos pela Organização para restituir os padrões democráticos.



ALAN GABRIEL CAMARGO
REFERÊNCIAS

ACEVEDO, Domingo; GROSSMAN, Claudio. 1996. "The Organization of American States and the Protection of Democracy". In: FARER, Tom (Ed.). *Beyond Sovereignty: collectively defending democracy in the Americas*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, pp. 132-149.

ARCENAU, Craig; PION-BERLIN, David. 2007. "Issues, Threats, and Institutions: Explaining OAS Responses to Democratic Dilemmas in Latin America". *Latin American Politics and Society*, 49 (2) : 1-31.

BONIFACE, Dexter. 2002. "Is there a democratic norm in the Americas? An Analysis of the Organization of American States". *Global Governance*, 8 (2) : 365-381.

BUENO, Antônio de P. F.; MELLO, Julius M. 2001. "A Carta Democrática Interamericana e a eterna novidade democrática". *Revista Cena Internacional*, 3 (2) : 221-245.

CASTRO SANTOS, Maria Helena. 2001. "Que Democracia? Uma visão conceitual desde a perspectiva dos países em desenvolvimento". *Dados*, 44 (4) : 729-771.

_____. 2010. "O Processo de Democratização da Terceira Onda de Democracia: quanto pesam as variáveis externas?". *Boletim Meridiano 47*, 115 : 15-18.

COOPER, Andrew; LEGLER, Thomas. 2001. "The OAS democratic solidarity paradigm: questions of collective and national leadership". *Latin American Politics and Society*, 43 issue 01 : 103-126.

DAHL, Robert. 2005. *Poliarquia: participação e oposição*. Tradução de Celso Mauro Paciornick. São Paulo, Ed. USP.

DIAMOND, Larry. 1996. "Is the third wave over?". *Journal of Democracy*, 7 (3) : 20-37.

_____. 1999. *Developing Democracy: toward consolidation*. Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press.

FARER, Tom. 1996. *Beyond Sovereignty: collectively defending democracy in the Americas*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.

FREEDOM HOUSE. 2013. *Freedom in the world Country Ratings*. In: <http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/Country%20Status%20%26%20Ratings%20Overview%2C%201973-2013.pdf>. (Acesso em 18 de abril de 2013).

FUKUYAMA, Francis. 1991. "Liberal Democracy as a Global Phenomena". *Political Science & Politics*, 25 (4) : 659-664.

HUNTINGTON, Samuel. 1996. "Democracy's Third Wave". In: DIAMOND, Larry; PLATNER, Marc (Orgs.). *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore and London: The John Hopkins University Press, pp. 3-25.



A PROMOÇÃO DE DEMOCRACIA PELA OEA...

JOWITT, Ken. 1996. "The new world disorder". In: DIAMOND, Larry; PLATNER, Marc (Orgs.). *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, pp. 26-35.

OBSERVATÓRIO POLÍTICO SUL-AMERICANO. 2010. *Mapa da Estabilidade*. In: http://observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/mapa/11_mapaestabilidade_10_mapa_10_01.pdf. (Acesso em 18 de abril de 2013).

O'DONNELL, Guillermo. 1996a. "Uma outra institucionalização: América Latina e alhures". *Lua Nova*, 37: 5-32.

_____. 1996b. "Delegative Democracy". In: DIAMOND, Larry; PLATNER, Marc (Orgs.). *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore and London: The John Hopkins University Press, pp. 94-108.

_____. 1999. "Teoría Democrática y Política Comparada". *Desarrollo Económico*, 156 (39): 519-570.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. 2001. *Carta Democrática Interamericana*. In: [http://www.oas.org/OASpage/eng/Documents/Democractic Charter.htm](http://www.oas.org/OASpage/eng/Documents/Democractic_Charter.htm). (Acesso em 10 de janeiro de 2013).

PECENY, Mark; RANDALL, Parish. 2002. "Kantian Liberalism and the Collective Defense of Democracy in Latin America". *Journal of Peace Research*, 39 (2) : 229-250.

PERINA, Rubén. 2000. "El régimen democrático interamericano: el papel de la OEA". In: TICKNER, Arlene B. (Org.). *Sistema interamericano y democracia: antecedentes históricos y tendencias futuras*. Bogotá: Ediciones Uniandes, pp. 201-239.

PEVEHOUSE, Jon. 2002. "Democracy from Outside-in? International Organizations and Democratizations". *Internacional Organization*, 56 Issue 03 : 515-549.

RIBEIRO, Eliane U. *Consolidando a democracia: a eficiência da observação eleitoral da OEA – Haiti e Nicarágua*. 2006. Monografia de Conclusão do Curso de Graduação em Relações Internacionais, Universidade Estadual Paulista.

SCHUMPETER, Joseph. 1961. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Tradução de Ruy Jungman. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.

THOMAS, Christopher. 1998. *Medio Siglo de la Organización de los Estados Americanos: Panorama de un Compromiso Regional*. Washington: Ed. OEA.

Recebido em 24.06.2013
Aprovado em 26.08.2013



MONÇÕES

Revista de Relações Internacionais da UFGD

ISSN 2316-8323

LA INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA FRENTE A LA CRISIS GLOBAL: DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS PARA EL BANCO DEL SUR

SANDRA COLOMBO
LUCAS CASTIGLIONI

Doctora en Sociología (UNESP).
Investigadora del Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas
Internacionales y Locales (CEIPIL) (Argentina)
E-mail: s_s_colombo@yahoo.com

Licenciado en Relaciones Internacionales - Universidad Nacional del Centro de
la Provincia de Buenos Aires (Argentina)
E-mail: lucastiglia@hotmail.com

RESUMEN: La vigente crisis internacional que en sus inicios se remite a una crisis financiera (la crisis de las hipotecas *subprime*) derivó en una crisis económica, que al mismo tiempo se encuentra interconectada a la crisis alimentaria, ecológica y climática, institucional, de gobernabilidad y de civilización, conformando así una Crisis global. Si bien el epicentro de la crisis se encuentra en los países centrales (primero en los Estados Unidos para luego extenderse a la Unión Europea, principalmente a la zona Euro y la periferia europea), los países de América Latina y el Caribe no se han visto ajenos a las consecuencias de la misma. En el marco de los procesos de integración regional, desde Nuestra América se postulan diferentes iniciativas para enfrentar a la crisis internacional. Una de ellas, el Banco del Sur. En el presente trabajo se plantea realizar un abordaje integral sobre la iniciativa regional desde la perspectiva de las relaciones internacionales. En este sentido, primero se estudia el Banco como propuesta regional (la Nueva Arquitectura Financiera Regional) en el marco de la crisis global, identificando los debates y propuestas esgrimidos en distintas instancias de la política internacional; luego se identifican los diferentes aspectos económicos, político y sociales que inciden en la propuesta; y finalmente se realiza un análisis sobre el desarrollo del Banco del Sur, considerando el diseño de la institución como banco de desarrollo, y los debates y propuestas incluidas en su elaboración.

Palabras Clave: Crisis Global; Arquitectura Financiera; Banco del Sur.



RESUMO: A atual crise internacional, que inicialmente se refere a uma crise financeira (a crise das hipotecas *subprime*) levou a uma crise econômica, ao tempo que é interligada à crise alimentar, ecológica e climática, institucional, de governança e civilização, formando assim uma Crise global. Embora o epicentro da crise se encontre nos países centrais (primeiro nos Estados Unidos e depois se estende para a União Europeia, principalmente para a zona do euro e para a periferia europeia), os países da América Latina e do Caribe não têm sido alheios às consequências da mesma. No contexto dos processos de integração regional, em Nossa América se postulam várias iniciativas para enfrentar a crise internacional. Uma delas, o Banco do Sul. Neste artigo é apresentada uma abordagem abrangente sobre a iniciativa regional a partir da perspectiva das relações internacionais. Nesse sentido, a primeira examina o Banco como proposta regional (a Nova Arquitetura Financeira Regional), como parte da crise global, identificando os debates e propostas apresentados em diferentes níveis da política internacional; logo se identificam os diferentes aspectos econômicos, político e sociais que influenciam na proposta; e finalmente se realiza uma análise sobre o desenvolvimento do Banco do Sul, considerando o projeto da instituição como um banco de desenvolvimento, e os debates e propostas em sua preparação.

Palavras-Chave: Crise global; Arquitetura Financeira; Banco do Sul.

ABSTRACT: The current international crisis that originally refers to a financial crisis (the subprime mortgage crisis) has led to an economic crisis, while it is connected to the food, climate and ecological, institutional, governance and civilization crisis, thereby forming a global Crisis. Although the epicenter of the crisis lies in the core countries (first in the United States and then it extends to the European Union, mainly for the Eurozone and the European periphery), the countries in Latin America and the Caribbean have not been oblivious to its consequences. In the context of regional integration processes, in Our America are postulated several initiatives to face the international crisis. One of them, the Bank of the South (Banco del Sur). This paper presents a broad approach on the regional initiative from the perspective of international relations. In this sense, the first one examines the Bank as regional proposal (the New Regional Financial Architecture), as part of the global crisis, identifying the debates and proposals presented at different levels of international politics; soon the different economic, political and social aspects that influence in the proposal are identified, and it finally presents an analysis on the development of the Bank of the South, considering the design of the institution as a development bank, and the debates and proposals in their preparation.

Keywords: Global Crisis - Financial Architecture – Bank of the South



INTRODUCCIÓN

La dinámica de la economía política global sujeta a la estrategia de acumulación del capitalismo de época, visibilizó en los años 2007/2008 una importante incapacidad en mantener ese proceso. La vigente crisis internacional que en sus inicios se remite a una crisis financiera (la crisis de las hipotecas *subprime*) involucra a una crisis económica, que al mismo tiempo se encuentra interconectada a la crisis alimentaria, ecológica y climática, institucional, de gobernabilidad y de civilización, conformando así una Crisis global, Toussaint (2010:22).

En este marco, políticas nacionales y regionales se encuentran interpeladas por la profundidad, extensión e interconexión de la crisis. Si bien el epicentro de la crisis se encuentra en los países centrales (primero en los Estados Unidos y luego se extendió a la Unión Europea, principalmente a la zona Euro y la periferia europea), los países de América Latina y el Caribe no se han visto ajenos a las consecuencias de la misma. En el marco de los procesos de integración regional, desde Nuestra América se postulan diferentes iniciativas para enfrentar a la crisis internacional. Una de ellas, el Banco del Sur.

En el presente trabajo se plantea realizar un abordaje integral sobre la iniciativa regional desde la perspectiva de las relaciones internacionales. En este sentido, primero se estudiará el Banco como propuesta regional (la Nueva Arquitectura Financiera Regional) en el marco de la crisis global, identificando los debates y propuestas esgrimidos en distintas instancias de la política internacional; luego se identificarán los diferentes aspectos económicos, políticos y sociales que inciden en la propuesta; y finalmente se realizará un análisis sobre el desarrollo del Banco del Sur, considerando el diseño de la institución como banco de desarrollo, y los debates y propuestas incluidas en su conformación.



CRISIS GLOBAL. DEBATES, PROPUESTAS Y REFORMAS

La crisis iniciada en los años 2007/2008 devela, entre otros aspectos, la incapacidad de la institucionalidad creada en el marco de la conferencia de Bretton Woods de 1944 de avizorar causas de las crisis y, por lo tanto, de generar respuestas que atiendan a la raíz de los problemas.

Como consecuencia, comenzó a desarrollarse a nivel global un debate en torno a la Arquitectura Financiera Internacional (AFI), en el que tanto las instituciones de Bretton Woods (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional), como el complejo institucional que interviene en las relaciones financieras y monetarias internacionales (Grupo de Acción Financiera contra el Lavado de Dinero y el Financiamiento al Terrorismo, GAFI; las Agencias Calificadoras de Riesgo, ACR; y el Banco Internacional de Pagos, BIS), han sido foco de discusión, de revisión y crítica.

No es la primera vez que la AFI es puesta en cuestión. Ya durante las crisis de los años setenta y noventa se produjeron debates que tuvieron como característica común, realizarse al interior de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) y en determinados espacios de los gobiernos de los países centrales. Asimismo, cuando en la década de los noventa se propone crear una "Nueva AFI" predomina una visión ortodoxa, la cual queda expuesta en la propuesta de la Comisión Meltzer y del Mecanismo de Resolución de Deuda Soberana de Anne Krueger¹.

En el contexto actual el debate dista (y muchas veces se contrapone) a los llevados a cabo en períodos anteriores. Esto se debe a que la profundidad, extensión e interrelación de la crisis la configuran como una Crisis Global, y a que la Arquitectura Financiera Internacional y su articulación regional, se muestran mucho más heterogéneas que en períodos anteriores. Estas circunstancias, como señala Gabel,

¹ Para un análisis más detallado de ambas propuestas consultar ROSALES, Antulio. 2010. *De la crisis asiática a la crisis inmobiliaria: los debates actuales sobre la arquitectura financiera internacional*, UNAM, México D. F., Revista Problemas del Desarrollo, volumen 41, número 163.



SANDRA COLOMBO e LUCAS CASTIGLIONI

pueden favorecer el impulso de las innovaciones institucionales más amigables para los países en desarrollo.

De hecho la crisis actual ha estimulado la expansión y creación de instituciones y arreglos en el Sur Global. Colectivamente, estas innovaciones sugieren la emergencia de una arena financiera multinodal, densa, y heterogénea (aunque sin esperar que todos los arreglos en construcción sean viables en el largo plazo). Ahora se verá que la crisis actual ha sido mucho más productiva que la crisis asiática en términos de impulsar las innovaciones institucionales que puedan finalmente llevar a arquitecturas financieras más descentralizadas, pluralistas, incluyentes y desarrollistas. Además de ser capaces de responder a los varios y diversos desafíos que países en desarrollo enfrentan. (GRABEL, 2012:14)

Otro rasgo distintivo del actual debate sobre el rol de la AFI, es la emergencia de nuevos espacios de discusión, como el G20, BRICS y América Latina, que se corresponden con tres perspectivas sobre la relegitimación / restauración / reforma de la AFI. Así, en el G20, predominan las propuestas de relegitimación de las instituciones tradicionales en pos de garantizar la continuidad del proceso de acumulación del capital; BRICS, propone una distribución de las cuotas de poder en el sistema internacional; y Nuestra América plantea la construcción de una nueva institucionalidad alternativa al régimen vigente.

La principal instancia es el Grupo de los 20, el cual se plantea como un espacio de discusión y coordinación de políticas para enfrentar la crisis por parte de los "principales países del mundo". Este espacio acotado está integrado por los países de G7 (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Italia y Japón) junto a Rusia y la Unión Europea, quienes convocaron a once "países emergentes" (Arabia Saudí, Argentina, Australia, Brasil, China, Corea del Sur, India, Indonesia, México, Sudáfrica y Turquía). A pesar de haber prometido en sus primeras reuniones cumbres en 2008 y 2009, importantes reformas en el sistema financiero y monetario internacionales, las principales resolución del G20 se asocian a la recapitalización del Fondo Monetario Internacional (FMI), la relegitimación de las Instituciones de Bretton



LA INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA FRENTE A LA CRISIS GLOBAL...

Woods, la creación del Consejo de Estabilidad Financiera (FSB) y la reglamentación del Basilea III en el marco del BIS².

El BRICS por su parte, si bien no se condice con los esquemas de integración regional tradicionales (ya sea por diferencias geográficas, demográficas, de regímenes de gobierno y estructura social), interviene de manera parcialmente coordinada en espacios como el G20 y la Organización de Naciones Unidas (ONU). Una de las reivindicaciones más importante del grupo se refiere a la emisión de Derechos Especiales de Giro (DEG) en el marco del FMI, aunque recientemente ha incorporado la propuesta de crear un Banco de Desarrollo regional del BRICS. Estas dos iniciativas reflejan el interés de estos países en discutir la distribución de las cuotas de poder en los organismos internacionales, así como su representación en la AFI, más que en la generación de una nueva arquitectura financiera internacional.

En América Latina en los últimos años, se constituyeron distintas instancias en las que los países miembros consensuan y coordinan políticas regionales para enfrentar la crisis internacional. En principio, bien vale señalar el desarrollo de la naciente Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), en cuyo documento oficial y plan de acción se estipulan mecanismos de integración y cooperación macroeconómica, entre ellos el Banco del Sur. Asimismo, se produjo la conformación del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas (CSEF) como instancia para el fortalecimiento de los procesos de integración financiera y monetaria en el marco de la Unión Suramericana de Naciones (UNASUR); y se concretaron iniciativas llevadas a cabo en el marco de la Alianza Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América (ALBA), como el Sistema Único de Compensación Regional (SUCRE) y el Banco del ALBA. Los tres procesos de regionalismo señalados (ALBA, CELAC y UNASUR) avanzan en la creación de una *Nueva Arquitectura Financiera Regional*

² Para un análisis detallado sobre Basilea III se recomienda consultar VIGUERAS, Juan Hernández. 2012. *El casino que gobierna al mundo*. Buenos Aires: Capital Intelectual



SANDRA COLOMBO e LUCAS CASTIGLIONI

(NAFR), sustentada en tres instrumentos complementarios: un banco de desarrollo de nuevo tipo (el Banco del Sur), un fondo de reservas y una moneda regionales.

NUESTRA AMÉRICA. CONDICIONES

En el marco de la estrategia regional para enfrentar la crisis internacional y su impacto en los países de América Latina se enarbola una batería de iniciativas y políticas relevadas y coordinadas en distintas instancias multilaterales y organismos regionales. Una de ellas es el Banco del Sur, propuesta asociada a ciertas dimensiones económico – políticas y sociales predominantes en la región: las reservas internacionales, el comercio interregional, los regímenes cambiarios, la arquitectura financiera regional y el rol de AFI en la región, y los proyectos de integración regional.

Reservas Internacionales

El primer decenio del siglo XXI encontró a los países de la región con una gran cantidad de reservas internacionales, en términos históricos y en relación a los saldos a nivel mundial. Mientras a principios de la década de los ochenta América Latina poseía 58.272 millones de dólares (mdd) en sus cuentas nacionales, desde el inicio del siglo XXI el crecimiento ha sido significativo: desde 2000 a 2010 las reservas internacionales se cuadruplicaron (como queda expuesto en el gráfico I). Estos datos son aún más llamativos si sólo se consideran los países de América del Sur, los cuales en 1980 poseían 48.797 mdd, en 1990 43.898 mdd, en 2000 114.474 mdd, en 2010 490.335 mdd y en 2012 615.276 mdd. Es decir que en doce años los países suramericanos vieron quintuplicado el monto de sus reservas internacionales.

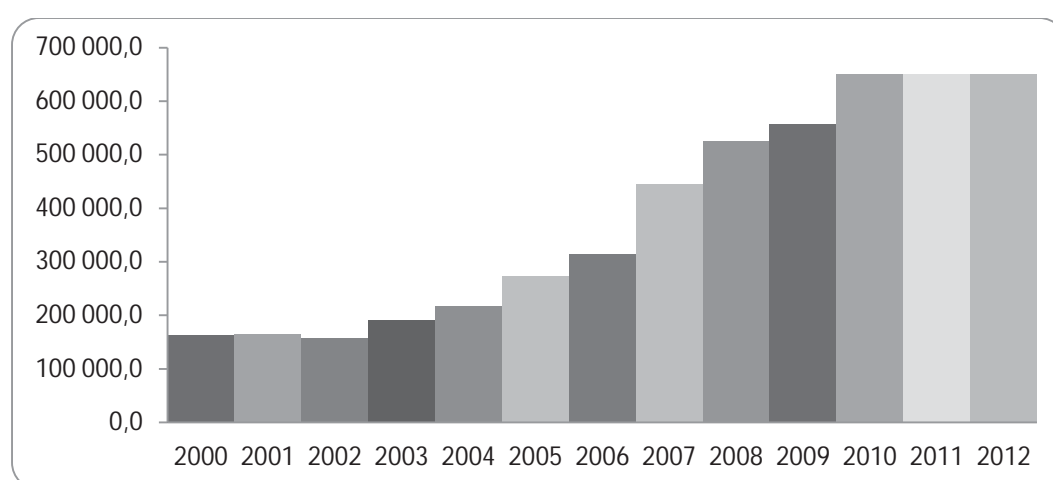
Las razones de esta bonanza se encuentran asociadas a una definición política de los gobiernos de la región de acumular divisas, en el marco de un crecimiento exponencial de los precios de sus principales bienes de exportación, las commodities.



LA INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA FRENTE A LA CRISIS GLOBAL...

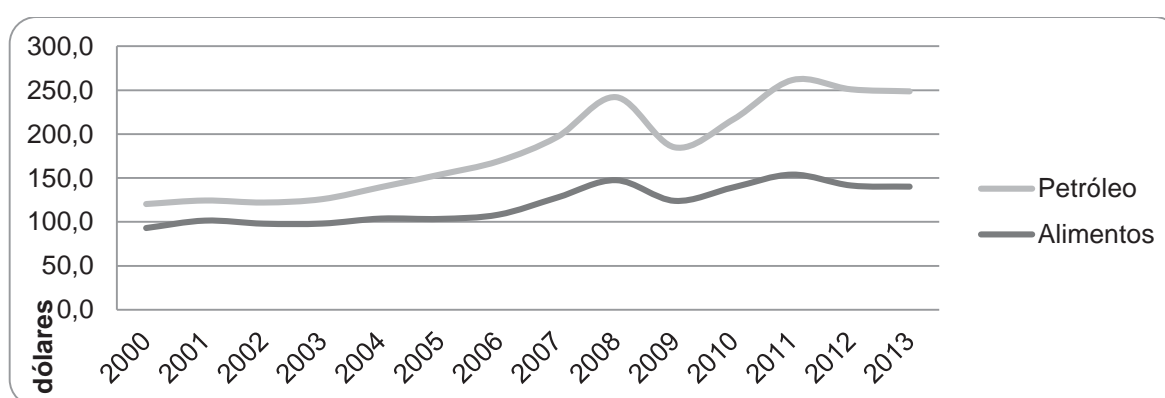
Dicho aumento benefició a los países exportadores, alcanzando durante el 2008 récords históricos según el análisis de la Organización de Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación (FAO). Sin embargo, para fines del año 2008 y durante el 2009 el precio internacional de los alimentos se redujo considerablemente. En el primer semestre de 2011 se retoma una tendencia alcista con precios incluso superiores al promedio pico de 2008 (como puede verse en el gráfico II).

Gráfico I: Reservas Internacionales América Latina (2000-2012)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la CEPAL

Gráfico II: Precios internacionales de Alimentos* y Petróleo (2000 - 2013)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la FAO** y OPEP

* Azúcar, Aceites y Grasas, Productos Lácteos, Cereales y Carnes

** La FAO realiza el presente estudio desde el año 1990. El índice para los precios de los alimentos es una medida de la variación mensual de los precios internacionales de una canasta de productos alimenticios. Consiste en el promedio de los índices de precios de cinco grupos de productos básicos (que



SANDRA COLOMBO e LUCAS CASTIGLIONI

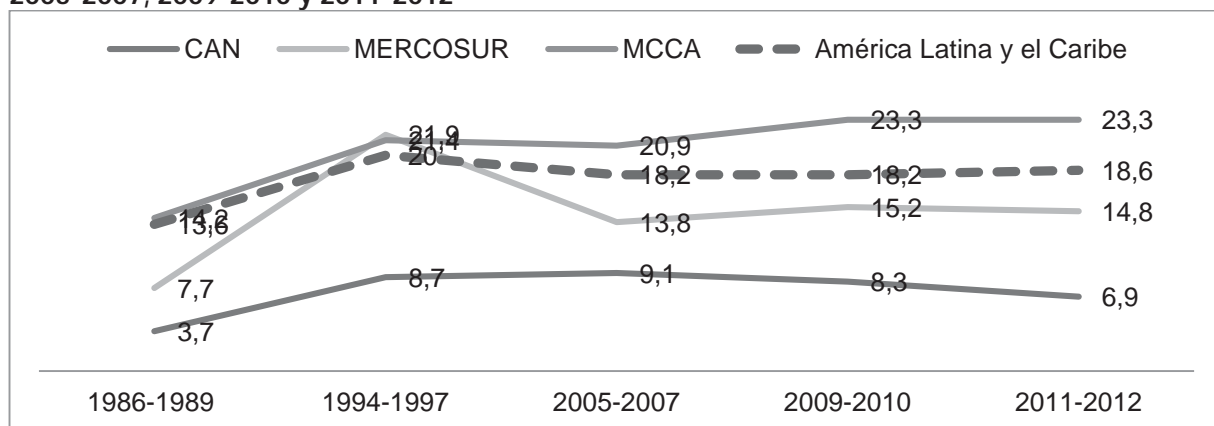
representan 55 cotizaciones), ponderado con las cuotas medias de exportación de cada uno de los grupos para 2002-2004

Comercio Intrarregional

Frente a los procesos de integración, caracterizados por un importante avance en cuanto institucionalidad y coordinación de políticas, el desarrollo del comercio intrarregional no se ha visto estimulado fuertemente, lo cual se expresa en índices por debajo del promedio histórico. Siendo este factor un argumento central a la hora de pensar esquemas de integración, principalmente de cooperación monetaria, el comportamiento de las exportaciones e importaciones de los distintos países de la región se torna un sector clave para evaluar los límites y potencialidades de los proyectos llevados a cabo. En el Gráfico III puede visibilizarse la dinámica del comercio intrarregional en las últimas décadas: creció sostenidamente desde la década de los ochenta hasta finales del siglo xx, período en el que se estancan las exportaciones e importaciones entre socios regionales principalmente a raíz del desarrollo de las crisis financieras de la segunda mitad de la década de los noventa. Posteriormente junto al crecimiento de las exportaciones totales de los países latinoamericanos y caribeños, el comercio intrarregional se expandió aunque no ha recuperado el máximo nivel histórico.



Gráfico III Comercio intrarregional* y subregiones de referencia. 1986-1989, 1994 1997, 2005-2007, 2009-2010 y 2011-2012



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la CEPAL (Espacios de convergencia y de cooperación regional, 2010; Boletín estadístico: comercio exterior de bienes en América Latina y el Caribe n° 7, 2010; n° 10, 2013)

* Coeficiente del comercio intrarregional medido según las exportaciones (A) = $(X_{intra}/X_{Toti}) * 100$

Regímenes monetarios

Los distintos esquemas de políticas cambiarias y regímenes monetarios presentes en la región, delinear una heterogeneidad que involucra dificultades a la hora de pensar la integración. La CEPAL esquematiza dicha heterogeneidad de regímenes cambiarios de la siguiente manera: *Caja de Conversión*: Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía; *Dolarización*: Ecuador, El Salvador y Panamá; *Paridad Fija*: Bahamas, Barbados, Belice, Guyana, Honduras, Suriname, Trinidad y Tobago y Venezuela; *Paridad Móviles*: Bolivia y Nicaragua; *Banda Móviles*: Costa Rica; *Flexibilidad* (incluye intervención bancaria): Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, Haití, Jamaica, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay, CEPAL (2011:58).



SANDRA COLOMBO e LUCAS CASTIGLIONI

Arquitectura Financiera Regional y rol de las IFI en ALC

El complejo institucional elaborado a partir de los aportes de los países de la región y la articulación con la Arquitectura Financiera Internacional conforma una Arquitectura Financiera Regional (AFR) con características propias, diferenciando a América Latina y el Caribe de otras regiones del mundo. La misma contiene numerosas instituciones financieras y vinculadas a la cooperación monetaria que difieren en:

- Nivel (internacional, regional, subregional y nacional);

-Origen histórico y vinculación política (conviven entidades creadas en el marco de la estrategia estadounidense frente a la guerra fría, al calor de los procesos del regionalismo abierto, a partir del modelo de Industrialización Sustitutiva de Importaciones -ISI- y a raíz de la crisis global);

-Tamaño (en la región operan las entidades con mayor capacidad de préstamo a nivel mundial como así también instituciones financieras de bajo alcance de capitalización);

-Instrumentos utilizados (en la región operan instituciones que realizan préstamos con condicionalidad y pregonan la adopción de planes de ajuste estructural como así también instituciones que conllevan nuevas prácticas bancarias asociados a préstamos no reembolsables y con prioridades para el financiamiento diferentes - soberanía alimentaria, sanitaria, energética, en producción de conocimiento, en bienes comunes, etc.-);

-Régimen de gobierno interno (existen que privilegian mecanismo de toma de decisiones a partir de los aportes realizado por cada miembro y a su vez se presentan iniciativas que pregonan un régimen democrático basado en la representación directa e igualitaria de cada país en los respectivos órganos directivos);

-Articulación con procesos de integración regional (vinculados a los distintos procesos de integración desarrollados en la región: ALBA, CELAC, UNASUR, MERCOSUR, CAN, Alianza Pacífico, CARICOM).



LA INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA FRENTE A LA CRISIS GLOBAL...

De esta manera, el análisis del proceso de construcción del Banco del Sur se sitúa en el contexto de una Arquitectura Financiera Regional heterogénea y descoordinada.

Además de su diversidad/complejidad/heterogeneidad, resulta relevante considerar otro aspecto de la AFR ligado a su rol a lo largo de la historia de América Latina y el Caribe. Por su lado, el Banco Mundial es una institución que ha realizado préstamos a gobiernos dictatoriales y corruptos de la región, implicando así un reconocimiento internacional a dichos gobiernos y fuente de financiamiento externo que solventa objetivos macroeconómicos inmediatos y, por ende, profundiza saldos de deuda externa de los países receptores del préstamo. El Fondo Monetario Internacional, organización que tras la nueva función adquirida en el marco de la salida de la crisis de los setenta, ha negociado mecanismos de reforma estructural e implementación de planes de ajuste desde la óptica del neoliberalismo, generando graves consecuencias no sólo en el plano económico sino también en el político y social de los países de la región. Como bien señala Toussaint

Desde los años 50, la intervención de Banco y del Fondo Monetario en Latinoamérica estuvo marcada por las prioridades de la política exterior de Washington (...) En todo el mundo, las clases dominantes locales encuentran en las instituciones de Bretton Woods un apoyo a su resistencia a las reformas. El Banco Mundial y el FMI alentaron maliciosamente a Latinoamérica a endeudarse: entre 1970 y 1982, su deuda pública externa saltó de 16.000 a 178.000 millones de dólares. En 1982, cuando estalló en la región la crisis de la deuda, ambas instituciones emplearon el arma del sobreendeudamiento para imponer las políticas que más tarde codificaron en el Consenso de Washington: ajustes estructurales, privatizaciones, apertura económica, abandono del control de cambios y de movimientos de capitales, aumento de las tasas de interés locales, etc. Los capitales que habían afluído a la región en forma de préstamos tomaron la dirección de los países industrializados bajo la forma de reembolso de la deuda –y de fuga de capitales. (TOUSSAINT, 2008:52-53).



Integración regional

En América Latina y el Caribe conviven diferentes procesos de integración regional, algunos complementarios y muchos antagónicos. El proyecto de integración interamericana más ambicioso que se planteó en la región fue el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) desarticulada en noviembre de 2005 a raíz de un fuerte proceso de impugnación desde los pueblos de la región (nucleados en movimientos sociales, partidos políticos y organizaciones gremiales) en articulación con una decisión gubernamental de los principales países de América del Sur (Argentina, Brasil y Venezuela) y el respaldo del gobierno cubano. Ante la caída del proyecto ALCA se han desenvuelto proyectos de integración regional con cierto grado de vinculación a los Estados Unidos en diferentes planos (comercial, financiero, de seguridad, político) como los Tratados de Libre Comercio (TLC), Plan Mérida, Plan Puebla – Panamá y la reciente reactivación de la Alianza del Pacífico. También los organismos financieros intervienen en la definición de procesos de integración (a resaltar los planes de financiamiento del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo) y en la materialización de proyectos vinculados, como lo es la Iniciativa de Integración Regional Sudamericana (IIRSA).

Por otro lado se han forjado procesos de integración asociados a una perspectiva de construcción autónoma de la región como lo son la Alianza Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América (ALBA), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Unión Suramericana de Naciones (UNASUR). Estos proyectos que nacen a partir de la configuración de una nueva correlación de fuerza en los pueblos de la región y, no de manera directa, del ascenso de gobiernos que se diferencian al proyecto neoliberal materializado hacia fines del siglo XX.



BANCO DEL SUR. FORMACIÓN, DEBATE Y DESARROLLO

En el marco de la integración desarrollada en el marco de los proyectos del ALBA, CELAC y UNASUR se expone al Banco del Sur como instrumento de relevancia para el diseño de una política regional frente a la crisis global. Un Banco de desarrollo que recientemente entró en funcionamiento, y que su elaboración se remonta a períodos incluso anteriores al estallido de la crisis (tomando como referencia el quiebre del Lehman Brothers Holdings en septiembre de 2008).

El Banco como entidad financiera posee dos fuentes oficiales: el Acta Fundacional firmada en 2007 y el Convenio Constitutivo de 2009. Estos documentos moldean los objetivos, instrumentos y perspectivas que persigue (en términos potenciales o descriptivos) y, al mismo tiempo, reflejan los debates contenidos en la definición sobre el tipo de banco que debiera ser el BS. En este sentido es posible distinguir cuatro etapas en la historia reciente del Banco, en las cuales se define, condiciona y potencia el devenir de la institución.

Génesis de la iniciativa

La primera expresión oficial relevante en torno a la propuesta de crear un Banco del Sur fue expresada por el entonces presidente venezolano Hugo Chávez Frías en 2004³. Poco después, en la III Cumbre Presidencial de la Comunidad Sudamericana de Naciones, se elaboró el documento (la *Declaración de Cusco*) en el que se delineó el esquema jurídico sobre el cual se sustenta el financiamiento de América del Sur; y en la I reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, celebrada el 30 de septiembre de 2005 en Brasilia, se emitió una Declaración Presidencial y

³ "Banco del Sur ¿Por qué no? (...) Nuestras reservas están colocadas en bancos del norte. En el Banco del Sur, tanto Venezuela como Brasil y la Argentina podríamos colocar una buena parte de nuestras reservas" *Página 12* 2004(Buenos Aires) 5 de julio.



SANDRA COLOMBO e LUCAS CASTIGLIONI

Agenda Prioritaria, fijando objetivos, forma de organización y cometidos de la institución.

Durante el año 2006, a instancias del presidente venezolano, la creación del Banco del Sur fue colocada en la agenda del encuentro realizado en Brasilia entre los presidentes suramericanos Néstor Kirchner, Luiz Inacio Lula da Silva y Hugo Chávez Frías, donde se acordaron lineamientos fundamentales para la integración de la subregión. Posteriormente, se anunció la emisión del *Bono del Sur* durante el encuentro entre los presidentes Néstor Kirchner y Hugo Chávez Frías, en el palacio de Miraflores de Caracas. En aquel entonces, el presidente argentino identificaba al Bono como un antecedente para la conformación del Banco del Sur⁴.

Durante las negociaciones encaradas en 2006 y proseguidas en el 2007, fecha que había sido estipulada para la firma y puesta en funcionamiento de la iniciativa Banco del Sur, los diferentes representantes gubernamentales se posicionaron ante el mencionado proyecto. Identificados en bloques de negociación, Venezuela, Ecuador y Bolivia arguyeron que se debía dotar de autonomía financiera al Banco, para que se constituyera en el pilar fundamental del sistema integrado de financiamiento suramericano; por su parte Brasil y Argentina expresaron su preferencia por una institucionalización gradual, basada en la utilización de recursos existentes y en las experiencias previas en la región; mientras que Uruguay, Colombia, Perú y Chile mostraron reticencia para apoyar la propuesta del Banco del Sur.

Acta Fundacional 2007

A principios del año 2007 Argentina y Venezuela anunciaron la firma del convenio Banco del Sur, en el marco de la emisión de una nueva etapa del Bono del Sur (1.500 mdd). Paralelamente, el por entonces flamante presidente del Ecuador

⁴“Empezamos a trabajar en la idea del Bono del Sur para generar una fuente de recursos muy importante, que se constituya en un bono muy prestigioso, y que puede ser el preinicio de la construcción de un banco que dé respuestas a nuestras necesidades” *Página 12* 2006 (Buenos Aires) 5 de julio.

Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.2. n.3, jan./jun., 2013
Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>>



LA INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA FRENTE A LA CRISIS GLOBAL...

Rafael Correa Delgado expresó y materializó la voluntad de adherir al Ecuador al proyecto Banco del Sur, y en mayo 2007 creó la Comisión Ecuatoriana para la Nueva Arquitectura Financiera Internacional (CENAF) conducida por el economista Pedro Páez Pérez. El otro país que mostró interés en la propuesta de creación de Banco fue Bolivia, y en marzo el presidente Evo Morales formalizó su adhesión a la iniciativa.

En este proceso de negociación, Brasil expuso resistencias frente al desarrollo de la iniciativa Banco del Sur. Uno de los argumentos esgrimidos por representantes del gobierno brasileño es su privilegio al fortalecimiento de emprendimientos regionales referidos a la infraestructura, principalmente la construcción de la Iniciativa de Integración Regional de Sudamérica (IIRSA). Tales proyectos (Banco del Sur e IIRSA) fueron postulados como mutuamente excluyentes desde la óptica de los representantes del Brasil. Se constituye entonces un período de tensión política – diplomática acerca de hacia dónde se dirige la propuesta Banco del Sur, y Brasil adquiere un rol de gran relevancia para la resolución del conflicto. Ya sea por su peso específico en la política regional como por las indefiniciones del bloque dominante dentro de Brasil, las primeras vacilaciones brasileñas ponen de manifiesto la importancia de la iniciativa BS en la geopolítica de América del Sur.

En este sentido pueden ser señalados tres factores explicativos que inciden en la resolución brasileña del año 2007 en participar del Banco del Sur. Por un lado, como ya fue mencionado, se encuentra el privilegio de los sectores que componen (o influyen) el gobierno de Brasil por fortalecer la IIRSA; por otro lado adquiere relevancia el rol del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social del Brasil (BNDES), una institución pública que financia proyectos de las principales Empresas Transnacionales radicadas en Brasil y cuyo peso en la arquitectura financiera regional es significativo⁵;

⁵Se puede identificar como principal Institución Financiera de América del Sur en cuanto patrimonio y participación en la región al BNDES, que en 2011 registraba un total de activos 126.794 de millones de dólares, seguido por el BID con 101.000 millones de dólares y por la CAF con 13.878 millones de dólares. El Banco del Sur a razón del capital compuesto se convertiría en el cuarto banco de desarrollo de la región si utilizase los 7.000 millones de dólares que fueron comprometidos en el Convenio Constitutivo de 2009.



SANDRA COLOMBO e LUCAS CASTIGLIONI

y por último, el factor geopolítico, en el que se destacan aspectos pragmáticos de la Política Exterior del Brasil: "Brasil está en el Banco del Sur porque no puede estar ausente: si las bases del Banco no hubieran sido elaboradas por iniciativa de Venezuela y Argentina, Brasil ni siquiera se habría interesado" (TOUSSAINT, 2008:67).

Finalmente, el 3 de mayo de 2007 se consagró la participación brasileña en el Banco del Sur a partir de la decisión del Presidente Lula de adoptar como prioridad la inversión de esfuerzos y recursos brasileños en los procesos de integración continental. La incorporación de Brasil a las negociaciones en torno al Banco del Sur se inscribió dentro del debate qué tipo de Banco multilateral debía ser. Al respecto se presentaron dos propuestas contrapuestas: por un lado un documento firmado por Argentina y Venezuela y, por el otro uno realizado por la delegación ecuatoriana.

Si bien las propuestas adquieren un carácter nacional, las mismas expresan una tensión permanente en torno a la definición del Banco del Sur pero no así una postura nacional unívoca de los países puestos en consideración (principalmente el caso venezolano y, en menor medida, la situación argentina).

Propuesta en discusión

El 29 de marzo de 2007, Argentina y Venezuela presentaron su proyecto de Banco del Sur. Según Toussaint, el estatuto propuesto se condice a una perspectiva neoliberal compatible con el espíritu del Banco Mundial. El proyecto argentino – venezolano no distingue empresas públicas, privadas o mixtas, promueve el desarrollo del mercado de capitales y la inversión en infraestructura, no contempla protección del ambiente, no impide el endeudamiento del BS en mercados financieros internacional, adhiere al paradigma de toma de decisiones del Banco Mundial (*un dólar = un voto*) y establece sistema de inmunidades, exenciones y privilegios en función de los parámetros de la *Vieja Arquitectura Financiera Internacional*" (TOUSSAINT, 2008:61).



El 30 de abril se da a conocer la propuesta de Ecuador para el Banco del Sur elaborada por una comisión que incluyó representantes del gobierno nacional e intelectuales⁶. Una propuesta integral que incluye tres instrumentos para la constitución de una Nueva Arquitectura Financiera Regional: la creación de un Fondo Monetario Regional, un Banco y el proceso de Unidad Monetaria del Sur. La iniciativa ecuatoriana parte de una concepción amplia incorporando cuestiones sobre derechos económicos, sociales y culturales, control sobre los recursos naturales y el aparato productivo de la región, y el principio de no endeudarse en los mercados de capitales. En la misma se establece que el sistema de decisión adoptado por la institución será el de *un país = un voto*. Y que los préstamos serían destinados sólo a empresas públicas, a pequeños productores, al sector cooperativo y a las comunidades indígenas, por lo cual no habría fondos para las empresas transnacionales ni para las grandes empresas privadas. El Banco del Sur, según la propuesta ecuatoriana, no debía endeudarse en los mercados de capitales y sus fuentes de financiamiento debían ser el aporte de capital, préstamos de países miembros, impuestos globales comunes (tales como la Tasa Tobin, impuestos sobre las ganancias repatriadas por las transnacionales, de protección al medioambiente, etc.) y donaciones (TOUSSAINT, 2008:63).

La propuesta ecuatoriana se torna así en el antecedente inmediato de la iniciativa *Nueva Arquitectura Financiera Regional*, que actualmente incluye al Banco del SUR; Banco del ALBA y al Sistema de Compensación Regional (SUCRE), y que se encuentra en las mesas de discusión de distintas instancias regionales (ALBA, UNASUR, CELAC) e incluso en organismos a escala global (Organización de Naciones Unidas).

Las negociaciones en torno al Banco del Sur en el año 2007 avanzaron de manera significativa en el esquema de negociación multilateral. En mayo del 2007 se

⁶ La comisión estaba compuesta por Ricardo Patiño (ex ministro de economía y finanzas de Ecuador), Pedro Páez Pérez (ex presidente de la comisión presidencial para la nueva arquitectura financiera), Jorge Marchini (miembro de economistas de izquierda de Argentina, EDI, y del observatorio Internacional de la deuda, OID); Oscar Ugarteche (profesor de economía en la Universidad de México y miembro de la red latinoamericana sobre deuda, desarrollo y derechos, Latindadd, y del OID); y Eric Toussaint (presidente del comité por la anulación de la deuda del tercer mundo, CADTM).



SANDRA COLOMBO e LUCAS CASTIGLIONI

celebró en Ecuador la reunión interministerial que concluyó con la signatura de la *Declaración de Quito*. En este documento los países signatarios consensuaron siete puntos para la creación del Banco del Sur, los cuales se asocian a las discusiones a nivel regional en materia de cooperación macroeconómica. Consecuentemente, el de 22 de mayo se firmó la *Declaración de Asunción* otorgándole prioridad al diseño estatutario para el Banco del Sur e invitando a todas las naciones que conforman la UNASUR a integrar el BS. En octubre de 2007 se convino la *Declaración de Río de Janeiro*, donde los ministros acordaron que el Banco del Sur sea solamente un Banco de Desarrollo, excluyendo así la idea de unidad monetaria suramericana y de un fondo de reservas.

Finalmente el 9 de diciembre de 2007 se firma en Buenos Aires el *Acta Fundacional del Banco del Sur*. Mencionado tratado fue firmado por los Jefes de Estado de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Se define como Banco de desarrollo cuyo objetivo es financiar a los países de la UNASUR miembros del BS. Se establece como sede principal en la ciudad de Caracas y con subsedes en Buenos Aires y La Paz.

Las funciones del Banco según el Acta Fundacional serían: financiar proyectos de desarrollo en sectores claves de la economía, orientados a mejorar la competitividad y el desarrollo científico y tecnológico, agregando valor y priorizando el uso de materias primas de los países miembros; financiar proyectos de desarrollo en sectores sociales para reducir la pobreza y la exclusión social; así como financiar proyectos que favorezcan el proceso de integración suramericana y crear y administrar fondos especiales de solidaridad social y de emergencia ante desastres naturales, todo ello mediante la realización de operaciones financieras activas, pasivas y de servicios. El funcionamiento interno del BS se regirá bajo preceptos democráticos, fundamentalmente a partir del principio de un país = un voto.

En el Acta Fundacional queda exenta la posibilidad de implementar el impuesto Tobin a nivel regional. Otro punto de consideración de documento es el señalado por Crespillo: El Acta permite que el Banco del Sur sea una un Banco de Desarrollo público



LA INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA FRENTE A LA CRISIS GLOBAL...

“altamente compatible con los mercados privados de capitales: se espera que la captación de fondos por medio de emisión de bonos en los mercados financieros nacionales e internacionales también atraiga los ahorros privados regionales en la forma de inversiones a mediano y largo plazos de los agentes domésticos, concentradores del excedente capitalista regional” (CRESPILHO, 2010:139).

De la firma del Acta no participaron cinco países de la Unión Suramericana de Naciones, Chile, Colombia, Guyana, Perú y Suriname. Para Bedoya Perú no forma parte de esta iniciativa, y Chile y Colombia son sólo observadores, porque “los fundadores del Banco del Sur tienen un enfoque de regionalismo defensivo en su política de integración, los otros tres tienen a la base de su política el enfoque de globalización económica. Esta gran diferencia no explicitada es la que nos aleja de la integración regional avanzada” (BEDOYA, 2011:11).

Convenio Constitutivo

Si bien en el sexto apartado del Acta Fundacional quedó asentado el compromiso de los países miembros de establecer el Convenio Constitutivo en el plazo de 60 días continuos, este documento oficial no recibió tratamiento en instancia multilateral hasta septiembre del año 2009. El período compuesto entre la firma del Acta y la del Convenio puede ser esquematizado dentro de la primera dilatación en el proceso previo a la puesta en funcionamiento del Banco del Sur. Asimismo, se reconoce que el Convenio estuvo redactado dentro de los tiempos fijados por el Acta, y que sin embargo se produjeron una “cantidad de dilaciones por situaciones políticas internas de los países en particular los países más grandes” (PÁEZ PÉREZ, 2011). El entonces presidente de la CENAF establece como factor responsable de mencionada demora a la falta de determinación de las Translatinas, considerando que estas Empresas Transnacionales ya poseen una entidad financiera que financia sus proyectos regionales



SANDRA COLOMBO e LUCAS CASTIGLIONI

(el BNDES de Brasil) y que el Banco del Sur, según el Acta Fundacional, contiene objetivos, prioridades y protocolos de acción diferentes a los de dichas Empresas.

En un trabajo presentado en octubre de 2008, Ortiz y Ugarteche identifican nueve divergencias sobre el tipo de Banco que debiese ser el Banco del Sur. Los países firmantes del Acta Fundacional discutían principalmente en lo referido a: Gobernabilidad (¿debe adoptarse el criterio de toma de decisiones signado en Buenos Aires?); Privilegios y exenciones impositivas (¿deben proseguirse los principios del Banco Mundial?); Fondeo (¿cuál es rol de las reservas internacionales?); Cartera de Inversión (¿debe el financiamiento en infraestructura ser prioridad?); Elegibilidad según el tipo de institución (¿debe el Banco del Sur financiar a grandes compañías privadas?); Distribución de inversiones entre países miembros y distintos términos de financiamiento (¿cómo se afrontan las asimetrías?); Compras y adquisiciones (¿se permite la compra de bienes y servicios de países no – miembros? ¿se le otorga un tratamiento preferencial para las compras de otros países del Sur? ¿Apertura total a cualquier país?); Participación y transparencia (¿cuál es rol de la sociedad civil en el Banco?); Salvaguardias sociales y medioambientales (¿cómo asegurar que los principios del Acta vinculados con objetivos de promoción de justicia socio-ambiental?) (ORTIZ & UGARTECHE, 2008:5).

Complementariamente, Toussaint identifica elementos que tensionaron las relaciones internacionales sobre el Banco del Sur, y el principal de ellos era la política de Brasil y Argentina por “edulcorar el principio de un país = un voto”, estableciendo que este principio rigiese únicamente en las reuniones anuales del directorio del Banco, (TOUSSAINT, 2008a).

La discusión financiera global y la configuración de las relaciones internacionales en general se vieron altamente interpeladas tras el estallido de la vigente crisis global, principalmente luego de la quiebra del Lehman Brothers. Este proceso devenido en redefiniciones de política exterior y estrategias nacionales y regionales afectaron el



LA INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA FRENTE A LA CRISIS GLOBAL...

desarrollo de las negociaciones sobre el Banco del Sur. Y uno de los aspectos más significativos ha sido la participación de Argentina y Brasil, firmantes del BS, en el G20.

La dilatación en la firma del documento operacional de la institución por más de 20 meses se vio trazada además por negociaciones y reuniones *ad hoc*. Por su parte, el gobierno ecuatoriano en pos de fortalecer una propuesta integral y de profundizar la visión alternativa sobre la banca de desarrollo en el Banco del Sur, organizó en el marco de la ONU un Taller Técnico en junio de 2008, en el que se abordaron temáticas al gobierno y la administración, el fondeo, las políticas e instrumentos de inversión, compras, auditorías, ciclo de operaciones, participación y salvaguardas sociales y medioambientales del BS. A su vez en agosto de 2009 se concibió la *Declaración de Quito sobre el Financiamiento para el Buen Vivir*, incorporando una dimensión ambiental y la perspectiva del *Sumak Kawsay*⁷ a la discusión del Banco del Sur y en la Nueva Arquitectura Financiera Regional.

El 26 de septiembre de 2009, en el marco de la II Cumbre de América Latina y África (ASA), los siete países miembros firman el *Convenio Constitutivo del Banco del Sur*. De este modo se definieron los aspectos que regirán al interior de la organización y que determinarán la vinculación del Banco con los usuarios y otras instituciones financieras.

Se fija como prioridad para el financiamiento los proyectos destinados al logro de la soberanía alimentaria, energética, de la salud, de los recursos naturales y del conocimiento. Los mismos, según el Convenio Constitutivo abarcan proyectos de desarrollo en sectores claves de la economía (el desarrollo científico tecnológico, la infraestructura, servicios, complementariedad productiva intrarregional, agregar valor a las materias primas producidas); proyectos de desarrollo en sectores sociales (la

⁷ Sumak kawsay es un concepto de los pueblos originarios andinos que hace referencia al "vivir bien" o "vida plena". Perspectiva que fue incluida en la constitución política de Ecuador y, según la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador (SENPLADES) puede definirse como el modo de relacionamiento equilibrado con el entorno y la naturaleza en el marco de la construcción proyecto emancipatorio post- capitalista, bajo el entendimiento de que el capitalismo ya no es reformable" SENPLADES (2010:9).



SANDRA COLOMBO e LUCAS CASTIGLIONI

salud, la educación, la seguridad social, el desarrollo comunitario, la economía social, la promoción de la democracia participativa y protagónica, la cultura, los deportes, los proyectos orientados a la lucha contra la pobreza y la exclusión social, así como otros dirigidos a mejorar la calidad de vida y a la protección del medio ambiente); proyectos de adecuación, expansión e interconexión de la infraestructura regional; y proyectos orientados a la reducción de las asimetrías entre los países miembros (2009: art.3.1.1).

En lo que se refiere a las funciones del BS se definen nueve especificaciones a partir del tercer apartado del Acta Fundacional. Así se establecen como funciones:

1. Financiar a entidades estatales o autónomas, empresas mixtas, empresas privadas, cooperativas, empresas asociativas y comunitarias, de los países miembros;
2. Promover y facilitar asistencia técnica para la preparación y ejecución de planes, programas y proyectos de desarrollo;
3. Otorgar fianzas, avales y otras garantías al financiamiento de proyectos;
4. Emitir bonos y otros títulos de valor (incluidos la titularización de activos y captación de recursos bajo cualquier modalidad financiera);
5. Actuar como agente colocador de títulos emitidos por los países miembros;
6. Prestar servicios de administración de carteras, organizar, constituir y administrar fideicomisos, ejercer mandatos, actuar como comisionista y custodio de títulos de valor, prestar funciones de tesorería, y efectuar cualquier operación fiduciaria;
7. Crear y administrar un fondo especial de solidaridad social para el financiamiento de proyectos sociales de carácter reembolsable y no reembolsable;
8. Crear un fondo especial de emergencia para la asistencia frente a desastres naturales mediante carteras de financiamiento reembolsable y no reembolsable;
9. Favorecer el proceso de integración suramericana mediante el desarrollo de un sistema monetario regional, el incremento del comercio intra y extra regional, el ahorro interno de la región, así como por la creación de fondos de financiamiento para el desarrollo regional (2009: art.3).

En artículo 4 del documento oficial se establecen los recursos financieros iniciales con los que contará Banco en función de los aportes establecidos por el mismo. Así es que se instituyen como capital autorizado del BS 20.000 mdd representados por 20.000 acciones ordinarias y, como capital suscrito 7.000 mdd expresados en 7.000 acciones ordinarias. Las acciones ordinarias son indivisibles, intransferibles a terceros y no podrán ser objeto de copropiedad ni constituirse sobre ellas usufructos, derechos de prenda o de garantía (2009:4.3). A su vez se forman tres tipos de acciones correspondientes al capital del Banco: acciones *clase A*, títulos de



LA INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA FRENTE A LA CRISIS GLOBAL...

Estados de UNASUR; acciones *clase B*, títulos de Estados no pertenecientes a la UNASUR; acciones *clase C*, Bancos Centrales, entidades financieras públicas, mixtas y semi – públicas (con más del 50% de participación accionaria estatal) y organismos multilaterales de créditos (2009: art.4.2).

Para la realización de sus aportes financieros los países fundadores disponen de tiempos diferentes atendiendo a su “nivel de solvencia económica”. Así, Argentina, Brasil y Venezuela aportarán 2.000 mdd del capital suscrito, y al menos el 20% deberá ser depositado a un año después de la entrada en vigencia del Convenio, o si ya este estuviera vigente, un año después de que el país lo ratificó; el 80% restante se hará efectivo en cuatro cuotas anuales, iguales y consecutivas. Ecuador y Uruguay pagarán 400 mdd y Paraguay y Uruguay se comprometieron en abonar 100 mdd. El primer depósito anual de cada uno de estos países debe representar no menos del 10% de su participación en el Capital Suscrito, y el 90% restante se aportará en cuotas anuales [2009: Art.4.5]. En lo que se refiere a la organización del Banco, en el Capítulo IV se definen los órganos de gobierno y cada una de sus funciones. Así es que se programan dos órganos de gobierno (Consejo de Ministros y el Consejo de Administración), un órgano ejecutivo (Directorio Ejecutivo) y un órgano auxiliar (Consejo de Auditoría).

El Consejo de Ministros se constituye por los ministros de economía y finanzas de los países miembros. Las funciones del mismo comprenden el establecimiento de políticas generales del Banco, la admisión de nuevos accionista, la suspensión/liquidación de la operación del BS, aumentar/disminuir el capital suscrito, nombramiento de funcionarios del Directorio Ejecutivo, Consejo de Administración y Consejo de Auditoría y decidir sobre fondos especiales de solidaridad y de emergencia (2009: art.6).

El Consejo de Administración se encuentra compuesto por un representante por país miembro. El del Consejo abarca el monitoreo de la gestión del Banco, pronunciamiento sobre las normas operacionales del BS, la fijación de los criterios de



SANDRA COLOMBO e LUCAS CASTIGLIONI

riesgo crediticio y la aprobación de informes de actividades y del presupuesto operativo del BS (2009: art.7).

El Directorio Ejecutivo integrado por un Director por cada país miembro, un Director representante de los accionistas clase B y uno representante de los accionistas clase C. El Directorio se encuentra a cargo de la administración general del Banco ejecutando la política financiera, crediticia y económica del BS, autorizando la celebración de operaciones activas y pasivas, inversiones, asunción de deudas o emisión de obligaciones, fianzas, garantías y cualquiera otra operación, contrato o transacción que tenga por finalidad llevar a la práctica el objeto social establecido en el Convenio Constitutivo, presentación de estados contables y financieros del Banco, elaboración del presupuesto operativo y la nómina del Comité Ejecutivo y del Presidente del Directorio. El Presidente del Directorio Ejecutivo se establece como el representante legal del Banco y encargado de la conducción de negocios ordinarios y de la administración de personal. El Comité Ejecutivo compuesto por no más de tres Directores y por el Presidente del Directorio se encarga de coordinar los trabajos de las unidades del Banco, diseñar las normas operacionales y de administración de la institución y de llevar a cabo atribuciones delegadas por el Directorio Ejecutivo (2009: art.9).

A su vez se establece un Consejo de Auditoría compuesto por un miembro representante de cada país miembro, un miembro en representación de todos los accionistas clase B y uno en función de los accionistas clase C. Las funciones del Consejo incluyen la recomendación de empresas de auditoría externa, revisión de los estados financieros, recomendación sobre políticas y procedimientos y organización de auditorías internas (2009: Art. 10).

En lo referido a inmunidades, exenciones y privilegios, el Convenio Constitutivo prevé en el Capítulo IX el marco normativo que regirá al Banco y sus funcionarios. En el artículo 30 se interpreta a los Directores, funcionarios y empleados como sujetos que



LA INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA FRENTE A LA CRISIS GLOBAL...

gozarán de inmunidad de jurisdicción y de ejecución. Aunque también se le instituye al Banco la potestad de renunciar a la inmunidad.

Tras la firma del Convenio, diversos autores interpretan la convivencia de diferentes enfoques de institución financiera. Regueiro Bello considera que en el documento se expresa un criterio mercantil de funcionamiento de la bancas y criterios de solidaridad y tratamiento diferenciado (principalmente en lo referido al financiamiento no reembolsable) (REGUEIRO BELLO, 2010:4). En la misma sintonía, Rosales entiende que el tratado refleja el enfoque "desarrollista y tradicionalmente extractiva de las materias primas" y que a su vez "se allana el camino para la vinculación con el sector financiero-especulativo de la economía" (ROSALES, 2010:8). Por su parte, Munevar lee estas diferencias a partir de la identificación de dos direcciones con expresiones nacionales. Por un lado, se encuentra el eje Buenos Aires – Brasilia, en el que prima la inversión en infraestructura y que se encuentra conducida por las Empresas Translatinas, y por otro lado, se elabora el eje Caracas – Quito, en el que el financiamiento prioriza la integración económica, social y cultural a fin de reducir asimetrías regionales, se rechaza las lógicas de mercado y se hace hincapié en la defensa (y construcción) de soberanía alimentaria, (MUNEVAR, 2011:9)

Ratificación y puesta en funcionamiento

Una vez firmado el Convenio Constitutivo pasaron 30 meses para que por lo menos el 66% del Capital Suscrito por los países fundadores ratifiquen el acuerdo multilateral en sus respectivos parlamentos. La aplicación del artículo 31 del Convenio se vio afectada por distintos factores correspondientes a la dinámica internacional (signada por el desenvolvimiento de la Crisis global) como también por las configuraciones político – económicas y sociales al interior de los países. Es a partir entonces cuando se abre el segundo período de dilatación previa a la implementación



SANDRA COLOMBO e LUCAS CASTIGLIONI

del Banco del Sur: desde la firma del Convenio en septiembre de 2009 hasta el depósito correspondiente a Uruguay en abril de 2012.

Este segundo período de demora en el Banco del Sur ha sido objeto de críticas y de medidas intermedias para solventarlo frente al agravamiento de la crisis global. Páez Pérez, además de adjudicar la responsabilidad de la demora a la dinámica interna de los grandes países, estableció la posibilidad de efectivizar el proyecto Banco del Sur a través de fideicomisos. Por su parte, Munevar identifica cuatro elementos que explican dicha dinámica: la bonanza exportadora de materias primas tras el alza de los precios internacionales de las commodities; la falta de voluntad política de los gobiernos de la región; la persistencia de tecnócratas dentro de los gobiernos (incluso dentro de los más progresistas); y la falta de acompañamiento por parte de los movimientos sociales y populares al Banco del Sur (MUNEVAR, 2010).

En el período analizado se llevan a cabo la ratificación parlamentaria por parte de cinco países miembros del Banco del Sur. La importancia de la ratificación radica no sólo en el requerimiento normativo establecido por el Convenio, sino también en la legitimidad de la decisión del Poder Ejecutivo con respecto al proyecto.

El primer país miembro en llevar a tratamiento legislativo el proyecto del Banco del Sur fue la República Bolivariana de Venezuela. Así es que el 23 de noviembre de 2009 se sancionó la ratificación del Convenio Constitutivo por el parlamento venezolano. La segunda legislatura suramericana que trató y aprobó la ratificación del documento oficial del BS es la de la República del Ecuador. La Asamblea Nacional de aquel país emitió su votación favorable el 10 de junio del 2010.

Durante el año 2010, en un contexto regional marcado por el fortalecimiento institucional de la UNASUR, se desarrollaron a su vez las dos primeras reuniones de representantes de los Bancos Centrales de América del Sur. Las mismas representan la antesala a la conformación del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas (CSEF) de la UNASUR. El CSEF se constituye como un organismo de gran importancia para las negociaciones multilaterales y el diseño de la política económica regional, y se



LA INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA FRENTE A LA CRISIS GLOBAL...

estableció como una instancia para la promulgación, seguimiento y desarrollo del proyecto Banco del Sur. En particular, el cuarto acuerdo de la Declaración Final de la Primer Reunión del CSEF en el que se expresa “los países suscriptores del Convenio Constitutivo del Banco del Sur acuerdan acelerar su lanzamiento (...) e invitan al resto de los países de la UNASUR a sumarse a la iniciativa con el propósito de consolidar el proceso de integración regional” Declaración CSEF (2011:art.4)⁸.

Asimismo, en este período se materializa con mayor firmeza las aspiraciones regionalistas de la propuesta de reforma financiera de la República del Ecuador. Si bien el establecer a dicho país como conductor de un proceso regional adolece de una visión lineal y no tiene en cuenta la configuración de la situación de fuerzas en América del Sur, desconocer el rol activo del Ecuador en el proceso de creación del Banco del Sur imposibilita entender la dinámica adquirida por la iniciativa en esta etapa. Lejos de realizar un análisis monolítico de la estructura del Estado ecuatoriano, es posible distinguir la conducción relativa del Poder Ejecutivo ecuatoriano en la iniciativa de profundizar el tratamiento del Banco Sur. Tal voluntad se expresa a través de cuatro interlocutores: la cancillería del Ecuador, conducida por Ricardo Patiño; el Banco Central del Ecuador, presidido por Diego Borjas; La CENAF, representada por Pedro Páez Pérez; y la presidencia del Ecuador a cargo de Rafael Correa.

En el año 2011 se produjeron las ratificaciones parlamentarias que permiten efectivizar la puesta en marcha del Convenio Constitutivo del Banco del Sur. En este año las legislaturas de Bolivia, Argentina y Uruguay trataron y aprobaron el Documento Oficial del BS.

Bolivia fue el primer país que en 2011 ratificó el Convenio Constitutivo cuando el 15 de junio la Cámara de Senadores otorgó la restante media sanción al proyecto de Ley para que finalmente el Poder Ejecutivo de Bolivia lo promulgase. Argentina fue el cuarto país en ratificar el Convenio Constitutivo mediante el tratamiento legislativo,

⁸ En las posteriores reuniones interministeriales de la UNASUR, el Banco del Sur prevaleció en la agenda (UNASUR-CSEF 2011a) y en la reunión del Grupo de Trabajo de Integración Financiera se evaluó la propuesta de Fondo de reservas regionales. Para más información consultar en UNASUR-GTIF (2012)



SANDRA COLOMBO e LUCAS CASTIGLIONI

el 12 de septiembre de la Cámara Alta del Congreso argentino dio sanción al proyecto de ratificación del Convenio Constitutivo del Banco del Sur con un alto respaldo legislativo. Y en el último tercio del año 2011 se desenvuelve el tratamiento parlamentario del Tratado en la República Oriental del Uruguay, concluyendo el 14 de diciembre con la ratificación legislativa por parte de la Cámara de Diputados.

Con las autorizaciones de Venezuela, Ecuador, Bolivia, Argentina y Uruguay se generaron las condiciones normativas para poder dar inicio al Banco del Sur. La aprobación de estos cinco países miembros representa la habilitación de 4.900 mdd en concepto de Capital Suscrito del BS, el 70% del total firmado. Así es que finalmente el 3 de abril de 2012 entró en vigencia el Convenio Constitutivo. Mediante un comunicado del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela se dio a conocer la puesta en marcha del Banco y se convocó a la reunión fundacional del Consejo de Ministros en la Sede de Caracas. En el informe oficial también se expresaba que "Igualmente, Venezuela celebra las buenas noticias recibidas acerca de la próxima ratificación del Convenio Constitutivo del Banco del Sur por parte de la República Federativa del Brasil y la República del Paraguay"⁹.

En mayo de 2013, en el marco de la reunión de la UNASUR para evaluar estrategias regionales en tono a los bienes comunes, el presidente de Venezuela, Nicolás Maduro anunció la convocatoria al Consejo de Ministros del Banco para junio del mismo año, Declaración UNASUR (2013). Finalmente el 13 de junio tuvo lugar en Caracas la primera reunión del organismo, en la que se definieron reglamentos, miembros del Directorio Ejecutivo, del Consejo de Auditoría y del Consejo Administrativo y aspectos sobre el funcionamiento operativo y los tramos para la realización de los aportes correspondientes a los socios del BS. Ricardo Patiño, canciller de Ecuador, en el marco del primer Consejo de Ministros definió a la reunión como un día histórico en la integración regional.

⁹ <http://www.cubadebate.cu/noticias/2012/04/04/entro-en-vigor-el-convenio-para-la-creacion-del-banco-del-sur/> 4 abril 2012



LA INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA FRENTE A LA CRISIS GLOBAL...

Ya conformado el Consejo de Ministros y operando el Banco, aún restan las ratificaciones en las instancias legislativas de Paraguay y de Brasil. En el primero de los países, en mayo de 2012 se presentó un proyecto por parte del Poder Ejecutivo para iniciar el debate en el Congreso. Sin embargo tras el golpe de Estado parlamentario acaecido en junio en la República del Paraguay que destituyó a Fernando Lugo de la presidencia, las negociaciones del Banco fueron relegadas. Por su parte, los países de la región resolvieron en julio de 2012 suspender a Paraguay como miembro del MERCOSUR, de la UNASUR y del Banco del Sur. En lo que concierne a la institución bancaria, Paraguay no será tomado en cuenta para las operaciones del banco hasta que se reanude en el país el proceso democrático interrumpido. Tal decisión diferencia al BS del Banco Mundial por ejemplo, siendo que el primero se niega a integrar a un país cuyo régimen (o forma de acceder al poder) no es democrático mientras que el segundo ha financiado a gobiernos corruptos y dictaduras a lo largo de América Latina. Luego de las elecciones de abril de 2013, el electo presidente paraguayo Horacio Cartes, no se ha anunciado interés en retomar negociaciones en torno al BS. En el caso brasileño el proceso de ratificación se encuentra estancado a pesar de declaraciones oficiales de la presidente Dilma Rousseff y de la presentación del proyecto de ley en febrero de 2012. El principal avance en instancias legislativas del Brasil ha sido la aprobación del proyecto en la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa en mayo de 2012.

CONCLUSIÓN

En principio, puede establecerse que el Banco del Sur que naciera como una idea del presidente venezolano Hugo Chávez Frías, en un marco de creciente cooperación política regional entre gobiernos que se definían como pos neoliberales, adquiere una nueva dinámica y significado como consecuencia del desarrollo de la crisis global. En este nuevo contexto, el BS, vinculado a la NAFR, aparece como una



SANDRA COLOMBO e LUCAS CASTIGLIONI

alternativa que se presenta desde el sur al debate sobre la Arquitectura Financiera Internacional, que se contrapone a las propuestas de relegitimación de la IFI mantenidas por el G20 y a las posturas del grupo BRICS que no plantean un cambio estructural en el sistema financiero y monetario internacional sino una redistribución de las cuotas de poder.

Sin embargo, el BS (en tanto iniciativa política e instrumento para el financiamiento regional) no es una institución unívoca y, por ende, su desarrollo depende de la conjugación de diversas variables. Aspectos como las reservas internacionales y los consensos políticos mancomunados en el esfuerzo por la integración regional se vuelven argumentos positivos en la propuesta del BS. Asimismo, aspectos referidos a la dinámica de los regímenes monetarios representan dificultades en el desenvolvimiento de la coordinación regional, y los aspectos vinculados al comercio intrarregional configuran un importante aliciente para los países miembros para profundizar los proyectos de integración. Además, la iniciativa Banco del Sur se inscribe en el marco de una Arquitectura Financiera Regional heterogénea y descoordinada, en la cual las Instituciones Financieras Internacionales han intervenido de manera negativa para los pueblos de la región. En este sentido, la constitución y funcionamiento del BS representa un gran desafío en la integración regional en América Latina y el Caribe.

Por último, vale señalar que desde el 2007 se expusieron dos proyectos de banco de desarrollo: uno guiado por los postulados de la *NAFR*, y otro asociado a los intereses de las empresas transnacionales en la región y a la estructura de Instituciones Financieras clásicas (como el BM, FMI y BID). Tales perspectivas contrapuestas configuran una tensión presente en todas las mesas de negociaciones internacionales en las que se debate Banco del Sur como en los documentos oficiales de la institución (Acta Fundacional y Convenio Constitutivo). La forma de resolución de tal tensión definirá el devenir de la institución y su rol en la economía política de Nuestra América.



BIBLIOGRAFÍA

BEDOYA BONELLI, Carlos. 2011. *UNASUR, integración y crisis internacional. La hora de mirar para adentro*. Revista *Voces en el Fénix*, Buenos Aires. FCE – UBA- Año 1 número 4.

CEPAL. 2011. *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2010 - 2011*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, E-ISBN: 978-92-1-055366-7.

_____. 2012. *Estudio económico de América Latina y el Caribe. Las políticas ante las adversidades de la economía internacional*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

CRESPILHO, Fabiano. 2010. *El silencio académico sobre el Banco del Sur*, Revista Problemas del Desarrollo, México D. F., UNAM, Volumen 41 número 160.

GRABEL, Ilene. 2012. *Crisis global y la emergencia de nuevas arquitecturas financieras para el desarrollo* (primer de dos partes), UNAM, México D. F. Revista *Ola Financiera*, N° 13.

MUNEVAR, Daniel .2011. *Financiamiento para el Desarrollo: Mecanismos Alternativos en América Latina*. Escuela de Verano CADTM 2011.

_____, Daniel. 2010. *¿Qué pasa con el Banco del Sur?* en <http://www.rebellion.org/noticias/2010/10/114821.pdf> (visitada el 22 de enero 2012)

ORTIZ, Isabel y UGARTECHE, Oscar. 2008. *El Banco del Sur: Avances y Desafíos*, en http://www.choike.org/documentos/banco_del_sur_ortiz_ugarteche.pdf (visitada 19 de julio de 2010)

PÁEZ PÉREZ, Pedro. 2011. *El Yin y el yan*, Periódico *La Diaria*, 18 de julio de 2011, Montevideo.

REGUEIRO BELLO Lourdes Ma. 2010. *Banco del Sur: su aporte a una nueva arquitectura financiera regional*, La Habana, OBELA.

ROSALES, Antulio. 2010. *El Banco del Sur y el Sucre: (des)acuerdos sobre una arquitectura financiera alternativa*, en http://www.rls.org.br/informes/Banco_del_Sur_y_Sucre- Antulio_Rosales .pdf (visitada 6 de mayo de 2011)

SENPLADES. 2010. *Los nuevos retos de América Latina: socialismo y Sumak Kaway*, Quito: SENPLADES.

TOUSSAINT, Eric. 2010. *La crisis global*, Buenos Aires, Ediciones Madres de Plaza de Mayo.

_____, Eric. 2008. *Banco del Sur y nueva crisis internacional*, Quito. Ediciones Abya Yala.



SANDRA COLOMBO e LUCAS CASTIGLIONI

_____, Eric. 2008a. *¿Qué pasa con el Banco del Sur?* en <http://www.cadtm.org/Que-pasa-con-el-Banco-del-Sur> (visitada el 16 de enero de 2010)

FUENTES

BANCO DEL SUR. 2007. *Acta Fundacional Banco del Sur*, 9 de diciembre 2007, Buenos Aires.

_____. 2009. *Convenio Constitutivo del Banco del Sur*, 26 de septiembre 2009, Porlamar.

BANCO DEL ALBA. 2009. *Acta Fundacional del Banco del ALBA*. Caracas

CELAC. 2011. *Declaración de Caracas*, 3 diciembre de 2011. Caracas

UNASUR. 2004. *Declaración de Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones*. 8 de diciembre.

_____. 2006. *Declaración de Cochabamba*, Segunda Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones. 8 y 9 de diciembre.

_____. 2007. *Declaración de Quito*, 6 de mayo 2007.

_____. 2007. *Declaración de Asunción*, 22 de mayo 2007.

_____. 2007. *Declaración de Río de Janeiro*, 8 de octubre 2007.

_____ - CSEF. 2011. *Declaración de Buenos Aires*. Primera reunión, 12 de agosto de 2011.

_____ - CSEF. 2011. *Declaración de Buenos Aires*. Segunda reunión, 25 de noviembre de 2011.

_____,- GTIF.2012. *Minuta de 1a Reunión Plenaria Grupo de Trabajo de Integración Financiera de la UNASUR*, 16 y 17 de Febrero 2012, Buenos Aires.

_____. 2013. *Declaración de Conferencia de la Unión de Naciones Suramericanas sobre Recursos Naturales para el Desarrollo Integral de la Región*. 30 de mayo 2013. Caracas.

Recebido em 24.06.2013
Aprovado em 20.08.2013



O BRASIL DE LULA DA SILVA: ENTRE O REGIONAL E O GLOBAL. O CASO DA UNASUL

CAROLINA SILVA PEDROSO

Mestranda do PPGRI San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP)

Bolsista CAPES

E-mail: c.silvapedroso@gmail.com

Resumo: Durante o governo Lula da Silva, o Brasil teve uma postura protagônica e assertiva, integrando diversos arranjos regionais e globais. Este trabalho aborda a criação da União Sul-Americana de Nações (UNASUL), a fim contribuir para a reflexão sobre a suposta dualidade brasileira em conferir ênfase à América do Sul, ao mesmo tempo em que almeja ser um ator global.

Palavras-chave: política externa brasileira; UNASUL; protagonismo global.

Abstract: During Lula da Silva government Brazil had a protagonist and assertive posture, integrating several regional and global arrangements. This paper discusses the creation of the Union of South American Nations (UNASUR), in order to contribute to the reflection on the supposed Brazilian duality giving emphasis to South America, while it aims to be a global player.

Keywords: Brazilian foreign policy; UNASUR; global role.

Resumen: En el gobierno de Lula da Silva, Brasil ha tenido una postura protagonista y asertiva, haciendo parte de diversos acuerdos regionales y globales. En este trabajo se discute la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), con el fin de contribuir a la reflexión sobre la supuesta dualidad brasileña dando énfasis a América del Sur, al mismo tiempo en que aspira a ser un actor global.

Palabras-clave: política exterior brasileña; UNASUR; protagonismo global.



INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o Brasil teve destacada atuação internacional e demonstrou a vontade de participar das decisões e arranjos globais de forma mais ativa e autônoma em relação às potências mundiais. O país consolidou seu perfil pró-ativo ao integrar os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), o fórum de diálogo IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), o G20 comercial e financeiro e ao buscar a reforma das Nações Unidas e um assento permanente em seu Conselho de Segurança. Além de iniciativas globais, a tentativa de fortalecimento de organismos regionais como o Mercosul e o surgimento da UNASUL (União das Nações Sul-Americanas) e da CELAC (Comunidade de Estados Latino-Americanos e do Caribe) também demonstram a preocupação em manter seu protagonismo regional.

As mudanças sistêmicas desencadeadas desde o fim da ordem bipolar - como os ataques de 11 de setembro e a crise financeira de 2008 -, dentre as quais se destacam o declínio do poder relativo dos Estados Unidos e a ascensão das chamadas economias emergentes, são alguns dos fatores externos que facilitaram o maior ativismo brasileiro no cenário internacional. Do ponto de vista interno, o país também passou por processos que alteraram suas estruturas de poder, sobretudo após a eleição de Luis Inácio Lula da Silva, em que questões sociais e a retomada do crescimento econômico ganharam maior espaço na agenda política.

A política externa brasileira, que tradicionalmente preconiza a autonomia como forma de atuação externa, durante os anos Lula ficou marcada pela diversificação de parcerias e de instâncias para efetivar uma inserção mais autônoma. Do ponto de vista regional, portanto, é preciso considerar esse aspecto de nossa diplomacia, porque ele remete à ideia de que o país não



deseja estar limitado em sua ação externa por nenhum arranjo que possa lhe causar constrangimentos (VIGEVANI et al., 2008).

O presente estudo visa explorar a aparente dualidade do Brasil ao atuar protagonicamente na esfera global, ao mesmo tempo em que investe em esquemas de integração regional. Em outras palavras, pretende-se investigar a importância da América da Sul para o Brasil, a partir da criação da UNASUL, *vis-à-vis* a estratégia de inserção internacional do país nos arranjos globais.

Desta forma, o trabalho está dividido da seguinte maneira: breve apresentação dos paradigmas da política externa brasileira; linhas-gerais da política externa do governo Lula, destacando a importância da América do Sul; processo de criação da UNASUL e, finalmente, discussão sobre a atuação brasileira nos âmbitos regional e global, a fim de problematizá-las e compará-las.

BREVE DISCUSSÃO CONCEITUAL: PARADIGMAS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Em um texto clássico para o estudo da política exterior brasileira, “Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña”, Maria Regina Soares de Lima defende a existência de dois modelos que teriam inspirado a condução da política externa do país: o *americanista* e o *globalista* (LIMA, 1994). O primeiro seria oriundo da percepção visionária do Barão do Rio Branco, de que o eixo de poder mundial estava se deslocando de Londres para Washington no início do século XX, e da necessidade que o Brasil teria de se aproximar dos Estados Unidos dada essa nova conjuntura. É importante salientar que a posição defendida por Rio Branco não era de um alinhamento automático aos norte-americanos, mas sim de atrelar os interesses brasileiros a uma aliança especial com a potência hemisférica. Nas palavras de Clodoaldo Bueno “tal aproximação não significou ‘alinhamento automático’ e serviu aos



propósitos políticos do chanceler no plano sub-regional” (CERVO e BUENO, 2011, p. 191). O americanismo teria regido a política externa brasileira até a década de 1960, quando a Política Externa Independente (PEI) foi desenvolvida no seio da diplomacia, dando origem ao paradigma globalista.

Com o recrudescimento das tensões causadas pela bipolaridade e o maior receio dos Estados Unidos em perder influência sobre a América Latina mediante a revolução cubana, lideranças do Itamaraty como Afonso Arinos de Melo Franco e San Tiago Dantas elaboraram uma política externa mais pragmática e autônoma, em que os interesses nacionais deveriam estar acima de questões ideológicas, sem que isso significasse uma rejeição à identidade ocidental do país: a política externa independente (CERVO e BUENO, 2011). Suas principais características são a visão do mundo sob a perspectiva Norte-Sul e não mais Leste-Oeste; incentivo à maior participação no sistema internacional; diversificação de parcerias comerciais e defesa da não-intervenção, desarmamento e autodeterminação dos povos.

De forma sucinta, é possível afirmar que este novo paradigma estava lastreado por um conjunto de princípios: Universalização, Independência, Autonomia e Diversificação. A PEI representaria a face externa do desenvolvimento e autonomia preconizados pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), cujas ideias, formuladas por intelectuais como Raul Prebisch e Celso Furtado, influenciaram os governos latino-americanos desde os anos 1960, perdendo fôlego a partir da década de 80 com as sucessivas crises na região (LIMA, 1994).

A referida autora defende que até o período militar houve uma alternância entre esses dois paradigmas e sugere que a política externa contemporânea viva um momento de intersecção entre eles, já que combina elementos de ambos. A explicação para esse fenômeno viria da natureza



burocrática e institucional do Itamaraty que, por suas características, conseguiu assegurar traços de continuidade da política externa, mesmo em situações de mudança de regime. A autonomia e a coesão seriam, pois, estas características que garantiriam

a estabilidade necessária para manter uma certa continuidade na política externa brasileira ao longo do tempo. Isto se dá por duas razões, entre outras: por um lado, a autonomia protege a instituição de mudanças muito bruscas na sociedade. Por outro lado, a coesão garante um certo grau de consenso, indispensável à durabilidade de uma política. (CHEIBUB, 1984, p. 122-123)

Dentro desta lógica, que considera a importância da estrutura burocrática do Itamaraty nas formulações de política externa, José Arbilla (2000) ressalta que a preocupação em vincular a atuação externa com desenvolvimento econômico do país é uma formulação doutrinária do próprio Ministério das Relações Exteriores, baseado no paradigma globalista, e permanece como um fio condutor da atuação externa no país, mesmo com o enfraquecimento do pensamento cepalino no imediato pós-Guerra Fria.

O governo Collor, por exemplo, sinalizou a intenção de construir novamente uma aliança especial com os Estados Unidos, fortemente influenciado pelo momento histórico que marcou a derrocada da União Soviética e o fortalecimento do chamado neoliberalismo, além da própria conjuntura interna de redemocratização. Por ter sido um período curto, em decorrência do processo de *impeachment* sofrido pelo presidente, e bastante particular, seus planos de estabelecer um alinhamento automático com os Estados Unidos não se concretizaram. Apesar de ter havido uma ruptura com o modelo econômico desenvolvimentista, que caracterizara o período anterior, sua política externa continuou preocupada com a questão do desenvolvimento nacional, porém em sua versão mais liberal (LIMA, 1994; HIRST e PINHEIRO, 1995; OLIVEIRA, 2005).



De uma maneira menos ideológica e mais distante dos Estados Unidos, porém ainda contagiados pelo clima liberal da época, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso mantiveram alguns dos pilares da PEI (Universalização, Independência, Autonomia e Diversificação) para buscar novas parcerias e acordos, surgindo então os termos *global trader* e *global player* para caracterizar a atuação do Brasil. O ex-ministro das Relações Exteriores, Luis Felipe Lampreia, em artigo intitulado “A política externa do governo FHC: continuidade e renovação”, assume que a política externa brasileira nunca deixou de vincular a atuação externa ao desenvolvimento, porém não haveria mais espaço para a concepção desenvolvimentista e industrialista da economia (LAMPREIA, 1998).

Embora a literatura reconheça que muitas diretrizes da política econômica tenham sido mantidas, o governo Lula foi caracterizado por ter feito um apelo mais enfático ao nacional-desenvolvimentismo, em que o papel do Estado na economia foi fortalecido em comparação aos governos anteriores. Novamente é reforçada a ideia de que a política externa brasileira está fortemente ligada à estratégia de desenvolvimento econômico nacional, por meio de uma inserção autônoma no sistema internacional e de diversificação de parcerias.

A administração de Lula da Silva não se afastou do princípio historicamente assentado para a diplomacia de que a política externa é um instrumento para o desenvolvimento econômico e para a conseqüente preservação e ampliação da autonomia do país. Há mudanças de idéias e mesmo de estratégias para lidar com os problemas e objetivos que estão colocados pela história, pela posição e pelo destino, mas não essencialmente diferentes dos existentes há muito para o Brasil (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007, p. 322).

Para esses autores, portanto, não teria havido uma ruptura na política externa brasileira com a chegada de Lula da Silva ao poder, mas sim algumas alterações de rumo na diplomacia, sem que isso represente nenhuma quebra



dramática com o que estava estabelecido anteriormente. A seguir serão identificadas as linhas-gerais da política externa durante os 8 anos do governo Lula da Silva.

LINHAS-GERAIS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NOS ANOS LULA DA SILVA (2003-2010)

Nos anos Lula, o Brasil ganhou muito destaque internacional e demonstrava maior auto-confiança e determinação em atuar de forma inovadora externamente, sob o signo de que “a hora do país finalmente chegara”, envolvendo-se em episódios de grande repercussão midiática (HURRELL, 2010, p. 1, tradução própria). A negociação com a Bolívia após a nacionalização do gás (2006), a postura enfática contra o golpe de Estado em Honduras (2009), a mediação turco-brasileira sobre o enriquecimento de urânio no Irã (2010), o engajamento pelo assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, dentre muitos outros assuntos, são alguns dos mais destacados posicionamentos brasileiros deste período.

Ainda que não haja consenso na literatura, será adotada neste trabalho a perspectiva de que as mudanças sentidas na política externa de Lula foram muito mais na forma de atuação do que nas diretrizes-gerais da diplomacia brasileira, em que

[...] ao mesmo tempo em que não houve ruptura significativa com paradigmas históricos da política externa do Brasil, sendo algumas das diretrizes desdobramentos e reforços de ações já em curso na administração FHC, houve uma significativa mudança nas ênfases dadas a certas opções abertas anteriormente à política externa brasileira. Consideramos ambos os governos (FHC e Lula da Silva) como representantes de tradições diplomáticas brasileiras distintas, apresentando diferenças nas ações, nas preferências e nas crenças, buscando resultados específicos muito distintos no que diz respeito à política externa, mas procurando não se afastar de um objetivo sempre perseguido: desenvolver economicamente o país, preservando, ao mesmo tempo, certa autonomia política (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007, p. 275).



Os autores supracitados defendem que a política externa de Fernando Henrique Cardoso estava destinada a inserir o Brasil nos arranjos globais existentes, pois acreditava que por meio desta participação o país lograria ter uma atuação externa autônoma, o que ficou conhecido por “autonomia pela participação”. Da mesma forma, Lampreia, (1998, p. 11) fala em “autonomia pela integração” para caracterizar o mesmo período e, nesse sentido, integração deve ser entendida como a inserção do país ao global e não necessariamente ao regional.

Já a atuação externa do país sob o governo Lula da Silva teria sido caracterizada pelo que se denomina “autonomia pela diversificação”, que significa

a adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio etc.), pois acredita-se que eles reduzem as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora nacional (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007, p. 283)

Sua argumentação é que tanto a alteração do cenário de poder interno, ocasionada pela histórica vitória de Lula da Silva, como a nova conjuntura internacional, que levou as potências a modificarem sua atuação externa, dificultaram a permanência de uma estratégia de autonomia pela participação, como fora possível ao seu antecessor levar adiante. Assim, tanto a perspectiva interna quanto a externa serão elementos analíticos centrais para entender a inserção econômica e política do Brasil nos anos Lula da Silva.

Tendo em vista que a política econômica passou a ser cada vez mais um instrumento de política externa, é possível afirmar que o fato de ter se tornado uma das principais economias mundiais também garantiu ao país maior visibilidade internacional. Elementos internos como o incentivo às parcerias público-privadas e a inclusão das classes sociais menos favorecidas ao mercado



consumidor serviram para reativação da economia, ressaltando a capacidade do país em buscar crescimento econômico e justiça social concomitantemente (HURRELL, 2010). Por outro lado, a bonança vivida pela América Latina a partir dos anos 2000, oriunda do aumento dos preços das *commodities* e do barril do petróleo¹, acelerou a substituição dos Estados Unidos pela China como principal parceiro comercial do Brasil e diminuiu consideravelmente os impactos da crise financeira de 2008 sobre a região (CARVALHO et al., 2009).

Do ponto de vista político, por sua vez, o protagonismo brasileiro também foi facilitado pelo fortalecimento da ala mais nacionalista da diplomacia, com as nomeações de Celso Amorim como ministro das Relações Exteriores e de Samuel Pinheiro Guimarães como 1º secretário do Itamaraty, e pelo reforço ideológico² nas relações Sul-Sul, posição oriunda da agenda do Partido dos Trabalhadores, representada pelo assessor especial da presidência para assuntos internacionais, Marco Aurélio Garcia (NAFALSKI, 2011). Da mesma

¹ O aumento do preço do barril de petróleo é um dado relevante para a economia brasileira porque, embora não seja rentista, ou seja, não dependa exclusivamente da exploração deste produto, ocorreu em um contexto de descoberta de novas reservas na camada pré-sal, anunciadas pelo governo como as responsáveis pela auto-suficiência energética do país, o que também rendeu destaque internacional ao país (CARVALHO et al., 2009).

² Sobre a “ideologização” da política externa brasileira deste período, Paulo Roberto de Almeida pondera que, embora a cartilha partidária tenha um peso muito importante, um dos principais objetivos adotados pelo governo Lula, que era conseguir um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, nunca fizera parte do discurso e das pretensões de seu partido. Essa posição representa o esforço de convencimento, por parte da diplomacia profissional, em destacar tal aspiração na agenda internacional de Lula. Portanto, teria havido um duplo movimento: enquanto a nomeação de assessores especiais oriundos do PT teria influenciado no relacionamento do Brasil com a América do Sul, sobretudo com outros governos identificados como progressistas, houve também um esforço da burocracia diplomática do Itamaraty de imposição de alguns temas na agenda. Em suas palavras: “Como a pretensão não figurava no ‘menu de política externa’ do PT, Lula teve de ser convencido pelo seu ministro de Relações Exteriores de que o Brasil possuía grandes chances de ingressar no CSNU” (ALMEIDA, 2012, p. 99). No entanto, a posição mais enfática deste autor está em defender a tese de que foi no plano internacional que o governo dispôs de maior “margem de manobra” para colocar em prática os ideais do Partido dos Trabalhadores, já que no campo econômico houve a continuação das diretrizes implantadas pelo governo anterior.



forma, Jeffrey Cason e Timothy Power (2009) afirmam que o redirecionamento da política externa brasileira para uma agenda Sul-Sul, que priorizava ao entorno regional, ocorreu não só por esses fatores internos, mas também por condições sistêmicas e regionais, que proporcionaram condições materiais e ideacionais para que Lula³ pudesse resistir ao neoliberalismo e à unilateralidade estadunidense com mais vigor que o seu antecessor.

O principal objetivo da política externa no governo Lula era garantir ao Brasil o *status* de potência, ou seja, ter o poder de influenciar o curso das questões globais e capacidade de impor agenda. Duas estratégias teriam sido elaboradas e seguidas para alcançar o status desejado no sistema internacional: **i)** atuar como “pêndulo”, aceitando a normatividade dos mecanismos de governança global, ao mesmo tempo em que buscava mudá-los e **ii)** ressaltar a especificidade da posição e do papel do Brasil. Do ponto de vista identitário, a marca do governo Lula foi usar o “acervo diplomático”, que são os princípios da política externa historicamente construídos pelo Itamaraty, além de buscar se conectar aos países do Sul, sem nunca negar sua identidade ocidental (HERZ, 2011).

No contexto pós-crise de 2008, por exemplo, a estratégia brasileira de inserção internacional não abandonou a tradição multilateralista de sua diplomacia, porém utiliza-a de forma “repaginada”, dando ênfase ao desenvolvimento de novos fóruns e grupos, ao mesmo tempo em que demonstra maior engajamento nas instâncias globais de decisão. O país deixou de ter um discurso terceiro-mundista e uma postura defensiva que não aceitava negociar. Pelo contrário, Lula utilizou a negociação como instrumento fundamental para obter mudanças no sistema internacional, de forma a torná-lo

³ A escolha do sujeito “Lula” e não “diplomacia brasileira” nesta sentença não foi aleatória e está em consonância com a tese de Jeffrey Cason e Timothy Power (2009) de que a “presidencialização” da política externa brasileira atingiu seu auge nos anos Lula da Silva.

Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.2. n.3, jan./jun., 2013

Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>>



menos desigual e mais permeável às demandas dos países periféricos (LIMA, 2010). Estar disposto a fazer parte dos organismos multilaterais de forma ativa e arcar com seus custos é perfeitamente compatível, segundo Andrew Hurrell (2010), com o desafio de superar o *status quo*, ou seja, rejeitar as posições que favoreciam os Estados Unidos e as outras potências, buscando novas formas de governança global.

Outra aposta brasileira foi participar de novos arranjos, como os BRICS, envolvendo a Rússia, Índia, China e África do Sul e o fórum de diálogo IBAS, composto por Brasil, Índia e África do Sul. Segundo Chris Alden e Marco Antonio Viera (2011), a consolidação deste fórum está sujeita ao apoio regional que cada um de seus membros deve lograr em suas respectivas regiões ou “zonas de influência”. Sem esse elemento, não seria possível legitimá-lo globalmente. Assim, eles destacam uma questão muito importante sobre o papel destes países em suas regiões, que é a liderança. Ter proeminência regional não significa ser líder; essa ideia coloca em dúvida a capacidade dos países do IBAS em construir consensos em suas áreas de influência e também em serem reconhecidos como porta-vozes do Sul no conflito com o Norte.

De forma resumida, o ativismo internacional brasileiro pode ser expresso pelas seguintes diretrizes: América do Sul como região-chave para sua projeção global; foco no estreitamento da relação com outras potências emergentes, atuando em coalizões de geometria variável como os BRICS; relativo distanciamento de Estados Unidos e Europa; ênfase no multilateralismo “tradicional”, mas também fazendo parte de novos arranjos globais. Nesse sentido, é possível afirmar que “what the Lula administration has achieved is to help reinforce this new reality and to demonstrate the degree to which Brazil has become an increasingly influential player in this new age of global order” (HURRELL, 2010, p. 8).



Na próxima seção, vamos nos concentrar no foco dado à América do Sul pela política externa brasileira, com maior ênfase no período Lula da Silva, destacando as iniciativas que antecederam a UNASUL, bem como os desafios e avanços que este organismo engendrou.

A AMÉRICA DO SUL PARA O BRASIL DE LULA DA SILVA

A política externa brasileira para América do Sul ganhou muito destaque nos anos Lula da Silva, também por conta das conjunturas internacional e nacional que permitiram ao Brasil conferir maior ênfase aos vizinhos. A construção de um “regionalismo pós-liberal”⁴ também teria sido facilitada não somente pela relativa convergência ideológica com os países vizinhos e pela articulação entre eles, gerada pelo rechaço à ALCA (Área de Livre Comércio das Américas) na Cúpula das Américas, em Mar del Plata (2005), como também pela necessidade de buscar novas fontes energéticas e de criar investimentos em transporte como forma de dinamizar políticas conjuntas na região (LIMA e COUTINHO, 2007).

Por este motivo, em episódios polêmicos envolvendo o Brasil e seus vizinhos, como no caso da nacionalização do gás boliviano, a postura de Lula não pode ser vista como somente ideológica, por conta das afinidades com Evo Morales ou outros líderes progressistas, pois “algumas afinidades ideológicas, políticas e culturais não têm tido a força de mudar interesses estruturais” (VIGEVANI et al., 2008, p. 109). É preciso considerar que fazia parte do interesse nacional brasileiro que esses países resolvessem problemas internos, como a desigualdade social, assim como a manutenção da estabilidade política.

⁴ O “regionalismo pós-liberal” teria devolvido ao Estado um papel central no processo de integração e desenvolvimento, em contraposição ao modelo neoliberal. Andrés Serbin, Laneydi Martínez e Haroldo Ramanzini Júnior também denominam o regionalismo do século XXI de “pós-hegemônico”, “pós-comercial” e “pós-neoliberal” (SERBIN et al, 2012).

Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.2. n.3, jan./jun., 2013
Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>>



Com a finalidade de melhor entender a relação do Brasil com a América do Sul no período presidencial de Lula da Silva, foi escolhido como caso de estudo a União Sul-Americana de Nações (UNASUL). Assim, serão apresentados os processos que antecederam sua criação, bem como os aspectos-gerais do organismo que servirão para a discussão posterior sobre a posição brasileira entre o regional e o global.

Os antecedentes da UNASUL

Um grande marco nas relações de Brasil-América do Sul foi a assinatura do Tratado de Assunção em 1991, que deu origem ao Mercosul (Mercado Comum do Cone Sul) pelos presidentes de Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. É importante notar que a gênese deste organismo reside no esquema neoliberal dos anos 1990 e nas reformas econômicas que ele previa, que marcaram os governos de seus principais artífices: Collor e Menem (MELLO, 2002).

Monica Hirst e Leticia Pinheiro (1995) apontam que foi no governo Itamar Franco que o Mercosul deixou de ser visto somente como um organismo liberalizante e ganhou um sentido mais estratégico, o que representaria para elas uma maior atenção dada à América do Sul pelo Brasil. Henrique Altemani Oliveira (2005) também acredita que neste período foi notável o esforço para fortalecer e consolidar o Mercosul, destacando ainda o surgimento da Iniciativa Amazônica e da proposta da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), feita pelo então chanceler Celso Amorim. Para o autor teria sido neste momento que o regionalismo voltara à tona como um dos desafios para a integração sul-americana:

retomou-se, no Brasil, a perspectiva de que a área básica de atuação da política externa brasileira é a América do Sul, sendo um espaço que procura *organizar* (apesar de toda preocupação para que não seja entendido como *liderar*). Nesse sentido, a política externa brasileira, no continente americano, aparenta ter como objetivo prioritário,



inicialmente a consolidação do Mercosul e, em seguida, o estabelecimento da ALCSA. (OLIVEIRA, 2005, p. 233, grifos do autor).

Nos mandatos de Fernando Henrique Cardoso, Lampreia (1998) também destaca a importância da América Latina para que o Brasil alcançasse maior projeção internacional e, nesse sentido, priorizava a agenda mercossulina, pois via nesta instituição um instrumento eficaz para promover o desenvolvimento de seus quatro membros. Por outro lado, apesar de ter havido um maior reconhecimento da importância do Mercosul e inclusive um esforço pessoal do presidente em manter um bom relacionamento com a Argentina, isso não teria sido suficiente para impedir problemas comerciais e outros desentendimentos com o vizinho e parceiro mais importante na região, pelo menos naquele momento. Para Amado Cervo (2002), o desgaste do relacionamento bilateral com a Argentina nos anos FHC fez com que o Brasil preferisse um regionalismo menos aprofundado, isto é, mantendo os arranjos com baixa institucionalidade como forma de preservar seus próprios interesses.

Ainda que faça fortes críticas à atuação internacional do Brasil na chamada Era Cardoso, Cervo (2002) reconhece que foi neste período que lançou-se a ideia de América do Sul como um conceito e área de fortalecimento prévio das economias regionais, sob liderança brasileira. A construção de um espaço sul-americano e autônomo frente aos Estados Unidos, bem como o reforço do Mercosul e da ALCSA, foram prioridades do governo, sobretudo no final do segundo mandato, em que a crise cambial de 1999 e a conjuntura internacional forçaram o país a se reaproximar dos vizinhos.

No ano 2000, o presidente brasileiro convocou a Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul em Brasília, cuja declaração reforçava a necessidade de construir uma agenda comum que impulsionasse a integração física da região, lançando as bases para a IIRSA (Iniciativa para Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana). Em 2002, no segundo encontro dos



mandatários, ocorrido em Guayaquil, mais uma vez a tônica da reunião girou em torno da ideia de constituir um espaço sul-americano de cooperação e integração.

A ideia de que a América do Sul seria uma condição prévia para integração hemisférica é muito importante, uma vez que foi mantida e reforçada pelo governo Lula em diversas oportunidades. Assim, desde o governo FHC o regionalismo representa a resistência brasileira em relação à hegemonia norte-americana na América do Sul, que na época estava assentada na proposta da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), derrocada definitivamente durante o governo Lula na Cúpula de Mar del Plata em 2005.

Ao insistir no conceito de "América do Sul", hierarquizando-o como fundamento de um processo de integração econômica e física, a diplomacia brasileira vem dando uma contribuição, ainda que não de todo reconhecida, à ontologia de 12 países. Não se trata de exercício ideológico de sublimação de nossas mazelas históricas, nem de cabala para excluir ou confrontar nações que a geografia não pôs em nosso espaço. Trata-se de um sóbrio exercício de realismo político, não no tipo conformista, mas pragmático, criativo, (...) A decisão de lançar uma Comunidade Sul-Americana de Nações é ousada e comporta forte dose de idealismo. Traz também grande responsabilidade, porque engaja a nossa credibilidade. Por enquanto, é, mais que nada, uma declaração política, ancorada em acordos concretos de comércio e integração, mas é sem dúvida um ato de reivindicação de uma identidade antes de tudo geográfica, que nunca deixou de ter vigência por mais globalizado que esteja o mundo (OLIVEIRA, 2005, 250-1 *apud* DANESE, 2004).

Como foi apontado acima, a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) em 2004 foi um grande marco, que dá seqüência às iniciativas de Fernando Henrique Cardoso em coordenar as ações dos 12 países da região.

Breve descrição da UNASUL: objetivos e principais diretrizes

Em 2005 a agenda prioritária e o plano de ação da CASA são elaborados com os seguintes eixos temáticos: a) diálogo político; b) integração física; c) meio ambiente; d) integração energética; e) mecanismos financeiros; f)



promoção da coesão, justiça e inclusão sociais e g) telecomunicações (UNASUR, 2013b). Neste mesmo ano é estabelecida uma Comissão Estratégica de Reflexão, envolvendo a alta cúpula dos governos sul-americanos, a fim de analisar o futuro da região.

Na reunião seguinte, em Cochabamba, foi publicizado o modelo de integração pensado pelos países, cujos princípios seriam: Solidariedade e Cooperação com vistas à equidade regional; Soberania Territorial e Autodeterminação dos Povos; Paz e resolução pacífica de controvérsias; Democracia e Pluralismo que impeçam ditaduras e o desrespeito aos direitos humanos; Universalidade, Interdependência e Indivisibilidade dos Direitos Humanos e, por fim, Desenvolvimento Sustentável (UNASUR, 2013b).

Embora retoricamente o discurso dos países fosse de convergência de interesses, Guilherme Nafalski (2011, p. 104) revela que a discordância entre Brasil e Venezuela sobre o caráter do novo organismo chegou a um momento crítico em 2005, conforme descrito a seguir:

A reunião de 2005, que teve início em 30 de setembro foi bastante tensa. Os presidentes de quatro países (Colômbia, Guiana, Suriname e Uruguai) não compareceram, o da Argentina, Néstor Kirchner, veio ao Brasil mas não participou da cúpula e vários presidentes mandaram representantes. A tônica do encontro foi a discordância dos pontos de vista brasileiro e venezuelano sobre a função do organismo e sua efetividade. Apoiando sua argumentação em uma contraproposta de texto elaborada pelo presidente uruguaio, o presidente venezuelano Hugo Chávez inviabilizou a assinatura de uma declaração conjunta. O chanceler brasileiro, Celso Amorim, e o presidente Lula rebateram as críticas e postergaram um texto definitivo para uma reunião do Mercosul. A dissidência foi importante para redesenhar os propósitos de uma comunidade de países da América do Sul e explicitou a dificuldade do governo Lula para manter posicionamento mais firme à esquerda.

O bolivarianismo de Chávez, cuja retórica anti-americana e os financiamentos feitos com petrodólares permitiu ao líder venezuelano consolidar uma área de influência ideológica com Bolívia, Equador e, em certa



medida, Argentina era um sinal claro de resistência ao projeto de liderança regional brasileiro. No entanto, o Brasil teria demonstrado um poder mais atrativo, seja por conta de sua força econômica como por sua postura mais pragmática, conseguindo sucesso em implementar a Unasul em detrimento da ALBA (Aliança Bolivariana para as Américas). Outro elemento importante foi a perda relativa de importância estratégica da Venezuela, a partir da descoberta das reservas do pré-sal brasileiro.

Assim, foi somente no encontro ocorrido na Venezuela em 2007 que decidiu-se mudar o nome de Comunidade Sul-Americana de Nações para União das Nações Sul-Americanas, estabelecendo “un ‘nuevo tiempo histórico’ llamado a traer cambios profundos cuya amplitud abarca toda la estructura tradicional del Continente” (ZURITA, 2009, p. 273-4).

Em 2008 foi aprovado o Tratado Constitutivo da UNASUL, cuja vigência foi ratificada por todos os países em 2011, definindo as metas do organismo, dos quais destacam-se: fortalecimento do diálogo político entre os membros, fomentar o desenvolvimento social e econômico que permita erradicar as desigualdades sociais, promoção da integração física e energética, além de cooperação em áreas como Defesa (MRE, 2013).

Do ponto de vista de sua estrutura organizacional, a UNASUL é composta por conselhos formados por Presidentes, Chanceleres e outros funcionários da alta cúpula dos governos. O Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo é a instância máxima do organismo que é, de fato, detentora do poder de decisão e atua de forma consensual. Em seguida, o Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores é responsável por implementar as decisões tomadas pelos mandatários e, em seqüência, seguem os conselhos temáticos que possuem função consultiva. Além destes órgãos, a UNASUL ainda conta



com um Conselho de Delegados, uma Secretaria-Geral e com o mecanismo de Presidência Pro-Tempore, exercida por um dos Estados-membros anualmente, seguindo a ordem alfabética (UNASUR, 2013a). Nota-se, pois, que o nível de institucionalização é baixo, uma vez que as grandes decisões acabam sendo centralizadas nos presidentes e nos seus chanceleres, sem que haja autonomia institucional.

A UNASUL para o Brasil

Em discurso de posse, Luis Inácio Lula da Silva afirmou: “a grande prioridade da política externa durante o meu Governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social” (BRASIL, 2003). Estabilidade política e união estão em harmonia com o projeto da União das Nações Sul-Americanas e, se prosperidade for entendida em seu sentido global, incluindo bem-estar das populações - e não somente seu aspecto puramente econômico - esses três pontos estariam contemplados entre os principais objetivos da referida organização. Da mesma forma, os princípios democráticos e a busca por justiça social também estão presentes no cerne deste novo arranjo político sul-americano.

Embora a constituição da UNASUL represente um dos passos necessários à consolidação do desejo expresso pelo presidente brasileiro, inclusive pela atuação enfática da organização durante as crises colombo-equatoriana e boliviana (2008), a insurreição policial contra Rafael Correa (2010) e o golpe de Estado no Paraguai (2012), é preciso ponderar que

Como líder regional, Brasil mantiene una relación ambivalente con UNASUR. En ocasiones pareciera reconocer que asumir un rol de líder regional -y asumir los costos políticos y económicos de este liderazgo- es un pre-requisito para convertirse en un líder internacional y en otras, el país actúa como un actor internacional único, sin representar



(formal e informalmente) a UNASUR y sus socios (SANAHUJA, 2012, p. 42).

Sobre este ponto, o documento oficial do Itamaraty que descreve os objetivos da UNASUL deixa claro que o diálogo político fomentado entre os países deve assegurar um espaço não só para a integração, mas também para a “participação da UNASUL no cenário internacional” (MRE, 2013). A grande contradição reside justamente no fato apontado por SANAHUJA (2012) de que o Brasil não atua como membro da UNASUL nos foros internacionais, pois privilegia seu peso individual quando lhe convém. Esse traço da política externa brasileira mais uma vez corrobora a tese de que o país não deseja que nenhum arranjo regional possa tolher sua autonomia de ação global.

Apesar de ser uma organização muito centrada em aspectos políticos e na defesa de princípios-comuns, como foi exposto anteriormente, um de seus principais focos está na questão energética, que em 2007 foi contemplada com a criação de um conselho próprio e na infra-estrutura regional, haja vista a incorporação da IIRSA ao COSIPLAN (Conselho Sul-americano de Infra-Estrutura e Planejamento). Segundo documento oficial,

el tema de la integración de la infraestructura física desempeña un papel central en el proceso de integración suramericana, teniendo en cuenta su potencial de crear nuevas perspectivas y sinergias para la cooperación, superar asimetrías, promover el desarrollo social y económico y garantizar el bienestar de los pueblos de la región (UNASUR, 2013b, p. 7).

Interesses brasileiros na integração física e energética estão ligados diretamente à sua estratégia de desenvolvimento, com o incentivo dado às construtoras nacionais e à estatal Petrobras a explorarem os mercados sul-americanos (ZIBECHI, 2012). Da mesma forma, a agenda política da UNASUL contém elementos de grande valia para a diplomacia brasileira, como a questão da cooperação regional para a Defesa, representada pela criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). Não se pode descartar a ideia de que a



América do Sul seria a base de onde o Brasil pode projetar-se globalmente para atingir o status almejado, ressaltando seu papel de *peacemaker*, negociador, mediador e “construtor de pontes”. O fato de a região não ter grandes disputas auxilia na consolidação desta imagem, necessária para lograr o assento no Conselho de Segurança da ONU (HERZ, 2011).

CONSIDERAÇÕES FINAIS: BRASIL ENTRE O GLOBAL E O REGIONAL

A partir da discussão apresentada, fica nítida a vinculação entre o desenvolvimento nacional e a política externa brasileira, algo que vem permeando a ação internacional do país em vários governos. Isso não significa, todavia, que a política exterior tenha se mantido estática, uma vez que as estratégias adotadas por cada presidente foram distintas, seja por fatores ideacionais, como conjunturais.

No caso do governo Lula, foi considerada a perspectiva de que não houve grandes rupturas nas linhas de ação externa do país, no entanto, foi ressaltado que a ênfase dada à América do Sul neste período talvez não encontre precedentes em nenhum outro momento da história. Da mesma forma, o destaque brasileiro em arranjos globais foi notável, bem como o esforço em atuar de forma autônoma e protagônica.

Não obstante o contexto favorável à integração, este fator não teria sido suficiente para mitigar muitas das dificuldades existentes para a consolidação desse processo. As assimetrias intra-bloco, por exemplo, dificultaram não só uma integração plena, como também o reconhecimento da liderança regional brasileira, por conta do temor ou das ameaças que sua presença suscita em seus vizinhos. Os sinais de “suspeita” em relação ao Brasil persistem por parte dos países sul-americanos, resultando na não aceitação automática de sua liderança (VIGEVANI et. al, 2008).



Por outro lado, suas atitudes assertivas regional e globalmente fazem com que aumente a admiração e o respeito dos países menores em relação ao Brasil. Estabilidade macroeconômica e o fortalecimento da democracia serviriam de credenciais frente aos seus rivais “mais estridentes” na região, como Argentina e Venezuela. Ademais, o país também teria investido no uso estratégico de recursos materiais, simbólicos e em contrapartidas aos parceiros, visando o reconhecimento de sua liderança regional, a partir do conceito de “solidariedade pragmática” (ALDEN & VIEIRA, 2011, p. 516, tradução própria).

Embora tenha buscado mitigar os efeitos negativos da integração para os sócios menores, a fim de equacionar o problema das assimetrias, as medidas governamentais não tiveram o êxito esperado pela incapacidade de superar as debilidades estruturais da região. Talvez por isso o governo Lula tenha definido como interesse nacional brasileiro o desenvolvimento dos países vizinhos, garantindo-lhes apoio em seus projetos, uma vez que por si só o Brasil não conseguiria dirimir os abismos existentes regionalmente (VIGEVANI et al., 2008).

O problema dos custos da integração, por sua vez, já estava latente desde o governo Fernando Henrique, quando a ênfase na América do Sul voltara à tona com a convocação da primeira reunião de Presidentes da América do Sul em Brasília (2000). Todavia, no governo seguinte ele ganhou uma relevância maior, sobremaneira após a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) em 2004, que depois se converteria na União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), em que o papel do Brasil como o principal artífice do processo de integração requeria uma ação mais engajada, voltou com mais intensidade.

Desde então, portanto, um dos desafios da diplomacia brasileira era compatibilizar as pretensões universalistas sem descuidar das relações com os



vizinhos sul-americanos, tornando-se um legado para o governo seguinte. A ambigüidade do Brasil como ator regional ou global já existia, ou seja, não havia uma posição única e fechada sobre a forma como o país deveria se inserir internacionalmente, se em foros regionais ou globais (NAFALSKI, 2011).

O Brasil demonstra que não quer estar comprometido em nenhum acordo que possa, de alguma forma, constranger sua ação externa autônoma, considerando que o grande objetivo de sua política externa é alcançar o *status* de potência (HERZ, 2011). Esse posicionamento acaba sendo prejudicial para a integração na América do Sul porque como maior país, seja em termos geográficos, econômicos ou demográficos, ele teria que ser o *paymaster*, ou seja, o ator que arca com os custos e compensações para os sócios minoritários. Em um cenário de grandes assimetrias entre os membros, trata-se, pois, de uma postura essencial para o êxito do processo. No caso específico da UNASUL, sua estrutura pouco institucionalizada e a ênfase na integração energética, física e em matéria de Defesa demonstram que o caráter do organismo, embora tenha havido sempre um diálogo consensual entre seus membros, privilegia as necessidades do Brasil em termos de desenvolvimento e de não estar atrelado a nenhum esquema de maneira tão rígida. Da mesma forma, porém, o sucesso do organismo depende da vontade brasileira em levar adiante suas formulações e, portanto, arcar com os custos necessários para que os países menores possam incorporá-las.

A despeito de seu engajamento global, nota-se que o esforço empreendido neste âmbito não impede que o país também se envolva em arranjos regionais. Como sugerem Alden e Vieira (2011), sem o reconhecimento da liderança em seu entorno regional, por meio de uma integração mais efetiva entre os países, as chamadas potências emergentes ou médias, como o Brasil, não lograrão legitimar seus novos arranjos. Assim, o sucesso dos BRICS e do



IBAS estaria condicionado à capacidade de seus membros de conseguirem o apoio político em suas respectivas regiões, o que também serve de incentivo para o aprofundamento dos processos integracionistas já em curso. Logo, a aparente dualidade do Brasil em almejar ser um ator global, ao mesmo tempo em que não abre mão de construir sua liderança regional, só se constitui em contradição se pensada em termos de comprometimento que pode afetar sua autonomia.

Em suma, a equação autonomia *versus* engajamento regional e global tem sido de difícil resolução e requer um exercício diplomático de flexibilidade e negociação. Nesse sentido, o Brasil não escolhe claramente se sua inserção será feita global ou regionalmente, buscando compatibilizar seus interesses e temas em cada um destes esquemas, conforme as circunstâncias. Por enquanto, tem sido possível ao país manter essa postura de aparente dualidade, porém à medida em que sua importância regional e global aumentarem, serão exigidas maiores responsabilidades e, portanto, atitudes mais enfáticas que, provavelmente, comprometerão sua autonomia. É o preço a se pagar mediante o esperado *status* de potência. Resta saber se o Brasil estará disposto a pagá-lo.



BIBLIOGRAFIA:

ALDEN, Chris; VIEIRA, Marco Antonio. 2011. "India, Brazil and South Africa (IBSA): South-South Cooperation and the Paradox of Regional Leadership". *Global Governance*, (17): 507-528.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. 2012. "A diplomacia da era Lula: balanço e avaliação". *Política Externa*, São Paulo, (20): 95-114.

ARBILLA, José Maria. 2000. "Arranjos Institucionais e Mudança Conceitual nas Políticas Externas Argentina e Brasileira (1989-1994)". *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, 22(2): 337-385.

BRASIL, Presidência da República. 2003. *Discurso do senhor Presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva, na cerimônia da posse*. In: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/Discurso-do-Senhor-Presidente-da-Republica-Luiz> (acessado em 10 de janeiro de 2013).

CARVALHO, Carlos Eduardo et al. 2009. "A América Latina e a crise: impactos iniciais e primeiras reações". *Política Externa*, São Paulo, (17): 47-62.

CASON, Jeffrey W. e POWER, Timothy J. 2009. "Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era". *International Political Science Review*, 30(2): 117-140.

CERVO, Amado Luiz. 2002. "Relações Internacionais do Brasil: um balanço da Era Cardoso". *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, 45(1), 2002.

CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo. 2011. *História da Política Exterior do Brasil*. 4ª ed. Brasília, Editora Universidade de Brasília.

CHEIBUB, Zairo Borges. 1984. *Diplomatas, Diplomacia e Política Externa: aspectos do processo de institucionalização do Itamaraty*. Dissertação de mestrado em Ciência Política, IUPERJ.

HERZ, Monica. 2011. "Major Power in the Making?". In: VOLGY, T.V.; CORBETTA, R.; GRANT, K.A.; BAIRD, R.G. (orgs.), *Major Powers and the Quest for Status in International Politics*, Nova York, Palgrave, pp.-.

HIRST, Monica e PINHEIRO, Leticia. 1995. "A Política Externa do Brasil em Dois Tempos". *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, 38(1): 5-23.

HURRELL, Andrew. 2010. "Brazil and the New Global Order". *Current History*, 109.



LAMPREIA, Luis Felipe. 1998 . "A Política Externa do Governo FHC: continuidade e renovação". *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, 41(2): 5-17.

LIMA, Maria Regina Soares de. 1994. "Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña". *América Latina/Internacional*, Buenos Aires, 1(2): 27-46.

LIMA, Maria Regina Soares de. 2010. "El legado de la política exterior de Lula". Madrid, El País. In: <http://observatorio.iesp.uerj.br> (acessado em 20 de janeiro de 2013).

LIMA, Maria Regina Soares de.; COUTINHO, Marcelo. 2007. "Uma versão estrutural do regionalismo". In: DINIZ, Eli (org.). *Globalização, Estado e Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, Editora FGV.

MELLO, Flavia de Campos. 2002. "A Política Externa Brasileira e os Blocos Internacionais". *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, 16(2): 37-43.

MRE, Ministério de Relações Exteriores da República Federativa do Brasil. 2013. *UNASUL*. In: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul> (acessado em 10 de janeiro de 2013).

NAFALSKI, Guilherme. 2011. *Unasul: uma perspectiva política de integração sul-americana*. São Paulo, Editora AlfaOmega.

OLIVEIRA, Henrique Altemani. 2005. *Política Externa Brasileira*. São Paulo, Editora Saraiva.

SANAHUJA, José Antonio. 2012. "Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR". In SERBIN, A; MARTINEZ , L; RAMANZINI H. (orgs.). *El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos Actores, nuevos temas, nuevos desafíos - Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, Buenos Aires, CRIES (Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales), pp 19-72.

SERBIN, Andrés; MARTÍNEZ, Laneydi; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. 2012. *El Regionalismo 'post-liberal' en América Latina y e Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos - Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, Buenos Aires, CRIES (Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales).

UNASUR. 2013a. UNASUL. In: <http://www.isags-unasul.org/interna.asp?lang=1&idArea=38> (acessado em 10 de janeiro de 2013)



CAROLINA SILVA PEDROSO

UNASUR. 2013b. *Unasur paso-a-paso*. In: <http://www.unasursg.org/> (acessado em 10 de janeiro de 2013).

VIGEVANI, Tullo e CEPALUNI, Gabriel. 2007. "A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação", *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, 29 (2): 273-335.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo e CORREIA, Rodrigo A. 2008. "Relação entre política doméstica e integração regional: uma interpretação do Brasil no governo Lula da Silva". In AYERBE, Luis Fernando (org.). *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*, São Paulo, Editora UNESP: Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UNESP, Unicamp e PUC-SP, pp 83-116.

ZIBECHI, Raul. 2012. *Brasil potencia. Entre la integración regional y un nuevo imperialismo*. 1ª edição. Bogotá, Ediciones Desde Abajo.

ZURITA, Alejandro M. 2009. "El nacimiento tardío de la unificación sudamericana. La nueva orientación geopolítica, resaltando la aproximación de Brasil y Venezuela". *História & Perspectivas*, Uberlândia (40): 269-291.

Recebido em 15.05.2013
Aprovado em 22.07.2013



POLÍTICA EXTERNA DO EQUADOR: O MODELO DE INSERÇÃO INTERNACIONAL DO GOVERNO RAFAEL CORREA DELGADO.

JEFFERSON PECORI VIANA

Mestrando em Relações Internacionais pela UFSC

E-mail: jpreg8@hotmail.com

RESUMO: Neste breve ensaio se conduz um esforço para trabalhar com indicadores específicos de desempenho socioeconômico e decisões políticas do período pós-2007, na República do Equador, para uma compreensão sobre a inserção internacional equatoriana, desde a ascensão de Rafael Correa à presidência. A utilização desses indicadores revela nossa intenção em lançar mão de um enfoque que permita entender as dimensões econômica e política da política externa do Equador. Observa-se se a inserção levada a cabo pelo Equador consolida a tradicional inserção retrógrada (com dependência em relação à exportação de commodities, no caso o petróleo) no Sistema Mundial, ou se privilegia a inserção autônoma, através da realização de um espaço próprio de soberania, resultante de novas decisões internas ou de transformações estruturais de inserção internacional.

Palavras-Chave: Política Externa Equatoriana; Rafael Correa; Inserção Internacional soberana; Soberania e Política Externa.

ABSTRACT: In this brief essay, an effort to work with specific indicators of socio-economic performance and policy decisions of the post-2007, in the Republic of Ecuador, is led for an understanding of the Ecuadorian international insertion, since the rise of Rafael Correa to the presidency. The use of these indicators reveals our intention to make use of an approach that enables to understand the economic and political dimensions of the foreign policy of Ecuador. It is observed whether the insertion carried out by Ecuador consolidates the traditional retrograde insertion (with dependence on commodity exports, in case oil) in the Global System, or if it privileges autonomous insertion, by conducting a proper space of sovereignty, as a result of new internal decisions or structural changes of international insertion.

Keywords: Ecuadorian Foreign Policy; Rafael Correa; Sovereign international insertion; Sovereignty and Foreign Policy.



INTRODUÇÃO

O objetivo deste ensaio é mostrar alguns pontos sobre a política externa da República do Equador, especificamente no período de governo de Rafael Correa, e avaliar se se trata de uma modelo de “reconquista” da soberania política e econômica, ou seja, dentro do padrão histórico de atuação dos países latino-americanos no Sistema Interestatal capitalista. Para tanto, será observada a maneira pela qual se exerce a soberania em determinados aspectos, ligados, especialmente, à esfera interna das transformações econômicas e políticas. A partir desta análise se observará se esse exercício pelo atual governo equatoriano consolida o padrão histórico de inserção retrógrada no Sistema Mundial (com crescente dependência em relação à exportação de *commodities*, especialmente o petróleo e a cultura da banana), ou se, privilegia determinada inserção autônoma nacional, através da realização de um espaço próprio de soberania (aumento da autonomia relativa do Estado frente aos interesses imediatos dos setores dominantes), resultante ou não de transformações estruturais de inserção internacional.

Para tanto, lança-se mão de determinada uma abordagem que privilegia as dimensões econômica e política, que reside no estudo da Política Externa Equatoriana a partir do pressuposto de que os fenômenos econômicos estão vinculados à dinâmica dos interesses de grupos e classes sociais. Segundo Filgueiras e Gonçalves (2007, p. 19):

Neste método, a acumulação de riqueza depende das estratégias e políticas de Estado. E **o Estado é o espaço privilegiado da disputa entre grupos e classes sociais**. Portanto, a acumulação de riqueza está associada ao exercício do poder ideológico, político e econômico (grifo nosso).

Desta maneira, aplicando esta abordagem que privilegia a dimensão político-econômica para o estudo da Política Externa equatoriana, o presente trabalho se divide em duas partes.



Na primeira parte deste artigo serão analisados os indicadores que mostram o tipo de inserção internacional realizada pelo governo de Rafael Correa Delgado. Desta maneira, tenta-se observar o comportamento dos indicadores econômicos internos (investimentos em infraestrutura, saúde, educação, energia, etc – que serão tratados como componentes internos da superação da vulnerabilidade externa) o texto também se orienta para tratar do tema da inserção internacional do Equador no período pós-2007 sob os seguintes signos: perspectiva história; avaliação crítica e esforço de inovação analítica¹.

Na segunda parte, continua-se a avaliação sobre os determinantes de inserção internacional da República do Equador, a partir dos desafios e contestações enfrentados por este país, no sentido de abordar a soberania enquanto a capacidade que tem o Estado para gerar poder. Em outras palavras, a capacidade de um Estado para determinar autonomamente seus próprios caminhos internos e externos, sem o condicionamento determinante por parte de outros atores internacionais, o que requiere uma acumulação de forças suficientes para sustentar o exercício de sua autodeterminação².

Portanto, desde o ponto de vista aqui abordado, tenta-se observar qual é a força determinante para a realização de uma completa soberania equatoriana e, para tanto, faz-se necessário observar aspectos importantes, como a manutenção da dolarização no governo de Correa e a importância dos ingressos da renda petrolífera. A partir destes aspectos espera-se contribuir de algum modo sobre algumas das mais importantes questões sobre a reconquista da soberania equatoriana durante o governo de Rafael Correa Delgado.

¹ A perspectiva história fornece o referencial adequado para a análise da dinâmica e desempenho da economia equatoriana. Conforme pontua o professor Reinaldo Gonçalves (2007), a avaliação crítica das estratégias e políticas de determinado governo e, neste caso, do governo de Rafael Correa é uma exigência do método científico, que pressupõe rigor científico e honestidade intelectual dentro do compromisso com uma análise crítica que compreenda a realidade da melhor maneira possível.

² Só existe soberania plena, quando ela pode fazer-se valer tanto no interior do Estado Nacional (ou plurinacional) quanto na parte externa de suas fronteiras, ou pelo menos na força política que determina um Estado a assinar/aceitar determinado pacto (IANNI, 1987).



RECONQUISTAR A SOBERANIA: UM DESAFIO POLÍTICO-ECONÔMICO

Depois de ganhar as eleições de 26 de novembro de 2006, ou seja, logo nos primeiros dias de 2007, uma delegação do FMI foi procurar os novos responsáveis pela política econômica equatoriana, para garantir que a dívida externa e os contratos fossem cumpridos pelo novo governo. O então Ministro de Economia e Finanças, Ricardo Patiño, atuou da seguinte maneira:

Cuando les dije que pagaríamos la deuda legítima, pero no la deuda ilegítima, ellos comenzaron a presionar veladamente con frases como: Los acreedores podrían embargar sus cuentas externas o los barcos con petróleo ecuatoriano, y otras más. Les contesté en seguida: **Señores, no queremos sus consejos, no aceptamos sus presiones, bastante daño han hecho a este país** y a los países subdesarrollados con sus préstamos condicionados y sus exigencias de ajuste, así que pueden regresar y digan a los acreedores lo que ustedes tengan que decirles. Nunca más vinieron (HARNECKER, 2012, p. 11).

Como se observa na citação acima, a renegociação da dívida com as instituições financeiras internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), foi uma das ações práticas tomadas por recém-empossado presidente da República Rafael Correa Delgado, que denotam o "tom" de sua economia política a partir de então. De modo que é importante observar alguns elementos que podem corroborar para a avaliação sobre o modelo de inserção internacional deste governo, sobretudo, desde o ponto de vista de decisões políticas que levaram a autonomia com relação às instituições financeiras internacionais, permitindo ações específicas para a política externa equatoriana.

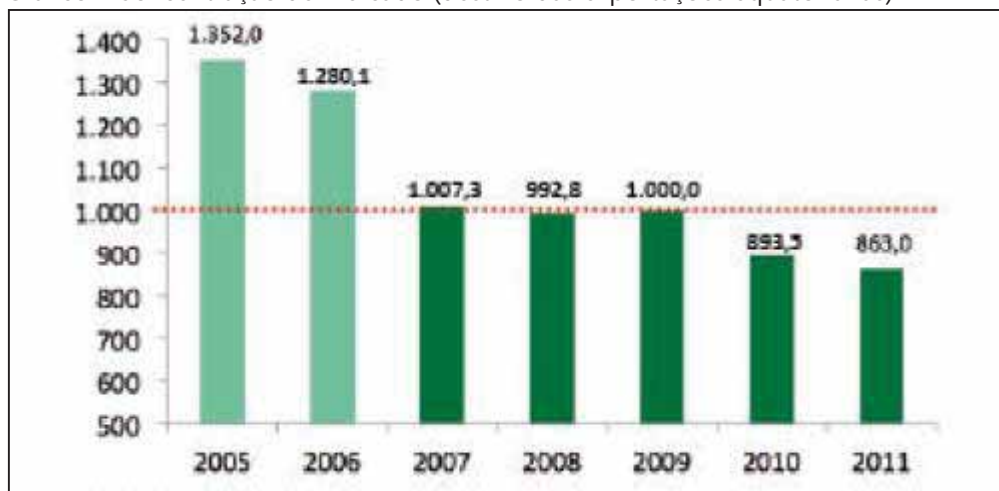
Em primeiro lugar, desde o ponto de vista da superação de um dos elementos que incidem sobre a vulnerabilidade externa de um país, é importante observar o grau de concentração (dependência de exportação/importação) de mercados, no caso do Equador, do setor de exportações primárias. O gráfico¹ mostra a evolução da



POLÍTICA EXTERNA DO EQUADOR...

concentração de destinos das exportações não petroleiras (quanto menor o valor, menor a concentração de mercado, de acordo com o Índice Herfindahl Hirschman³):

Gráfico1. Concentração de mercado (destino das exportações equatorianas)



Fonte: Vice-ministério de Comércio Exterior da República do Equador, 2012.

É possível correlacionar os dados do gráfico, que mostram a tendência continuada de diminuição da concentração de mercado, com a nova dinâmica da política externa equatoriana, imprimida a partir de 2007, que tem na busca por novos mercados um dos seus eixos fundamentais. Do mesmo modo, importa observar a concretização de novos projetos de integração a nível regional (Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos - ALBA-TCP, Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos - CELAC, União Sul-americana de Nações - UNASUL e outros acordos bilaterais) e acordos estratégicos com a Ásia e Europa Oriental, como fator essencial para que o comércio regional crescesse 56% entre 2007 e 2011. Esta atuação simultânea revela uma inserção

³ O índice de Herfindahl-Hirschman ou IHH (*Herfindahl-Hirschman index* ou HHI) é um método de avaliação do grau de concentração num mercado. O IHH é calculado como a soma dos quadrados das quotas de mercado das empresas que operam no mercado em questão, e varia entre 0 e 10.000. O valor zero traduz um mercado em que não existe qualquer empresa. O valor 10.000 traduz uma situação de monopólio, em que uma única empresa tem 100% de quota de mercado. Quando o IHH é superior a 1.800 considera-se que o mercado é muito concentrado. Entre 1.000 e 1.800 considera-se que o mercado tem alguma concentração. Abaixo de 1.000 considera-se que o mercado tem baixa concentração de mercado (ANATEL, 2011).

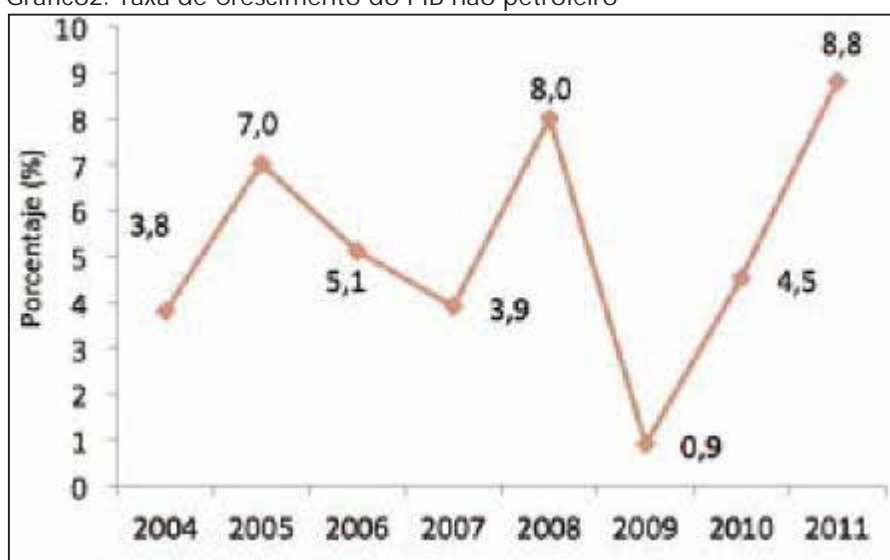


JEFFERSON PECORI VIANA

internacional que busca minimizar os efeitos da concentração e dependência de exportações com relação a poucos destinos comerciais.

Ademais dos dados que apontam para uma diminuição da concentração das exportações para poucos mercados, também vale mencionar o próprio crescimento do PIB não petrolífero (lembrando que o petróleo ainda é a principal fonte de ingressos da Economia Equatoriana) na casa de 8,8% para o ano de 2011, caracterizando o maior crescimento na década, conforme se observa no gráfico a seguir:

Gráfico2. Taxa de Crescimento do PIB não petrolífero



Fonte: Ministério de Finanças da República do Equador.

Portanto, tanto a redução da concentração de mercados das exportações não petrolíferas e o próprio crescimento do PIB não petrolífero indicam uma Economia Política que trabalha no sentido de diminuir sua vulnerabilidade externa com relação aos fatores de exportação. Entretanto, o indicador que mais evolui no sentido de possibilitar ganhos para a redução da vulnerabilidade externa é a relação do serviço da dívida para com o investimento social dentro do orçamento Estatal⁴, conforme apresenta o seguinte gráfico:

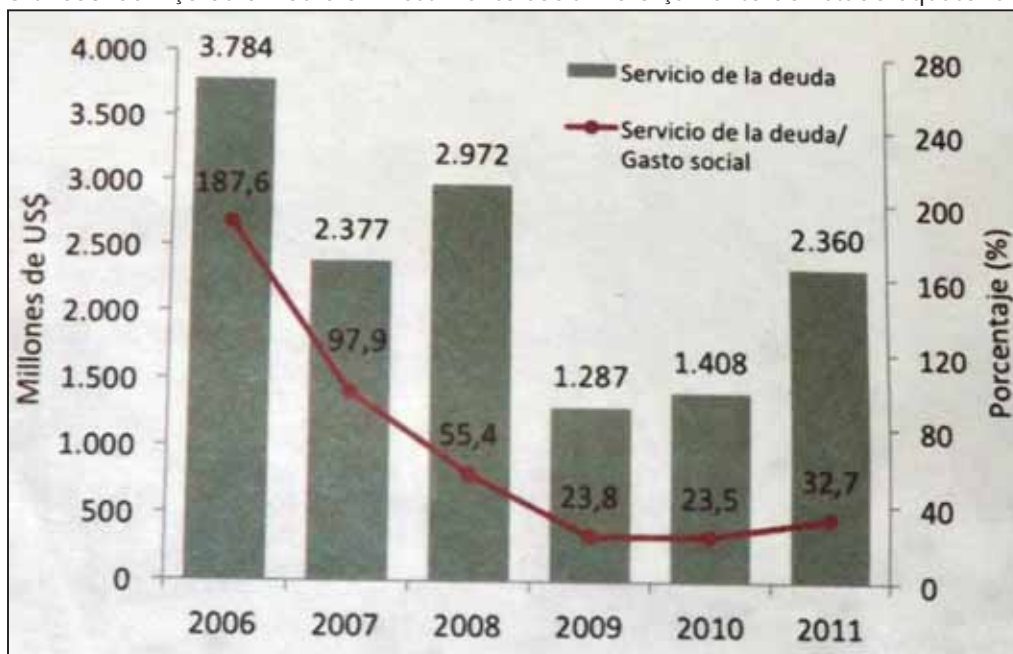
⁴ Esse dado é importante para observar “[a construção] de força social e política necessária para alterar esse caminho de entregar o país, de pagar para dever cada vez mais, de pagar para seguir morrendo. Porque alternativas há. Elas partem do direito e da vontade do povo de viver dignamente e se baseiam

Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.2. n.3, jan./jun., 2013

Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>>



Gráfico3. Serviço da dívida e o investimento social no orçamento do Estado equatoriano



Fonte: Banco Central do Equador (BCE).

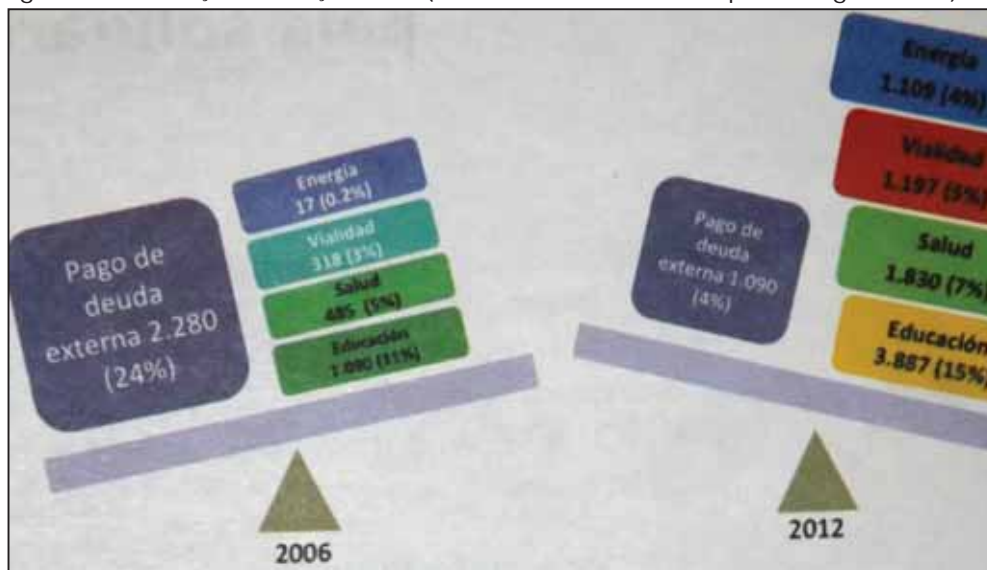
Conforme observamos, em 2006, por cada dólar investido no setor social, se destinava 1,87 dólares para o pagamento da dívida. No ano de 2011 (apesar do sensível aumento com relação a 2009 e 2010), por cada dólar investido no setor social (saúde, educação, previdência social, bem-estar) a contrapartida para o pagamento da dívida foi de apenas 32,7 centavos de dólar.

Por último, importa observar, de maneira comparada, a distribuição do Orçamento do Equador entre os anos 2006 (quando ainda prevalecia a lógica de "subserviência soberana") e 2012 (dentro da lógica da tentativa de superar a vulnerabilidade externa e recuperar o dispositivo de autonomia e soberania nas decisões governamentais), conforme a seguinte figura:

na obrigação da comunidade internacional de criar um contexto econômico favorável ao desenvolvimento e à autodeterminação de todos os países" (KEENE, 2003 [2000], p. 29). Daí a importância de se observar os gastos sociais com relação ao serviço da dívida pago na economia equatoriana.



Figura1. Distribuição do Orçamento (em milhões de dólares e porcentagens reais)



Fonte: Ministério de Finanzas, Orçamento Geral do Estado 2012 (codificado).

De acordo com a comparação traçada, observa-se que o orçamento destinado ao pagamento da dívida externa, no ano de 2006, representava 24% do orçamento geral (2 bilhões e 280 milhões de dólares) do Estado, enquanto em 2012, representou apenas 4% (1 bilhão e 90 milhões de dólares) do orçamento do Estado, ou seja, representa uma diminuição de mais de metade do valor destinado ao serviço da dívida.

As consequências da diminuição do impacto do pagamento da dívida externa no orçamento do Estado, para além da recuperação da soberania e diminuição da vulnerabilidade externa, significou o aumento da participação orçamentária de setores sociais e estratégicos da nação, como a educação, saúde, energia e investimento em infraestrutura⁵.

⁵ O investimento público entre janeiro de 2007 e novembro de 2011 alcançou os 30,7 bilhões de dólares. Em 2011 foram investidos 7,8 bilhões, quantia equivalente a quatro vezes mais do que o investido em 2006 (Cifras correspondentes ao Gasto de Capital para Formação Bruta de Capital Fixo do setor Público não financeiro).

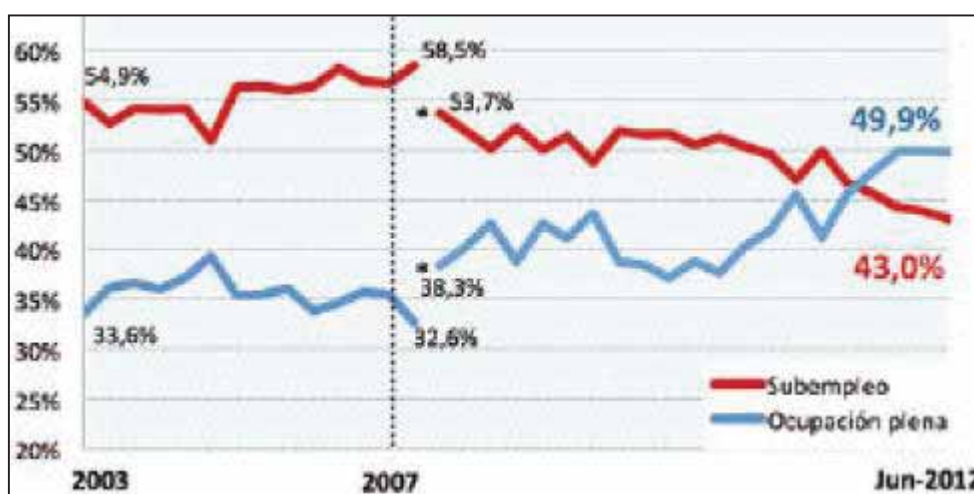


TRANSFORMAÇÕES INTERNAS E A SOBERANIA DA POLÍTICA EXTERNA

A reativação do setor produtivo da economia real, pelo menos sob o ponto de vista da geração de empregos formais, pode ser apontada como uma das conquistas da redefinição da participação do capital social e produtivo, em contrapartida à diminuição do especulativo e financeiro (serviço da dívida) no orçamento geral do Estado, conforme se observa no seguinte gráfico:

Gráfico 4.

Taxa de Ocupação (empregos formais – linha azul – e empregos informais – linha vermelha)



Fonte: Instituto Nacional de Estatística e Censos (INEC),
Pesquisa Nacional de Empleo, desempleo e Subempleo Urbano (ENEMDU).

O gráfico 4 mostra para o período 2003-2007 (caracterizado pela aplicação e, sobretudo, pelos resultados “perversos” da agenda neoliberal aplicada detalhadamente nos anos 1990⁶) a tendência de aumento da participação do emprego informal e diminuição do emprego formal na economia equatoriana. Em contrapartida, a partir de 2007 – mesmo considerando que há mudança de metodologia da pesquisa

⁶ Esse processo se deu pela atuação do Fundo Monetário Internacional, do Banco Mundial e de outras agências internacionais que se uniram para impor um ajuste estrutural aos países subdesenvolvimento/dependentes. Esse ajuste estrutural, que pode ser caracterizado como a materialização da investida neoliberal da década dos 80 e 90 consistiu, fundamentalmente, em: i) ruptura dos monopólios públicos; ii) privatização; iii) abertura comercial; iv) desregulamentação dos movimentos do capital internacional; v) flexibilização das relações trabalho/capital; e vi) cortes nos gastos sociais (CANO, 2000).

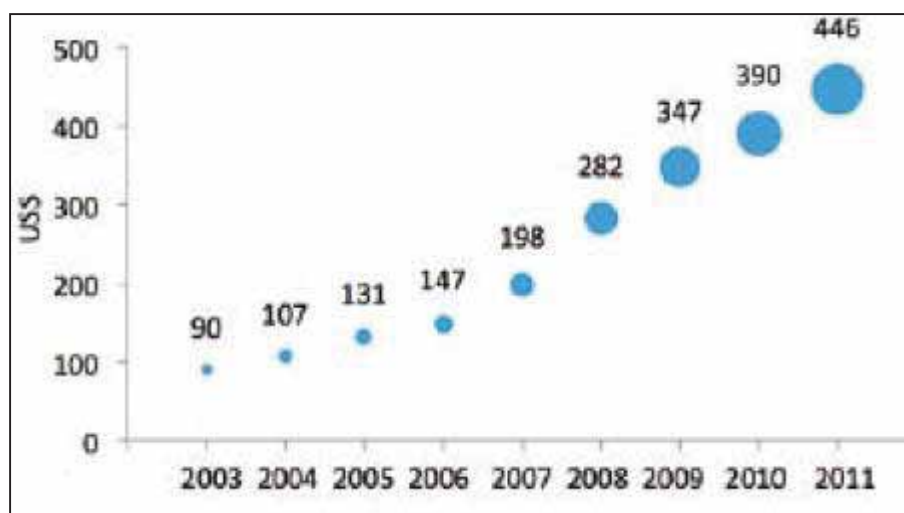


JEFFERSON PECORI VIANA

que reinicia o índice abaixo da última pesquisa em 2006 – há uma diminuição na casa de 10% da taxa de emprego informal e um aumento por em cima de 10% na taxa de ocupação formal. Portanto, é no período 2007-2012 que, pela primeira vez nos dados registrados sobre emprego formais e informais, que a ocupação formal superou o emprego informal/subemprego em participação econômica real.

O aumento dos empregos formais pode ser associado ao novo pensamento de Nação que emerge com o governo de Rafael Correa, sobretudo, no que diz respeito à priorização dos gastos sociais e do investimento social *per capita*, conforme gráfico a seguir:

Gráfico 5. Investimento social por pessoa (em dólares)



Fonte: Ministério Coordenação de Desenvolvimento Social (MCDS), Sistema Integrado de Indicadores Sociais do Equador (SIISE).

Entre 2006 e 2011 o investimento social por pessoal em saúde, educação, cultura, segurança, meio-ambiente, aumentou em 299 dólares, ou seja, se considerarmos o valor de 147 dólares para o ano de 2007 e o valor de 446 dólares para o ano de 2011, houve um aumento percentual de mais de 200%.

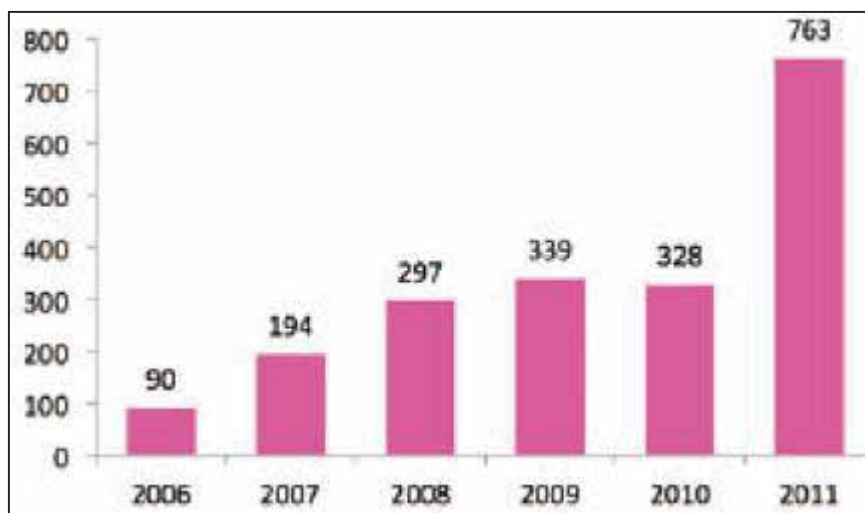
Do ponto de vista do desenvolvimento nacional, enquanto superação das contradições históricas do subdesenvolvimento e dependência na América Latina merece destaque, para além do investimento social *per capita* observar a alocação dos recursos do Orçamento Estatal para uma área de importância ativa e dinâmica na



POLÍTICA EXTERNA DO EQUADOR...

transformação estrutural de um país, qual sejam a pesquisa e educação, conforme apresentamos a seguir:

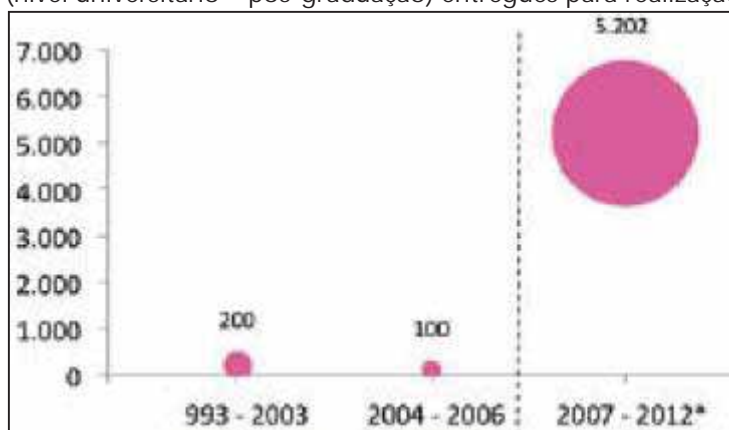
Gráfico 6. Investimento em educação e pesquisa (em milhões de dólares)



Fonte: Banco Central do Equador.

Gráfico 7

Número de bolsas de estudo quarto nível (nível universitário – pós-graduação) entregues para realização de estudos no estrangeiro



Fonte: Secretaria Nacional de Educação Superior, Ciência, Tecnologia e Inovação (Senescyt); Instituto Equatoriano de Crédito Educativo e Bolsas de Estudo (IECE).

O gráficos 6 e 7 mostram o massivo investimento em educação realizado pelo governo Rafael Correa. No ano de 2006, apenas 90 milhões eram dedicados à fatia do orçamento que corresponde à educação. Já em 2007, no primeiro ano do governo Rafael Correa, o orçamento foi aumentado em mais de 100% e, de aí em diante, apenas



JEFFERSON PECORI VIANA

da interseção de tempo de 2009 a 2010 que há uma pequena redução de 3,25%, devidamente recuperada no exercício de 2010 a 2011, onde o aumento é de mais de 130%. Também merece destaque o fato que no período posterior a 2007 foram outorgadas 17 vezes mais bolsas de estudos em comparação com os 7 governos anteriores juntos.

Considerando estes dados, pode-se afirmar que o governo foi acumulando uma série de sucessos sociais, econômicos e políticos que permitiram avançar no manejo de sua soberania e autodeterminação política internacional, assentado, mormente, sobre a promoção da integração latino-americana, que tem sido o eixo mais representativo e de maior coesão da política exterior da República do Equador. Através de processos de integração como o da UNASUL, da ALBA, da CELAC, a política externa do Equador privilegia as o subcontinente latino-americano, em especial a América do Sul, para uma inserção ativa e competitiva, desde o ponto de vista competitivo e político no mundo atual.

Na prática, o acúmulo de aprendizagem e de vontade política, aliados ao sucesso da Revolução Cidadã de Aliança País no âmbito interno (visto que capturou ao seu projeto setores médios e baixos da sociedade equatoriana), materializados com a convocatória de Assembleia Constituinte e com a redação de uma nova constituição, que dentre outros marcos fundamentais para a superação da vulnerabilidade externa equatoriana, marcou o fim da presença norte-americana (por vias oficialistas) no território equatoriano.

A QUESTÃO DA PRESENÇA MILITAR NORTE-AMERICANA NA BASE DE MANTA

Ademais dos ganhos com relação à gestão macroeconômica e da economia política equatoriana, vale a pena resgatar o caso da Base de Manta, que talvez possa cumprir a função de mostrar ao leitor que todo o capital simbólico, político, econômico



POLÍTICA EXTERNA DO EQUADOR...

e social acumulado com as transformações na Economia Política se refletiram no panorama político-formal soberano.

O então presidente da República do Equador, Jamil Mahuad, em 1999, firmou acordos com os Estados Unidos, nos quais o governo de Quito concedia toda classe de faculdades à Washington para estabelecer em Manta uma Base Militar destinada, aparentemente, a controlar e combater o tráfico de drogas e, em contrapartida, o Congresso norte-americano aprovou a destinação de uma grande quantidade de ajuda financeira para o Plano Colômbia, do qual, apenas uma parte marginal foi destinada ao Equador.

Contudo, avalia ITURRIAGA (2005, p. 92) que:

[...] el convenio es un atentado a la dignidad nacional y la soberanía de la nación ecuatoriana, porque, simple y llanamente, la Base pasa a constituirse territorio libre del Imperio del Norte, sometida a su legislación y arbitrio; el convenio que desconoce el estatus jurídico del Ecuador, en todo su contenido, a tal punto que otorga inmunidad plena a los ciudadanos norteamericanos asentados en la Base, y prohíbe el apresamiento de los gringos por parte de las autoridades del Ecuador, aún en el caso de que cometiesen delitos flagrantes de cualquier naturaleza.

Partindo da mesma interpretação sobre a concessão da Base de Manta ao exército dos Estados Unidos, Rafael Correa, ainda como candidato em 2006, afirmou o seu compromisso de campanha de não renovar a Base de Manta depois de 2009, ou, ironicamente, comentou que "*apenas renovaria se os Estados Unidos aceitassem a instalação de um forte militar equatoriana em 'La Florida'*" (BÁEZ, 2010, p. 196).

Assim, procedendo com o seu compromisso de campanha, Rafael Correa e os membros do seu programa de governo (Aliança País), durante a Assembleia Constituinte de 2007 que ficou encarregada de redigir a nova constituição, impuseram todo um título sobre Relações Internacionais (Título VIII), na qual são contemplados os princípios das Relações Internacionais do Equador (capítulo primeiro, artigo 416), sobre os Tratados e Instrumentos Internacionais (capítulo segundo, do artigo 417 ao 422), sobre a Integração Latino-americana (capítulo terceiro, artigo 423), e, sobre



JEFFERSON PECORI VIANA

especificamente a questão da renovação da base de manta, a nova constituição versa o seguinte:

Art. 5.- El Ecuador es un territorio de paz. **No se permitirá el establecimiento de bases militares** extranjeras ni de instalaciones extranjeras con propósitos militares. Se prohíbe ceder bases militares nacionales a fuerzas armadas o de seguridad extranjeras (grifo nosso).

Portanto, na primeira parte deste tópico tentamos mostrar ao leitor os indicadores macroeconômicos, políticos e sociais que podem constar ou não a existência de uma Economia Política que preze pela soberania em termos de definição dos objetivos e interesses nacionais e na segunda parte, o caso prático da não renovação da presença norte-americana na Base de Manta como ação prática permita por todo o acúmulo de transformações na Economia Política e jurídica do Estado equatoriano. Contudo, no próximo tópico abordaremos os dois principais desafios pelos quais a gestão Rafael Correa tem sido contestada e, que podem indicar as limitações do ponto de vista de soberania monetária e *real politik* do exercício pleno da soberania equatoriana.

DESAFIOS E CONTESTAÇÕES PARA UMA POLÍTICA EXTERNA SOBERANA O DESAFIO DA DOLARIZAÇÃO E DA SOBERANIA MONETÁRIA EQUATORIANA

A decisão final sobre a dolarização plena não resultou de uma eleição racional. Do mesmo modo, também não se pode afirmar que foi imposto pelo povo ao governo, como conclusão de um processo de dolarização espontâneo. Tampouco foi o anúncio de um novo modelo econômico à margem do neoliberalismo e mesmo do FMI. E muito menos significou um salto do Equador “dolarizado” ao primeiro mundo, como alguns chegaram a afirmar (ACOSTA, 2006).

A dolarização respondeu à dinâmica dos interesses políticos hegemônicos e à lógica do capital à escala internacional, em estreita vinculação com grande parte dos grupos dominantes do Equador. Segundo o professor Alberto Acosta (2006, p. 240):



POLÍTICA EXTERNA DO EQUADOR...

Fue más el resultado de decisiones y angustias políticas antes que la consecuencia de reflexiones técnicas. Fue, para decirlo descarnadamente, **producto de la mediocridad de las elites gobernantes** [pues] para entender la dolarización no hay como querdarse solo en el campo económico. Hay que ver a esta decisión como una herramienta de uso múltiple, que se explica por diversas razones internas, a las cuales hay que añadir **los intereses norteamericanos y, por cierto, la estrategia de los organismos multilaterales** (grifo nosso).

Com o dólar se substituiu a moeda nacional, o Sucre, que perdeu três funções essenciais: reserva de valor, unidade de conta e meio de pagamento. E como consequência da perda da moeda nacional, se sacrificou a política monetária e cambiária.

Com a dolarização se objetiva chegar a uma fase superior do modelo neoliberal e pretende ser uma âncora para garantir a continuidade neoliberal, independentemente de quem governe o sonho tecnocrático da institucionalidade democrática.

Também o próprio Rafael Correa Delgado (2004, p. 88), enquanto professor de Economia na Universidade de San Francisco, em Quito, crítico com relação à manutenção do dólar como moeda equatoriana, propunha uma série de “passos” a enfrentar para superar a dolarização:

a) Crear demanda por la nueva moneda, es decir, superar lo que Dr. Naranjo llama la crisis de confianza en la nueva moneda, b) evitar una crisis bancaria por corrida de depósitos, y c) evitar una crisis de balanza de pagos por salida de capitales, es decir, evitar lo que el Dr. Naranjo llama la liquidación del sistema financiero. Además [...] para minimizar los costos de salida y, sobre todo, los grandes ganadores y perdedores, la salida de la dolarización debería realizarse de manera paulatina e, implicaría un largo periodo de tiempo, dividido en forma general en **tres etapas: una primera etapa de blindaje financiero y externo, una segunda etapa de desdolarización y una tercera etapa de corrección de precios relativos** (grifo nosso).

Entretanto, tanto na sua primeira eleição em 2007, quanto no processo de reeleição deste janeiro de 2013, o candidato Rafael Correa Delgado não se comprometeu a trabalhar para colocar um fim à dolarização da economia equatoriana, sobretudo, por razões de manutenção das alianças eleitorais, dos apoios políticos, de uma série de pactos internos e, não menos importante, pela própria pressão eleitoreira



JEFFERSON PECORI VIANA

e o temor que o fim do dólar como lastro monetário na economia equatoriana poderia trazer aos cidadãos (VILLAVICENCIO, 2013).

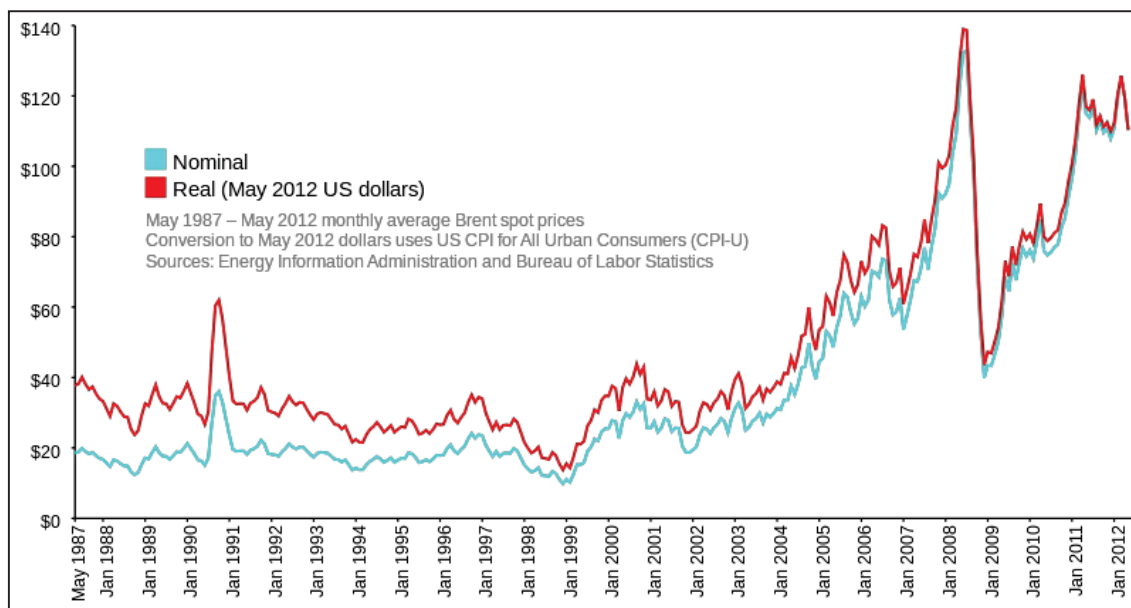
Contudo, a maior contradição está presente quando observamos que o programa de Rafael Correa (Aliança País) apresenta uma série de pontos sobre a defesa da soberania e autodeterminação nacional e realizações práticas como a não assinatura do TLC com os Estados Unidos, a não renovação da Base de Manta ao Pentágono, o não alinhamento à cruzada contra o chamado “narcoterrorismo”, ademais de apoio massivo aos variados processos de integração e coordenação política e econômica levados adiante na América Latina, entretanto, a grande questão que cabe ao novo governo de Rafael Correa, reeleito recentemente, é como conciliar a busca pela realização plena da soberania nacional sem o exercício de uma verdadeira soberania monetária?

INGRESSOS DA RENDA PETROLEIRA: OBSTÁCULO OU ESPAÇO PARA A SOBERANIA?

No período 2003-2006 o petróleo acumulou elevação de preços superior a 150% (FILGUEIRAS; GONÇALVES, p. 41-42), que são afetados por diversos fatores, como a pressão de demanda (Estados Unidos e China); conflito na Rússia; guerra no Iraque; sabotagem na Venezuela e na Nigéria; risco de sabotagem na Arábia Saudita; apreciação do dólar; especulação; estoques baixos nos países consumidores; baixa capacidade ociosa; atuação da OPEP; e catástrofes naturais. Entretanto, apesar do bom desempenho do preço do barril de petróleo, não se observou uma distribuição dos ingressos provenientes desta renda, sobretudo, pela manutenção dos tipos de contratos internacionais (contratos de participação) que permitiam que as empresas que exploravam o petróleo equatoriano ficassem com 85% dos recursos, enquanto o governo se apropriaria de apenas 15%.



Gráfico 8. Preço do Barril de Óleo Brent



Fonte: *Oilenergy.com*

Portanto, durante muitos anos os recursos provenientes da extração de petróleo eram levados, em sua grande maioria, pelas empresas transnacionais. De maneira que, mesmo quando o preço do petróleo subiu, a partir de 2003, os contratos petrolíferos (de participação⁷) estabeleciam condições totalmente desvantajosas para o Equador. Já na direção do Ministério de Economia e Finanças, Rafael Correa colocou em ação o questionamento⁸ deste tipo de contrato, inclusive apontando necessidade de reformular os contratos que estavam em vigor.

⁷ Há dois tipos de contrato: o contrato de prestação de serviços e o contrato de participação. No contrato de prestação de serviços, determinada empresa tem tecnologia, recursos, capital, pessoal, etc, ou seja, tem experiência em temas petrolíferos e quem a contrata não o tem, de maneira que o acordo é feito sobre os seguintes termos: a empresa extrai o petróleo e o Estado paga determinada quantidade de dinheiro por cada barril de petróleo sacado. Este é o contrato de prestação de serviços, uma empresa presta um serviço e o contratante paga pelo serviço em função dos custos e a empresa tem uma razoável lucratividade.

Por sua vez, os contratos de participação, usados no Equador, determina que as empresas transnacionais participem do petróleo que se extrai. De maneira que, no caso examinado, o aumento do preço do petróleo era levado pelas empresas internacionais, em virtude da apropriação de 85% do petróleo extraído e o Estado apenas com 15% (HARNECKER, 2012, p. 12).

⁸ Correa havia proposto a reforma da Lei Petrolífera durante o período em que foi ministro de Economia e Finanças e, justamente pela preposição desta medida, ele não durou muito no cargo, e o presidente



JEFFERSON PECORI VIANA

Para além da Agenda Econômica e do Plano Nacional de Desenvolvimento preparado pelo Executivo, que pressuporiam transformações na agricultura, indústria, geração de energias renováveis, se observa o assentamento sobre um modelo econômico que, no curto prazo, busca a reativação produtiva e a redistribuição da renda mediante a utilização da renda proveniente dos momentos de alta cotação internacional do barril de petróleo. Portanto, se pode afirmar que é muito tímida a superação da velho-nova divisão internacional do trabalho, o que também é explicado pela manutenção dos privilégios da “intocada” banca financeira (usurária), que desafiada nos primeiros anos do governo Rafael Correa pela ideia de “renegociação soberana” da dívida externo-interna, agora se acomoda sobre a tese da “renegociação amistosa”.

Nesse sentido, é importante observar o que o economista Rafael Correa (2004) apresentava sobre a ideia de crescimento a médio e curto prazos:

[...] para su crecimiento en el mediano y largo plazo, Ecuador sigue apostando prácticamente en forma total a los altos precios del petróleo y a incorporar nueva producción petrolera, factores externos que, además de incrementar la vulnerabilidad de la economía, tienen un efecto tan solo marginal en cuanto a bienestar y generación de empleo.

Entretanto, apesar da defesa teórica da não dependência da renda petrolífera, se observa a manutenção dessa dinâmica no governo Correa. O problema se agrava quando o país começa a perder ingressos pela queda da demanda e preços de seus produtos primários de exportação⁹. Conforme mostra o gráfico⁸, o preço do barril caiu de 120 dólares em junho de 2008 para 30 em meados de 2010, o que significa uma queda de 75% em apenas um semestre.

Palacio teve que substituí-lo porque estava começando a redirecionar o formando do governo no tema econômico.

⁹ A tendência a baixa das vendas se estendeu a outros importantes setores da economia primário-exportadora (banana, camarão, flores, cacau, atum), com os referidos impactos sobre o emprego e a entrada de divisas.



POLÍTICA EXTERNA DO EQUADOR...

Portanto, o desafio do novo governo, que se iniciará em fevereiro de 2013 é o de transformar e dinamizar o seu setor produtivo, de maneira que permite à economia equatoriana e ao projeto de Economia Política de Aliança Pais desviar da trajetória ascendente rumo à estratégia produtiva primário-exportadora, o que significa, nas palavras de BÁEZ (2010, p. 220),

[...] avanzar a una fase superior del neoliberalismo – también reconocida como neoinstitucionalismo-, [...] que constituiría, en la práctica, un retroceso al modelo económico/político de dominación que implantara en estas tierras la Corona española en su primera fase de colonización de estas tierras.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A avaliação dos dados empíricos da dimensão político-econômica Equatoriana permitiu tecer algumas considerações sobre o modelo de inserção internacional realizado no governo de Rafael Correa. Essa inserção, ao longo do seu governo, trouxe questionamentos ao tradicional modelo liberal-periférico e, conseqüentemente, ao bloco dominante que detinha o poder na cena política e econômica do Equador no período anterior a 2007. A consequência imediata desta ruptura com o modelo anterior foi que as estratégias e políticas econômicas, bem como o desempenho da economia, não foram determinadas apenas pelo contexto internacional o que demonstra a redução da vulnerabilidade externa em várias esferas: monetário-financeira; produtivo-real; tecnológica e comercial, ainda que isso não signifique afirma que a vulnerabilidade externa equatoriana foi superada.

Importa mencionar que, somado à nova dinâmica de seu comércio exterior, o fato de que o governo atual tem “desendividado” o país em mais de 3,5 bilhões de dólares, a partir de medidas legítimas e aceitas internacionalmente. Contudo, isto não desvalida as críticas com relação ao “mínimo cumprimento”, por parte do governo de Rafael Correa, da maioria das recomendações presente no Informe Final da Auditoria da Dívida. De todos os modos, a maior incógnita ainda a revelar-se é: quais



JEFFERSON PECORI VIANA

e como os pactos entre blocos dominantes assumidos pela força política liderada por Rafael Correa limitam ações como: desdolarização da economia; cumprimento total do informe da Auditoria da Dívida, que, como vimos, são essenciais para uma inserção internacional cada vez mais autônoma e soberana.

Observa-se que a República do Equador, sob a presidência de Rafael Correa Delgado, tratou de recuperar a ideia de Estado forte¹⁰ e a prova disso é que nem as empresas transnacionais, nem as instituições supranacionais tiveram força normativa para impor sozinhas, dentro do território equatoriano, sua vontade política ou econômica. As realizações pós-2007 mostram que o Estado nacional, afinal, é o ator que regula o mundo financeiro e constrói infraestruturas, atribuindo, assim, a grandes empresas escolhidas a condição de sua viabilidade (SANTOS, 2009).

Vê-se que a conjuntura internacional desde 2008 não tem sido favorável com relação ao crescimento dos países desenvolvidos (grande consumidores de *commodities*), o que poderia causar numa economia subdesenvolvida e dependente da exportação de petróleo – como é o caso do Equador – um negativo choque externo. Entretanto, observou-se uma trajetória ascendente positiva para a economia equatoriana, marcada, sobretudo, pelo crescimento de seus parceiros do “Sul Global”, e, especialmente dos resultados da parceria com os “grandes emergentes”, Rússia e China. Contudo, não foi nosso objetivo e nem mesmo alcançaríamos abordar o tema desses novos acordos, mas é importante se perguntar: há um novo processo de dependência em curso, só que agora não com relação aos países do centro, mas, sobretudo à dinâmica do leste asiático?

Em último lugar, esse pequeno ensaio não teve como pretensão trabalhar exaustivamente o tema do modelo de inserção internacional do Equador, visto que,

¹⁰ Ou seja, a desregulamentação dos anos 1990 não representou o fim do Estado, mas tão somente sua abstenção na resolução das questões nacionais – a omissão de sua soberania. Nesse sentido, afirma Gilpin (2002, p. 8): “A expansão da consciência econômica, assim como da democracia política, levou a uma percepção quase universal de que o Estado pode ser usado para produzir resultados econômicos, e, em particular, para redistribuir a riqueza em favor de determinadas pessoas ou grupos”.



POLÍTICA EXTERNA DO EQUADOR...

conforme aponta o professor Marco Aurélio Garcia (2010, p. 153): “o lutar que um país ocupa no mundo é duplamente determinado por condicionantes econômicas, sociais, políticas e culturais internas [ao mesmo tempo que pela] correlação de forças internacional”. Portanto, é importante ressaltar que foi dado ênfase às determinantes econômicas e políticas internas, que ao passo de elucidar algumas questões sobre a soberania também revelou alguns possíveis e futuros caminhos para trabalhar as mudanças da correlação de forças internacionais, no marco da na Política Externa no governo de Rafael Correa e a criação de um maior espaço de autonomia na inserção internacional equatoriana.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ACOSTA, ALBERTO. (2006) *Breve historia Económica del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.

ANCHUNDIA, María Rosa. (2008) *Auditoria de la deuda interna pública del Ecuador*, Informe final. Quito: Subcomissão Dívida Interna.

ANATEL, 2011. *Concentração de Mercados de SMP*. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=262166>>, 2011. Acesso em: 20 maio 2013.

BÁEZ, René. (2010) *Antihistoria ecuatoriana*. Quito: Universidad Central del Ecuador.

BATISTA, Paulo Nogueira. (1994) *O consenso de Washington: A visão neoliberal dos problemas latino-americanos*. São Paulo: Pedex (Programa da Dívida Externa), caderno 6º.

CANO, Wilson. (2000) *Soberania e política econômica na América Latina*. São Paulo: Editora UNESP.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DO EQUADOR, 2008.

CORREA, Rafael. Dolarización y desdolarización: más elementos para el debate, *Íconos*, n. 20, septiembre 2004, pp. 84-89.

GARCIA, Marco Aurélio. O lugar do Brasil no mundo: a política externa em um momento de transição In: GARCIA, Marco Aurélio; SADER, Emir. *Brasil: entre o passado e o futuro*. São Paulo: Editora Boitempo, 2010, pp. 153-177.

GILPIN, Robert. (2002) *A economia política das relações internacionais*. Brasília: UNB.



JEFFERSON PECORI VIANA

GONÇALVES, Reinaldo; FILGUEIRAS, Luiz. (2007) *A economia política do governo Lula*. Rio de Janeiro: Contraponto.

IANNI, Octavio. (1987) *Imperialismo y cultura de la violencia en América Latina*. Ciudad de México: Siglo XXI editores.

ITURRIAGA, Edgar Ponce. (2005) *La esperanza em marcha*. Quito: Editorial El Conejo.

MANTILLA B., Sebastián; MEJÍA R, Santiago. (2012) *Balance de la revolución ciudadana*. Quito: Editorial Planeta.

SANTOS, Milton. (2009) *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 18 ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Record.

SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO. *100 Logros de la Revolución Ciudadana*.

VILLAVICENCIO, Fernando V. (2013) *Ecuador: Made in China*. Quito: Artes Gráficas Silva.

Recebido em 24.06.2013
Aprovado em 07.08.2013



MONÇÕES

Revista de Relações Internacionais da UFGD

ISSN 2316-8323

CULTURAS E EPISTEMOLOGIAS DO SUL: AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS TRADUZIDAS PELOS MOVIMENTOS SOCIAIS DA AMÉRICA LATINA

**ELIZABETE SANCHES ROCHA e
VIRGINIA SANTIAGO DOS SANTOS GÓES**

Professora e Pesquisadora do Departamento de Relações Internacionais da FCHS - UNESP - Franca e do Programa de Pós-Graduação em Estudos Literários da FCL - UNESP - Araraquara. Coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisa "Núcleo de Estudos Linguísticos e Culturais" - NELC/CNPq
E-mail: elizabete.sanches@gmail.com

Graduanda em Relações Internacionais pela FCHS - UNESP - Franca. Membro do Grupo de Estudos e Pesquisa "Núcleo de Estudos Linguísticos e Culturais" - NELC/CNPq. Membro do Núcleo de Ensino de Relações Internacionais da FCHS - UNESP-Franca.
E-mail: virginiassgoes@gmail.com

RESUMO: Através de perspectivas pós-colonialistas, pretende-se compreender o tema do olhar latino-americano sobre as relações internacionais, tendo como eixos as formações identitárias da "periferia" do sistema internacional, as quais possuem reminiscências dos processos coloniais. Para tanto, parte-se dos seguintes questionamentos: "Qual o papel da cultura na política mundial?", "É possível compreender as Relações Internacionais enquanto campo do conhecimento sem considerar as vozes silenciadas pelos processos históricos de colonização?", "Quais são as características do Sistema Internacional da atualidade e qual a relação destas com os processos locais de subalternidade na América Latina?". Com base nestes questionamentos, busca-se contextualizar a disciplina das RI como detentora de dinâmicas de poder internas, que recebem influência da conjuntura hierárquica e colonial do Sistema Internacional, configurando, assim, um círculo de práticas e fundamentações teóricas que têm impacto sobre as localidades externas aos grandes centros de poder.

Palavras-chave: pós-colonialidade; América Latina; movimentos sociais.



RESUMEN: Desde perspectivas poscoloniales, se pretende comprender el tema de la mirada latinoamericana sobre las Relaciones Internacionales, teniendo como ejes las formaciones de identidades de la "periferia" del sistema internacional, las cuales poseen reminiscencias de los procesos coloniales. Por lo tanto, iniciamos con las siguientes preguntas: "¿Cuál es el papel de la cultura en la política mundial?", "Es posible entender las Relaciones Internacionales como un campo de conocimiento sin tener en cuenta las voces silenciadas por los procesos históricos de colonización?", "¿Cuáles son las características del sistema internacional actual y cuál es la relación entre ellas y los procesos locales de subordinación en América Latina?". En base a estas preguntas, tratamos de contextualizar la disciplina de RI como poseedora de dinámicas de poder internas, que son influenciadas por la coyuntura jerárquica y colonial del sistema internacional, configurando, así, un círculo de prácticas y fundamentos teóricos que afectan localidades fuera de los grandes centros de poder.

Palabras clave: poscolonialidad; América Latina; movimientos sociales.

INTRODUÇÃO

A proposta do presente trabalho surge da identificação de que há um predomínio de modelos europeus e estadunidenses no delineamento político, econômico, social e cultural sobre a dinâmica internacional e as políticas formuladas por seus atores.

São diversas as importações de políticas que não correspondem às realidades da América Latina e de outras regiões ao redor do globo, regiões que muitas vezes compartilham – consideradas as diferenças – das reminiscências do processo moderno de colonização pelo qual passaram. Um exemplo desta importação se dá quanto à grande parcela dos modelos de integração institucional, os quais buscam pautar metas de integração realizadas pelo centro.

O ponto comum entre diversas políticas importadas é o do papel secundário dado à cultura nos delineamentos de ações locais e regionais. A cultura é abordada predominantemente como instrumento facilitador de projetos – de integração ou outros – e não como ponto-chave na compreensão das realidades locais, e a América Latina não escapa desta lógica. Parafraseando Benedict Anderson (1983), as culturas



CULTURAS E EPISTEMOLOGIAS DO SUL ...

são as lentes pelas quais vemos o mundo, e como tais devem ser consideradas na formulação de políticas de modo a compreender sua fluidez, sua contingencialidade, pois perpassam todas as relações humanas e sociais.

Compartilhando do conceito de alteridade, segundo o qual a identidade se faz a partir da relação com o “outro”, entende-se que o delineamento de políticas regionais não é possível concretamente se desconsideradas as especificidades locais internas a cada um dos países envolvidos, e isto implica na desconstrução da noção de que as identidades nacionais representam uma totalidade de realidades internas. Entende-se que tal desconstrução desempenha um papel de extrema importância para as análises contemporâneas acerca das conjunturas e momentos vividos no mundo. Esta desconstrução se pauta primordialmente na distinção entre a chamada identidade nacional e a identidade étnico-cultural. Enquanto a última está ligada ao processo histórico de formação de ideias por meio de *contaminâncias*, sendo, assim, anárquica e pluridimensional em si mesma, a primeira – nacional – tem uma função clara: a de se manter de acordo com símbolos e signos criados para remeterem a um Estado-nação. Neste sentido, a identidade nacional é forjada, ou seja, um produto para a manutenção da soberania interna do Estado e para legitimar sua inserção internacional. Este processo encontra eco em argumentações – sobretudo de teorias hegemônicas das Relações Internacionais – que centralizam os Estados como principais atores do sistema internacional, o que fomenta a criação de imagens a serem exportadas e que distinguiriam os Estados.

Por sua vez, as construções identitárias locais possuem em seu cerne práticas de significação formadas por ideias, que são sempre construtos não finalizados. Segundo Estevão Rezende Martins (2007: 7),

Ideias são a força motriz do processo cultural que dá consistência (ou resistência, ou ambas) à afirmação de indivíduos ou grupos na realidade histórica das sociedades. [...] Entendidas de modo estritamente formal, ideias é um termo que designa um conjunto de convicções, crenças, opiniões, interesses e motivos, conjunto que, adotado pelo agente racional humano, individual ou coletivamente, determina seu agir.



Formulações de modelos sem a ponderação sobre as diferenças relativas a essas construções identitárias – que são contingentes, provisórias e locais por fazerem referência constante às ideias partilhadas – acabam por abrir espaço a visões hierarquizantes de determinadas culturas sobre as demais. Este processo hierárquico predomina tanto no Sistema Internacional quanto no campo analítico das RI, e é nestes dois pontos que este artigo se pautará, principalmente, com ênfase às nuances do nosso *locus* enunciativo: a América Latina.

SISTEMA INTERNACIONAL E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Quando a disciplina de Relações Internacionais tem seu grande apogeu no entre guerras, não há menção a países que escapavam do eixo Europa Ocidental e Estados Unidos. Pouca representação era dada aos países do chamado “Terceiro Mundo” – nomeação já desconstruída por muitas das vertentes críticas das RI devido a seu caráter binário, de oposição pela diferença, e pela carga negativa dada a estes países, contrapondo uma idealização das condições de vida supostamente encontradas no “Primeiro Mundo”.

Pouco se buscou falar da cultura nas RI. Somente no final do século XX ela passa a ser abordada mais claramente na disciplina, entretanto por uma via duvidosa: a de considerar a interação cultural como causa dos conflitos mundiais (Huntington 1997). Para a vertente realista, por exemplo, esse contato entre “diferentes” representa perda de poder, uma vez que a identidade nacional – criada para ser fixa, inabalável – sofre influência de outras culturas, através de movimentos de migração, dentre outros.

Esse processo de abalo das concepções hegemônicas de poder será muito bem analisado pela vertente chamada por muitos de *reflexivista* ou, como chamado por outros, *interpretativista*, a qual engloba perspectivas pós-modernas/pós-estruturalistas, dentre as quais estão a teoria crítica, os feminismos e a crítica pós-colonial. A partir deste arcabouço plural iniciaram problematizações em diversas áreas



do conhecimento – desde a Sociologia, Antropologia, passando pela Linguística, Filosofia, Historiografia e Crítica Literária – sobre as estruturas de poder, suas origens e os mecanismos de manutenção das mesmas. É então que estas perspectivas conseguem se inserir aos poucos nos estudos das Relações Internacionais. A razão desta inserção se dá pela identificação de que a disciplina é delineada por concepções racionalistas sobre o sistema internacional, as quais desconsideram as subjetividades, as textualidades e os discursos na edificação das práticas internacionais, em detrimento de uma “descrição” da realidade. As perspectivas reflexivistas, por sua vez, “[...] formulam recomendações sobre o que fazer para transformar as relações de poder dominantes.” (Resende 2010: 74). Há, ainda, que se considerar que:

Comprometidos com o debate sobre o lugar da ética em RI, além de preocupados em romper as relações de dominação que sufocam e impedem a verdadeira emancipação humana, os críticos pós-modernos/pós-estruturalistas [...] tentam trazer à tona as consequências da modernidade. Para os críticos, inobstante seu discurso benevolente e libertador, o projeto Iluminista da modernidade possuía um preço alto: o fim da tradição teria sido pago com a disciplinarização dos indivíduos e a naturalização do Estado como forma privilegiada de organização política das coletividades. (Resende 2010: 13).

A crítica reflexivista contribui, assim, para a desconstrução do dogma epistemológico que universaliza a ciência moderna ocidental como Verdade com a intencionalidade de torná-la inquestionável em suas bases mais profundas. Esta universalização de ideias e práticas tem um notável impacto sobre a disciplina de RI por cristalizar concepções como anarquia internacional – cuja base se encontra na noção apriorística de Estado de Natureza, cunhada para justificar a criação do Estado e legitimá-lo – através da percepção crítica sobre o positivismo, pela revisão do processo histórico que resultou na suposta verdade do Estado de Natureza. Para Beate Jahn, “Culture [...] is the great 'other' over and against which the discipline of international relations invokes nature.” (JAHN, 2003: 27).



ELIZABETE SANCHES ROCHA e VIRGINIA SANTIAGO DOS SANTOS GÓES

A partir do contexto apresentado, fazemos, no espaço deste artigo, uma escolha epistemológica que busque respostas contingentes aos problemas causados por tal importação de ideias. Assim, como fundamentação teórica utilizam-se perspectivas dos estudos culturais e pós-colonialistas.

Quando propomos analisar as relações internacionais através de perspectivas culturais e pós-coloniais, somos constantemente chamados a justificar esta escolha, que mais do que epistemológica é também de foco ontológico, uma vez que a unidade de análise passa a abranger rincões muitas vezes inexplorados no campo dos estudos internacionais. Um deles é o da construção sociocultural de uma localidade, a qual será identificada externamente por meio de imagens exportadas pelos "altos" poderes de decisão da mesma ou pela formação de imagens por atores externos. Ambos os processos citados não correspondem à completude da mencionada construção sociocultural interna pelo fato de formarem imagens estáticas das identidades locais, ou seja, não compreendem as subjetividades inerentes às mesmas. Nesse sentido, podemos caracterizar as identidades como "movimentos", por identificarmos sua constante construção e a inexistência de uma linearidade neste processo edificador.

Os estudos culturais aportam inúmeras contribuições à presente análise por pautarem a "[...] centralidade da cultura na constituição da subjetividade, da própria identidade, e da pessoa como um ator social." (HALL, 1997: 20). A realidade – inclusive a realidade internacional –, sob este prisma, é construída socialmente, e formada por identidades abertas, fluidas e sujeitas às mudanças desencadeadas por processos políticos e econômicos.

Já os pós-colonialismos se destacam quando da inserção das vozes dos colonizados, questionando o predomínio da lógica neocolonial ainda na contemporaneidade, tanto nas práticas internacionais quanto nas interpretações sobre as mesmas.



[...] hay voces, actualmente invisibles, a las que se resiste a considerar como parte de la disciplina de las Relaciones Internacionales, incluso cuando iluminan asuntos globales. Dicho de otro modo, el trabajo por hacer sería cuestionar no solo el dominio occidental sobre las Relaciones Internacionales, sino también la autoridad que la disciplina reclama en cuanto productora de conocimiento sobre la política mundial. (TICKNER E BLANEY, 2013: 213)

Segundo Naeem Inayatullah e David L. Blaney (2004) o formato das RI é um dos legados do projeto colonialista. Essa relação direta com a modernidade (em sua forma colonial) é uma das explicações para a disciplina deixar, na maior parte dos arcabouços teóricos, de confrontar a “diferença”. Nesse sentido, um dos pontos da crítica pós-colonial nas RI é a identificação de que há um alinhamento dos estudos *mainstream* da área com a matriz hierarquizante e colonial da modernidade. Para os autores, as Relações Internacionais não serão habilitadas a encontrar seu propósito como um estudo de diferenças enquanto não confrontarmos seu legado colonial.

Complementárias aos estudos culturais, as críticas pós-coloniais são, então, utilizadas como importante arcabouço que nos permite colocar em perspectiva as condições de colonialidade que construíram historicamente nossas sociedades latino-americanas e seus resquícios nos dias atuais. Identifica-se a necessidade de fortalecimento de perspectivas dos estudos culturais e pós-colonialistas sobre as relações regionais. Os processos constituidores de identidades, ao serem parte das práticas de significação, revelam a continuidade na formação de “culturas”, as quais são, assim, ilimitadas e dinâmicas em si mesmas. Compreende-se, portanto, que:

[...] sistemas ou códigos de significado dão sentido às nossas ações. Eles nos permitem interpretar significativamente as ações alheias. Tomados em seu conjunto, eles constituem nossas — 'culturas'. Contribuem para assegurar que toda ação social é cultural, que todas as práticas sociais expressam ou comunicam um significado e, neste sentido, são práticas de significação. (HALL, 1997: 15).

Ao considerarmos a formação cultural como um processo indefinível constituído por significados, acabamos por ampliar as ideias que remetem às relações internacionais. Estas passam a incorporar nuances múltiplas sobre as configurações



ELIZABETE SANCHES ROCHA e VIRGINIA SANTIAGO DOS SANTOS GÓES

internas aos atores do sistema internacional, deixando de se restringir ao plano macro e colocando na agenda a questão da diferença, a qual está relacionada diretamente com a dinâmica da soberania estatal e a separação entre o “interno” e o “externo”, ou seja, com as concepções clássicas sobre a política internacional.

Por bem ou por mal, a cultura é agora um dos elementos mais dinâmicos — e mais imprevisíveis — da mudança histórica no novo milênio. Não deve nos surpreender, então, que as lutas pelo poder sejam, crescentemente, simbólicas e discursivas, ao invés de tomar, simplesmente, uma forma física e compulsiva, e que as próprias políticas assumam progressivamente a feição de uma 'política cultural' (HALL, 1997: 18).

Essa concepção cultural das relações internacionais contribui imensamente para a elaboração de cenários, políticas públicas, e modelos de integração que tenham em sua base a consideração das múltiplas arestas possíveis de inserção em âmbito local. Nesse sentido, a América Latina se mostra como uma imensa região onde se pode verificar a pluralidade de processos de significação cultural.

AMÉRICA LATINA EM PERSPECTIVA: NOMEAÇÃO E DISCURSO

Como afirma Arturo Escobar (2005: 12):

Sabemos que desde la conquista española – y en diversas formas la de otras potencias europeas en otras partes del continente, [...] – lo que se llamó América fue incorporado en el universo conceptual europeo mediante multitud de representaciones, discursos y prácticas.

Nessa perspectiva, a nomeação da América foi construída primeiramente de maneira europeia pelos discursos, essencialmente binários, como o de “civilização” *versus* “barbárie”, que caracterizavam a Europa como padrão para práticas, organização social e modo de vida; e o “diferente” como vazio de significados próprios de representação ou simplesmente como “exótico”.

Esse processo de formação discursiva – dotado de direcionamento ideológico – determinou características de subalternidade, o que consiste ainda hoje em desigualdades ao redor do mundo descolonizado. Este controle sobre a nomeação da



história reflete as dinâmicas de poder nas quais nossas sociedades estão inseridas. Segundo Edward Said (1995), “O poder de narrar, ou de impedir que se formem e surjam outras narrativas, é muito importante para a cultura e o imperialismo, e constitui uma das principais conexões entre ambos.” (1995: 13).

O controle sobre a narrativa histórica é um dos pilares da modernidade e se constitui em uma das formas mais violentas de exclusão de realidades que não correspondem ao modelo hegemônico. Sob este viés, as localidades são chamadas a uma inserção brusca na dinâmica internacional sem o devido respaldo às comunidades internas. Estas continuam a ser excluídas, por não acompanharem e/ou adotarem esta lógica, seja pela percepção de que este modelo não compreende em seu interior suas demandas e seus modos de vivência – como fazem alguns movimentos sociais e iniciativas locais –, seja por desejarem esta inserção, mas não se adaptarem às solicitações de progresso da modernidade.

Considerando que o “Poder é aquela relação entre os sujeitos humanos que, com base na produção e na experiência, impõe a vontade de alguns sobre os outros pelo emprego potencial ou real de violência física ou simbólica” (CASTELLS, 1999: 51), explica-se a condição de periferia da América Latina no sistema internacional por ser uma região de histórica influência de atores externos sobre suas dinâmicas internas.

Segundo Ayerbe, “A história contemporânea da América Latina é rica em experiências políticas centradas no questionamento da dependência externa, do subdesenvolvimento e da distribuição desigual da riqueza [...]” (2002: 9). Este foco nas condições materiais da região é predominante e tem como objetivo central o alcance a um nível linear de desenvolvimento, o qual possui em seu cerne concepções modernas como determinismo e evolucionismo, originários das Ciências Naturais, principalmente em seu apogeu como disciplina-piloto e como paradigma epistemológico e metodológico para as demais áreas do conhecimento, no século XIX.

A história da região, marcada pelo projeto moderno de colonização, representa a exacerbação da violência em suas três faces: a direta, a estrutural e a cultural. A direta



ELIZABETE SANCHES ROCHA e VIRGINIA SANTIAGO DOS SANTOS GÓES

está relacionada predominantemente aos conflitos físicos, enquanto a estrutural aglomera as condições sociais, econômicas, dentre outras, que impedem a plena construção de uma sociedade e de seus indivíduos em conformidade com o que se estabelece internacionalmente como dignidade da pessoa humana. São alguns exemplos da violência estrutural a fome, a desnutrição infantil, o analfabetismo, a falta de saneamento básico. Por sua vez, a violência cultural remete a mecanismos de formação e mediação simbólica das visões de mundo e categorização/padronização do mesmo e possui em seu cerne processos discursivo-ideológicos.

Ao compreendermos que a América Latina continua a possuir as três violências em suas realidades locais, é possível identificar, como um de seus processos constituidores, os “regimes de representação”, aqueles que se formam historicamente com características de exclusão baseadas na categoria “diferente”. A categorização da cultura representa um dos princípios da modernidade e não corresponde às demandas locais do Sul.

É neste contexto de violências que os direitos necessitam ser constantemente ressaltados. No entanto, é importante caracterizar a debilidade internacional quanto ao direito relacionado à cultura, às práticas de significação compartilhadas ou não por indivíduos de uma comunidade, práticas que demandam uma análise prévia sobre a universalização de valores e discursos. Estes precisam ser compreendidos como criações correspondentes a realidades sociais, culturais e políticas diferentes; são, portanto, locais, mas difundidos como globais.

Boaventura de Sousa Santos (2009) aponta que a difusão de valores e de concepções sobre o direito, por exemplo, resulta da globalização hegemônica, a qual possui duas formas principais de ação: o *globalismo localizado*, que “Consiste no impacto específico de práticas e imperativos transnacionais nas condições locais” (2009: 12); e o *localismo globalizado*, “[...] processo pelo qual determinado fenômeno local é globalizado com sucesso [...]” (2009: 12). Os direitos concebidos ocidentalmente podem ser caracterizados como um localismo globalizado na medida em que difunde



CULTURAS E EPISTEMOLOGIAS DO SUL ...

concepções originárias do Ocidente como universais, deixando, muitas vezes, de considerar as realidades das comunidades impactadas por tais preceitos, relegando a complexidade das relações culturais e das identidades ao redor do globo ao plano abstrato, o que dificulta a formulação de políticas internacionais dialógicas que levem em conta o direito à diferença.

Para o argentino Néstor García Canclini (1999)

[...] ser cidadão não tem a ver apenas com os direitos reconhecidos pelos aparelhos estatais para os que nasceram em um território, mas também com as práticas sociais e culturais que dão sentido de pertencimento, e fazem com que se sintam diferentes os que possuem a mesma língua, formas semelhantes de organização e de satisfação das necessidades. (1999: 46)

Nesse contexto, o sistema internacional difunde uma universalidade de valores e práticas que vão “legitimar” a exportação de modelos econômicos, formas e sistemas políticos que, por fim, acabam por abrir portas a intervenções internacionais, sejam elas diretas – por meio da força militar –, ou indiretas, mais comuns, que se referem a influências sobre os sistemas políticos, modelos de desenvolvimento etc.

Esse processo de práticas globalizantes acaba por causar um movimento duplo. Um deles é o de desconsideração das diferenças internas dos Estados. Apesar da demanda por soluções aos problemas causados pela predominância de perspectivas racionalistas sobre as relações internacionais, estas ainda imperam no delineamento da política internacional, inclusive na criação de modelos de integração, de desenvolvimento e de missões de paz, para citar alguns. O que se deve problematizar é que estas perspectivas de matriz racionalista não mais comportam explicações a um mundo globalizado, no qual as relações interestatais – baseadas ainda no conceito de Estado-nação cunhado em Westfália – são apenas parte da complexidade das relações do globo. Estas são muito mais instáveis e multifacetadas, devido, entre outras coisas, a uma reorganização focada no consumo, que não se limita aos mercados consumidores dos Estados Unidos e Europa, mas se altera em nichos diversificados para abranger o sudeste asiático, a África e a América Latina.



Se considerarmos as maneiras diversas pelas quais a globalização incorpora diferentes nações, e diferentes setores dentro de cada nação, sua relação com as culturas locais e regionais não pode ser pensada como se apenas procurasse homogeneizá-las. Muitas diferenças nacionais persistem sob a transnacionalização, mas também o modo pelo qual o mercado reorganiza a produção e o consumo para obter maiores lucros e concentrá-los converte essas diferenças em desigualdades. (CANCLINI, 1999: 43-44).

Segundo Ayerbe (2002), a liberalização, tanto política quanto econômica passa a ser tendência na América Latina a partir dos anos de 1980. Para o autor, este processo fortalece a “hegemonia dos setores favoráveis ao mercado e à iniciativa privada” (2002: 10). A notável continuação de práticas delineadas pelo modelo neoliberal nos anos 1990 vai ser determinante na desconsideração das pautas étnico-culturais tanto no âmbito interno às nações latino-americanas – vide a insurgência zapatista em 1994 no México – quanto no âmbito regional, marcado pela criação de instituições de integração de caráter econômico.

É neste contexto que iniciativas locais de crítica ao modelo neoliberal e de organização social autônoma surgem com as mais diversas pautas, que vão se relacionando umas com as outras, encontrando seus pontos de luta comuns, devido à sua matriz emancipatória, questionadora da lógica do Estado-nação:

Por isso, os movimentos de artistas e intelectuais que se identificam com questões étnicas ou regionais, [...] situam esta problemática particular [...] num debate sobre a nação e sobre como relocará-la nos conflitos internacionais.” (CANCLINI, 1999: 25).

Há de se ressaltar a abordagem que coloca os movimentos sociais e outras iniciativas críticas ao modelo hegemônico como representativas de empoderamento pelas comunidades a eles relacionadas. Mesmo os processos de integração são realizados de maneira distinta daqueles levados a cabo pelos Estados em âmbito institucional. Outro tipo de integração acaba por ser feito pelas próprias iniciativas locais, através de sua afirmação e do reconhecimento das demais. Os movimentos sociais ressaltam a importância de tais iniciativas para a construção de outra lógica.



[...] al confrontar la globalización neoliberal y la globalidad imperial, los movimientos locales, nacionales y transnacionales pueden ser vistos como constituyendo una forma de globalización contra-hegemónica. Estos movimientos no sólo retan la racionalidad de la globalización neoliberal en muchos planos, sino que también proponen nuevos horizontes de significado [...] y concepciones alternativas de economía, naturaleza y desarrollo, entre otras [...]. (ESCOBAR, 2005: 42).

Nesse sentido de buscas pela formulação de novos modelos, perspectivas e agendas, compartilha-se da perspectiva de Boaventura de Sousa Santos (2007) quanto ao processo de “tradução” por ele explorado:

A tradução é um processo intercultural, intersocial. [...] é traduzir saberes de outros saberes, traduzir práticas e sujeitos de uns aos outros, é buscar inteligibilidade sem ‘canibalização’, sem homogeneização. [...] é preciso criar inteligibilidade sem destruir a diversidade. (2007: 39-40).

Ao realizarmos projetos *tradutores* das realidades existentes para uns e outros dos movimentos envolvidos, as possibilidades de encontro se alargam e muitos dos significados se tornam inteligíveis entre eles, denotando uma oposição aos mecanismos esgarçadores de significados – fruto do uso exacerbado dos signos em contextos ambíguos.

A articulação possível através deste processo tradutor representa mais do que trocas de experiência e compartilhamento de ideias e práticas de cada movimento. Ela propicia uma rede do que Arturo Escobar (2005) nomeia como políticas de lugar, ou seja, políticas pensadas a partir das subalternidades com vistas a criar condições sociais, culturais e econômicas questionadoras das ideias difundidas como universais pela globalização hegemônica.

Esta perspectiva aponta alternativas aos modelos institucionalizados na política internacional ao colocar em pauta a desconstrução da universalidade de valores e práticas sócio-culturais. Assim, pode-se pensar em soluções contingentes aos problemas da região latino-americana a partir de conhecimentos próprios e descolonizadores.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criação de meios para o empoderamento pelas localidades marginalizadas faz-se, antes de mais nada, através da crítica e da desconstrução de noções hegemônicas propagadas pelos locais de poder globalizante. As práticas discursivas predominantes não correspondem às conjunturas do Sul; e as Relações Internacionais ainda levam internamente a colonialidade do saber, na medida em que a agenda responde a proposições teóricas exógenas às localidades colonizadas.

A descolonização do conceito de cultura e das próprias Relações Internacionais enquanto campo analítico é, portanto, o ponto de partida para a construção de possibilidades à globalização hegemônica, com vistas a alçar a proposta de que outros mundos são possíveis. Aprender com o Sul se faz necessário, pois é a partir do conhecimento e o compartilhamento das experiências de exploração epistemológica e econômica e de anulação cultural pelas quais passaram regiões colonizadas, como a América Latina, que se faz possível repensar nossas formações subalternas, criando, assim, alternativas a esses processos excludentes. Ao mesmo tempo, buscar um modo totalizante de luta e de organização significa cair no erro moderno de universalização de valores. É preciso, então, ressaltar propostas plurais e tradutoras que busquem responder aos anseios comunitários das populações inferiorizadas pelos processos de colonização e pela continuidade dessa inferiorização depois das independências. Propõe-se pensar e construir, assim, modos de lutas sociais que primem pela igualdade em conjunto com o direito à diferença.

**REFERÊNCIAS**

- AYERBE, Luis Fernando. 2002. *Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonia*. São Paulo, Editora da Unesp.
- CANCLINI, Néstor García. 1999. *Consumidores e cidadãos: conflitos multiculturais da globalização*. 4ª ed. Rio de Janeiro, Editora UFRJ.
- CASTELLS, Manuel. 1999. *A sociedade em rede*. 6ª ed. Tradução de Roneide Venancio Majer. São Paulo, Paz e Terra. (Série *A era da informação: economia, sociedade e cultura*, v. 1).
- ESCOBAR, Arturo. 2005. *Más allá del Tercer Mundo: globalización y diferencia*. Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- HALL, Stuart. Jul./dez. 1997. "A centralidade da cultura; notas sobre as revoluções de nosso tempo." *Revista Educação & Realidade*, Porto Alegre, 22 (2): 15-46.
- HUNTINGTON, Samuel P. 1997. *O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial*. Rio de Janeiro, Objetiva.
- INAYATULLAH, Naeem; BLANEY, David L. 2004. *International Relations and the problem of difference*. Nova Iorque/Londres, Routledge.
- JAHN, Beate. 2004. "The Power of Culture in International Relations". In: GIENOW-HECHT, Jéssica C.E.; SCHUMACHER, Frank (org.). *Culture and International History*. New York, Berghahn Books, pp. 27-41.
- MARTINS, Estevão C. de Rezende. 2007. *Cultura e poder*. 2.ed. São Paulo, Saraiva.
- RESENDE, Erica Simone Almeida. 2010. *A crítica pós-moderna/pós-estruturalista nas relações internacionais*. Boa Vista, Editora da UFRR. (Coleção Relações Internacionais, v.2).
- SAID, Edward W. 1995. *Cultura e imperialismo*. São Paulo, Cia. Das Letras.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. 2007. *Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social*. São Paulo, Boitempo.
- _____. Jun. 2009. "Direitos humanos: o desafio da interculturalidade", *Revista Direitos Humanos*, (2): 10-18.
- TICKNER, Arlene; BLANEY, David L. fev./mai. 2013. "Pensar la diferencia". *Revista de Relaciones Internacionales* da Universidad Autónoma de Madrid, (22): 211-236.

Recebido em 24.06.2013**Aprovado em 01.08.2013**



MONÇÕES

Revista de Relações Internacionais da UFGD

ISSN 2316-8323

INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS NA SOCIEDADE INTERNACIONAL: DA GÊNESE À INSTITUCIONALIZAÇÃO¹.

MIKELLI MARZZINI LUCAS ALVES RIBEIRO

Mestre em Relações Internacionais pela UEPB

E-mail: mik_lucas@hotmail.com

RESUMO: Este artigo tem por intuito entender o processo de aceitação do uso da força para a proteção de civis em graves crises humanitárias por meio, principalmente, de uma autorização onusiana. Ele passa inicialmente pelo período da Guerra Fria, mostrando, por um lado, a ascensão dos direitos humanos ao plano internacional e por outro a sua incapacidade de legitimar uma intervenção internacional. Posteriormente, adentrando no pós-Guerra Fria, avalia os casos considerados na literatura internacionalista como sendo intervenções humanitárias, observando o processo de institucionalização de uma regra no âmbito da ONU. São tratados os casos do Iraque, Somália, Bósnia, Haiti, Ruanda e Kosovo. As fontes utilizadas são basicamente revisões da literatura associadas a breves análises de resoluções do Conselho de Segurança da ONU. O aporte teórico centra-se na Escola Inglesa e, de modo subsidiário, utiliza a perspectiva construtivista de Finnemore (2003). Ao final, verificou-se a existência de um processo de institucionalização na ONU de uma regra de intervir para sanar crises humanitárias que, todavia, não está plenamente consolidada.

Palavras-chave: Processo de Institucionalização. Intervenções Humanitárias. Conselho de Segurança.



ABSTRACT: This paper aims to understand the acceptance process of the use of force to protect civilians in severe humanitarian crises through an UN authorization. First, it initially starts with the Cold War period, showing on the one hand, the rise of human rights to the international level and on the other its inability to legitimize international intervention. Thereafter, entering the post-Cold War, it assesses the cases considered in the internationalist literature as being humanitarian interventions, observing the process of institutionalization of a rule in the UN. Cases from Iraq, Somalia, Bosnia, Haiti, Rwanda and Kosovo are discussed. The sources used are basically reviews of the literature associated with brief analyzes of resolutions of the Security Council of the UN. The theoretical approach focuses on the English School, and secondarily, it also uses the constructivist perspective of Finnemore (2003). At the end, the existence of an institutionalization process at the UN of a rule intervene to solve humanitarian crises was noticed, however, it is not fully consolidated.

Keywords: Institutionalization process. Humanitarian Interventions. Security Council.

INTRODUÇÃO

Durante a “Nova Ordem Mundial”, as questões humanitárias passaram a ser associadas com a segurança. A partir de ações *ad hoc*, autorizadas pelas Nações Unidas, começou a ser fortalecida, no âmbito da Sociedade Internacional, a ideia de que o sofrimento humano em grandes proporções representava uma ameaça à paz e à segurança internacionais. Os direitos humanos passaram a ser considerados também como uma questão de segurança coletiva (RODRIGUES, 2000).

Diversas resoluções estabelecidas no âmbito da ONU foram responsáveis por esse processo de securitização das questões humanitárias. A resolução 688 foi a primeira a gerar um possível precedente para ações do Conselho de Segurança da ONU (CSNU) em situações de emergências humanitárias visando a questões de paz e segurança internacionais. Posteriormente, a resolução 770 estabeleceu o uso do capítulo VII da Carta da ONU em uma ação que buscava efetivar a proteção humanitária. Já com a resolução 794 do CSNU, surgiu um precedente onusiano



MIKELLI MARZZINI LUCAS ALVES RIBEIRO

legalmente fundamentado, tendo em vista ter sido a primeira ação em que o CSNU agiu efetivamente embasado no cap. VII para a proteção de direitos humanos de civis em situações extremadas. .

De início, este artigo trata da ascensão dos direitos humanos no âmbito da Sociedade Internacional, no período da Guerra Fria; fato que não foi, porém, suficiente para legitimar intervenções com justificativas humanitárias durante o conflito bipolar. Destacam-se nesse ponto, os aspectos teóricos da Escola Inglesa, sobretudo na perspectiva de Hedley Bull (2002).

Num segundo momento, visando a compreender o processo de aceitação de uma nova regra no âmbito da Sociedade Internacional, retratam-se de modo sucinto casos paradigmáticos considerados na literatura como intervenções humanitárias. Centra-se na questão de soberania e não-intervenção, e a emergência da proteção dos direitos humanos nas questões de segurança internacional, sem descuidar da problemática dos interesses nacionais.

Como fontes utilizadas há, sobretudo, uma revisão da literatura associada a conteúdo retirado de resoluções deliberadas pelo CSNU que correlacionaram a questão da proteção dos direitos humanos em crises emergenciais com a ideia de ameaça a paz e a segurança internacionais.

Vale lembrar que a concepção de institucionalização aqui tratada centra-se no âmbito da Escola Inglesa. Hedley Bull (2002) ressalta que as relações interestatais são marcadas fortemente por regras que revelam os valores e interesses comuns compartilhados pelos Estados. As organizações internacionais tem papel fundamental quanto a essas, pois, criam novas regras, administram e adaptam já existentes, etc. Um processo de institucionalização de uma regra por uma organização seria então a inserção da regra no plano internacional por meio dessa organização.



GUERRA FRIA: A ASCENSÃO DOS DIREITOS HUMANOS E SUA RELAÇÃO COM AS INTERVENÇÕES MILITARES

A partir da ampliação da ideia de sociedade, que sai dos limites do mundo europeu para abarcar todo o planeta, expansão que vai se desenvolvendo ao longo do século XX, foi possível que valores e interesses passassem a ser compartilhados dentre uma Sociedade Internacional Mundial (BULL, 2002). Esse alargamento possibilitou, sobretudo, uma expansão da soberania para as várias partes do mundo. O fim da Segunda Guerra Mundial impulsionou a disseminação das regras para todo o globo. A Carta das Nações Unidas de 1945 explicitou esse novo momento (JACKSON, 1995).

A soberania, a autodeterminação dos povos e não-intervenção tornaram-se categorias que passaram a construir uma ideia de interesses e valores comuns que desaguou na Sociedade Internacional¹. As independências dos Estados africanos e asiáticos tornaram a sociedade de Estados verdadeiramente mundial, expandindo as regras dessa sociedade para todos os participantes (BULL, 2002).

Ao passo que regras tradicionais que surgiram dentro da Sociedade Internacional Europeia foram assimiladas por uma sociedade de dimensões mundiais, outras novas ascenderam no seio dessa sociedade ampliada. Destacam-se a proteção dos direitos humanos, tendo seu processo de universalização iniciado com fim da Segunda Guerra e sua positivação na Carta da ONU ((DINH; DAILLIER; PELLET, 2003).

Essa inserção mais determinante dos direitos humanos dentro da nova Sociedade Internacional Mundial foi devida principalmente aos resultados das agressões advindas do império nazista. A Convenção de combate ao crime de genocídio, de 1948, foi um bom exemplo disso.

Contudo, apesar dessa percepção generalista de necessidade de proteção dos direitos humanos dentro da Sociedade Internacional, essa regra foi relegada a segundo

¹ Quando se usa apenas o termo Sociedade Internacional estar-se-á tratando da Sociedade Internacional Mundial.



MIKELLI MARZZINI LUCAS ALVES RIBEIRO

plano no contexto da Guerra Fria, pois os assuntos estratégicos, que permearam o conflito, ocuparam o centro das questões políticas internacionais (JACKSON E SORENSEN, 2002).

As regras definidoras da então recém-surgida Sociedade Internacional, tiveram de enfrentar as questões de poder. E, por vezes, as questões de soberania e de não-intervenção sofreram com as disputa entre as superpotências. Todavia, como ressalta Bull (2002), a ideia de interesses nacionais e o descumprimento das regras por questões de poder, apesar de fragilizar a Sociedade Internacional, não invalidam sua existência.

Não obstante, a existência de violações das referidas regras ao longo do período em tela, não houve em nenhuma das ações coercitivas internacionais uma que pudesse ter sido enquadrada como intervenção humanitária (LU, 2007).

Na verdade, a rica produção de documentos jurídicos, regida pelas Nações Unidas, teve um forte componente político. Como a organização estava engessada por causa do conflito bipolar, ela teve de buscar outras maneiras de agir para se efetivar no seio da Sociedade Internacional. Os direitos humanos foram, portanto, uma das principais saídas (RODRIGUES, 2000).

Não só a Carta das Nações Unidas revelou a ascensão normativa da proteção dos direitos humanos. Ao longo do século XX, inúmeros documentos criaram uma estrutura normativa no âmbito do Direito Internacional para a garantia da pessoa humana. Destaca-se também a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, assim como diversos outros tratados que formam um verdadeiro “núcleo central da atividade normativa das Nações Unidas” (DINH; DAILLIER; PELLET, 2003: 675), como os pactos de 1966

A internacionalização das normas de direitos humanos completou-se basicamente na década de 1960; todavia, a sua implementação permaneceu restrita às esferas nacionais em boa parte das matérias. É verdade que já na década de 1970 o Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas passou a ter maior preponderância na investigação de certos casos, como a ditadura chilena. E medidas contrárias ao



INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS NA SOCIEDADE INTERNACIONAL...

sistema de *apartheid*, instituído na África do Sul, foram motivos de resoluções elaboradas pela organização (DONNELLY, 1995). Por sua vez, Roberts (2006) ressalta a importância da ascensão dos direitos humanos no período e seu papel para a construção de um novo entendimento de que os Estados também tinham obrigações no que concerne ao tratamento dos seus cidadãos.

Todavia, ao passo que um arcabouço normativo visando a proteção dos direitos humanos era desenvolvido, também era reafirmado a ideia de não-intervenção por intermédio de inúmeras declarações na ONU. Destaca-se a Declaração sobre a Inadmissibilidade de Intervenção em Assuntos Domésticos dos Estados (ROBERTS, 2006)

Apesar disso, alguns casos poderiam ter usado perfeitamente as justificativas humanitárias para ações coercitivas durante a Guerra Fria. Foram verificadas situações notórias de intervenções em Estados que estavam cometendo graves violações aos direitos humanos. Mesmo assim, os Estados intervenientes esquivaram-se de usar tal argumentação em suas ações. Ou quando o fizeram, mudaram tão logo o discurso, tendo em vista a não aceitação dessa justificativa perante a Sociedade Internacional (FINNEMORE, 2003).

A intervenção da Índia no Paquistão Oriental em 1971 foi um dos casos onde justificativas humanitárias seriam plausíveis para legitimar a ação. Na crise que ocorria na região paquistanesa, estima-se que pelo menos um milhão de pessoas foram mortas, sobretudo civis; além de centenas de estupros e diversas outras violações dos direitos humanos, cometidas por parte do governo. A crise também trouxe um fluxo de milhões de refugiados para a Índia. Essas ações visavam reprimir a ascensão de grupos que buscavam maior autonomia frente ao governo central². O Paquistão Ocidental acreditava na existência de complô separatista (FINNEMORE, 2003).

² A vertente "Awami" foi o grupo vencedor das eleições regionais naquele ano, eles tinha como principal bandeira justamente essa busca por maior autonomia (FINNEMORE, 2003).



MIKELLI MARZZINI LUCAS ALVES RIBEIRO

A Índia foi envolvida no conflito por causa da instabilidade nas suas fronteiras – assim como por interesses nacionais em vista da rivalidade com o Paquistão. Os indianos buscaram justificar sua ação por uma questão de solidariedade para como o povo do Paquistão Oriental. Tendo em vista que as estimativas traziam números de cerca de 10 milhões de refugiados. Essa tentativa de invocar questões humanitárias foi posta em debate na Assembleia Geral da ONU. Mas ao perceber que não obteriam êxito, a Índia mudou a retórica para a autodefesa (ROBERTS, 2006). Finnemore (2003) lembra que, mesmo existindo claros interesses geoestratégicos, a preocupação com os civis foi também um fator de cálculo considerado pelo governo indiano na ocasião – mesmo muitos não o considerando o principal.

Outro caso evidente foi o da intervenção do Vietnã no Camboja em 1979. Após ter instalado um novo regime intitulado Khmer Vermelho, Pol Pot instaurou um processo de “purificação” deflagrando um genocídio no país. O regime era apoiado pela China, rival do Vietnã – com quem impetrava diversas disputas de fronteira. O governo vietnamita interveio no país visando acabar com as agressões de fronteira que eram constantemente deflagradas pelo governo cambojano, e justificou sua ação como sendo de apoio ao povo do Camboja, visando sua autodeterminação, no intuito de libertá-los de um provável neocolonialismo chinês. Nos debates internacionais, vários países condenaram a intervenção do Vietnã, mesmo com as graves questões humanitárias (FINNEMORE, 2003). Como ressalta Finnemore (2003), o Vietnã necessariamente tinha outros interesses que não humanitários, mas a questão de grave violação dos direitos humanos poderia ter dado um suporte internacional para essa ação; fato este que, entretanto, teria sido prontamente rejeitado pela Sociedade Internacional.

Um caso relevante nessa análise também foi o da invasão da Tanzânia em Uganda, em 1979. A situação começou com uma invasão ugandesa no território da Tanzânia. Após recuperar o território, o governo deste último não parou de intervir. Na verdade, apoiou a derrubada do governo de Uganda, que era acusado de fortes



INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS NA SOCIEDADE INTERNACIONAL...

violações contra os direitos humanos dos dissidentes. Quando o governo da Tanzânia foi criticado – dentro da União Africana de Nações – por estar intervindo em assuntos internos de outro Estado, foi o novo governo ugandês que arguiu em defesa dos interventores, afirmando que não se poderia fugir a obrigações humanitárias alegando defesa dos princípios da soberania e da não-intervenção (FINNEMORE, 2003).

O interessante que se pode perceber neste último caso, na concepção de Wheeler (2000), é que diferentemente dos casos anteriores, não havia na intervenção da Tanzânia maiores interesses nacionais evidentes. Os interesses (pensando-se em termos realistas) seriam satisfeitos com a recuperação do território ocupado. Contudo, o governo da Tanzânia extrapolou as intenções da ação ao entrar e derrubar o governo ugandês. Segundo o autor, esse é um exemplo flagrante de ação intervencionista que não satisfaz as interpretações restritivas da corrente realista (WHEELER, 2000).

Finnemore (2003), no decorrer de seu raciocínio, mostra que a proteção dos direitos humanos como argumentação para sustentar as referidas ações não vingou, pois o âmbito normativo não era favorável para isso. O princípio da soberania, e o decorrente princípio da não-intervenção, possuíam muito mais força na Sociedade Internacional e impediam qualquer justificativa de ação visando proteção dos direitos humanos. Se esses princípios fossem violados, a proteção de civis não teria força para legitimar uma ação, pois não estava no mesmo patamar que aqueles no complexo normativo internacional.

Portanto, mesmo em casos tão graves como o genocídio cambojano, os interventores vietnamitas preferiram abster-se no tocante à justificativa em termos da proteção dos direitos humanos. Se tivessem usado uma retórica humanitária haveria até um forte respaldo no próprio direito internacional, já que a Convenção sobre o Genocídio permitia uma ação nesse sentido. Por outro lado, a norma de autodeterminação, com uma preponderância relativa muito maior na época, pôde ser perfeitamente invocada.



MIKELLI MARZZINI LUCAS ALVES RIBEIRO

No tocante à disputa entre as superpotências, a URSS se valia da não-intervenção para evitar uma disseminação da presença norte-americana na sua esfera de influência. Além disso, os soviéticos propagavam sua doutrina de não-intervenção aos países recém descolonizados, tendo uma ampla aceitação dentre os mesmos (RODGIGUES, 2000).

Ao pensar em termos de ordem no âmbito da Sociedade Internacional, como visto, a maneira mais incontestável de se estabelecer uma intervenção legítima é havendo uma deliberação do Conselho de Segurança da ONU baseada no cap. VII. A única vez que isso ocorreu durante o conflito bipolar foi na Guerra da Coreia³, com uma manobra norte-americana, que conseguiu aprovar uma intervenção baseada no cap. VII da Carta no âmbito da Assembleia Geral, já que a URSS estava boicotando o CSNU pela participação de Taiwan no lugar da China continental (KISSINGER, 1994).

Perante a ONU, nesta época, o uso da força para proteção dos direitos humanos não era uma ação legítima. “Na balança que mede o peso da necessidade da proteção de indivíduos e grupos oprimidos pelo próprio Estado e o princípio da soberania, o segundo prevalece sobre o primeiro durante todo esse período” (RODRIGUES, 2000: 107).

Assim, intervenção visando à proteção dos direitos humanos não era algo aceito por ações unilaterais, como os casos citados anteriormente revelam; nem haveria também um consenso dentro do CSNU nesse sentido, caso fosse buscado. O temor de perda de esferas de influência entre as superpotências já era por si só um fator limitador. Agregou-se a isso a força normativa da soberania e da não-intervenção como regras internacionais.

³ Tal situação, ocorrido em 1950, deu-se quando a Coreia do Norte invadiu a Coreia do Sul. A invasão foi tida como uma ruptura da paz, levando a situação a aprovação pela ONU, que teve sua ação possibilitada pela não participação da União Soviética na votação da resolução que tratava do caso, pois ela estava ausente do órgão em protesto contra representação de Taiwan no CS, ao invés da China. Os EUA manobraram a situação, para que a votação ocorresse então na Assembleia Geral, conseguindo apoio para a ação (KISSINGER, 1994)



INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS NA SOCIEDADE INTERNACIONAL...

A impossibilidade de intervenções humanitárias ocorreu por uma conjunção de fatores que envolviam os interesses nacionais; mas, sobretudo, por uma questão de observação da soberania e da não-intervenção. A emergência da proteção dos direitos humanos como regra da Sociedade Internacional não foi suficiente para uma possível relativização ou adaptabilidade das regras tradicionais. Estados recentemente descolonizados, como os africanos e asiáticos, ansiavam por satisfazer sua soberania e autodeterminação, eram ideias que asseguravam a sua existência e participação ativa na Sociedade Internacional. Eles não estavam dispostos a rever a doutrina intervencionista (ROBERTS, 2006). As superpotências também não. A proteção dos direitos humanos passou por um processo evidente de ascensão, mas não foi suficiente para legitimar as intervenções humanitárias como práticas aceitas no âmbito da Sociedade Internacional no período da Guerra Fria, nem mesmo nas ações coercitivas nos casos mais extremados.

O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS

Com o fim da Guerra Fria, contudo, os direitos humanos ascenderam ao primeiro patamar na política internacional. Deixaram, portanto, de fazer parte do que era considerado *low politics* (DONNELLY, 1998). Esse fato teve implicações diretas na ideia de uso legítimo da força em âmbito internacional. Passou-se a perceber crises humanitárias emergenciais como situações de ameaça à paz e segurança internacionais. Nesse contexto, as práticas de intervenções humanitárias passaram a ser deliberadas pelo CSNU, fundamentadas assim no cap. VII da Carta da ONU – o qual determina a possibilidade de uso da força como artifício de segurança coletiva.

A década de 1990 foi, desse modo, considerada “era de ouro” das intervenções humanitárias. Isso se deveu, sobretudo, pelo fim do conflito bipolar. A Sociedade Internacional passou por um momento de euforia. O CSNU tornou-se mais efetivo, diferentemente do verificado no decorrer da Guerra Fria. Além disso, a ascensão dos



MIKELLI MARZZINI LUCAS ALVES RIBEIRO

Estados Unidos como única superpotência permitiu que o referido Conselho funcionasse sem grandes ameaças ao uso do veto durante boa parte da referida década (WHEELER, 2000).

A questão da legitimidade das intervenções humanitárias passou a ser relacionada com as deliberações do CSNU. Quando uma ação de intervenção não é autorizada pelo Conselho, surge então o dilema sobre legitimidade da prática. Alguns levam a uma interpretação estendida da Carta (com interpretações acerca de uma legalidade implícita nos seus dispositivos) outros usam o termo de “ilegais, porém legítimas” (WHEELER, 2000). Mas existe uma clara divergência tanto teórica, como da Sociedade Internacional acerca dessas práticas não autorizadas (HOLZGREFE, 2003). As resoluções do CSNU são, desse modo, a forma mais legítima de se haver tais ações.

A Sociedade Internacional, então, iniciou um processo de institucionalização de uma nova regra, a de que violações humanitárias extremas eram passíveis de ações no campo da segurança coletiva. Obviamente essas ações entram em conflito com os princípios tradicionalmente estabelecidos de não-intervenção e soberania. É um processo de reajustamento em que se percebe a questão da criação de novas regras e da adaptabilidade das já existentes, e esse processo é, claramente, conflituoso.

Iraque: Indícios de uma nova prática

O primeiro caso que pode ser destacado ao que tange o processo de institucionalização de uma regra de intervenção humanitária foi o decorrente da ação visando a proteger os curdos⁴ no Iraque, em 1991.

⁴ A população curda – estimada 30 milhões de pessoas – possui laços culturais que os qualificam como nação, mas não tem Estado independente. Vivem como minoria distribuída principalmente na Turquia, Iraque, Irã, Síria e em partes restritas do Líbano e da Rússia. Só na Turquia estima-se que existam 15 milhões de curdos. Apenas no Iraque, há 5 milhões. A grande maioria vive em uma região denominada Curdistão (entre Turquia, Iraque, Irã e a Síria). Dentre outras questões geradoras de conflito, tem-se o fato de que no Curdistão estão localizadas reservas importantes de petróleo (RODRIGUES 2000).



INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS NA SOCIEDADE INTERNACIONAL...

Após a derrota na I Guerra do Golfo, o governo de Saddam Hussein passou a imprimir diversas medidas repressivas aos curdos de seu país, os quais faziam oposição ao seu governo. A região do Curdistão iraquiano foi alvo de diversos ataques por parte das forças militares do Iraque onde se verificou, inclusive, o uso de armas químicas. Esses fatos alarmaram sobremaneira a Sociedade Internacional (RODRIGUES, 2000).

Os Estados Unidos, que haviam derrotado já o governo iraquiano na citada guerra, aproveitaram a oportunidade para mais uma vez atuar na região. Juntamente com a Grã-Bretanha e a França, os norte-americanos lideraram a operação *Provide Comfort*, a qual tinha o intuito de levar suprimentos básicos ao povo curdo (PINTO, 1996). A ação esteve fundamentada na resolução 688 do Conselho de Segurança, que apesar de não citar explicitamente o cap. VII, foi o primeiro precedente que associou à ameaça a paz com crises humanitárias na ONU:

Recalling the provisions of Article 2, paragraph 7, of the Charter,
Gravely concerned by the repression of the Iraqi civilian population in many parts of Iraq, including most recently in Kurdish-populated areas, which led to a massive flow of refugees towards and across international frontiers and to cross-border incursions which threaten international peace and security in the region (ONU, 1991, S/RES/1991).

A referida operação estabeleceu enclaves nos quais o governo de Hussein não poderia adentrar (*safe heavens*) e zonas de restrição aérea (*no-fly zones*). As imagens do sofrimento do povo curdo foi um dos fatores que determinaram a ação norte-americana (RODRIGUES, 2000). Trata-se do efeito CNN⁵. Wheeler (2000) destaca as reticências existentes por parte do presidente G. H. W. Bush (Bush Sênior) para uma ação interventiva. Nesse sentido, o fator midiático foi considerado um dos principais; e por alguns, o impulsionador fundamental tanto para a administração Bush, como para o primeiro ministro britânico Major (ROBERTS, 2006). Por outro lado, Wheeler (2000), numa visão mais racionalista, argumenta que a legitimidade proporcionada pela resolução 688 também foi tida como de suma importância para contrapor a defesa

⁵ A pressão advinda dos efeitos que imagens chocantes causaram na opinião pública norte-americana em crises humanitárias ficou conhecida como efeito CNN. Ele vai está constantemente nas análises acerca das ações intervencionistas visando a proteção humanitária (WHEELER, 2000).



MIKELLI MARZZINI LUCAS ALVES RIBEIRO

dos países não-ocidentais que poderiam se valer do princípio da soberania e não-intervenção.

As potências ocidentais evitaram mencionar o cap. VII da Carta na referida resolução porque temiam a sua rejeição dentro do Conselho (ROBERTS, 2006). De acordo com Rodrigues (2000), a China⁶ já dava indícios de que vetaria tal resolução caso o referido dispositivo fosse usado na sua fundamentação, pois entendia ser uma clara interferência nos assuntos internos do Estado. Nesse sentido, alguns países já haviam votado contra a resolução 688, foram os casos do Iêmen, de Cuba e do Zimbábue⁷. Nesta votação, a própria China, juntamente com a Índia, absteve-se (PATRIOTA, 2010).

Uma questão interessante de ser observada nesse caso é a seletividade, evidenciando para Ayoob (2001: 225) dúvidas acerca das intenções dos Estados interventores:

The problem becomes more acute when these "representatives" of the "international community" choose targets for intervention selectively while ignoring human rights violations of equal or greater magnitude elsewhere. Much of this selectivity stems from the strategic interests of the dominant North Atlantic Concert. The decision in 1991 to create a safe haven for the Kurds in Iraq but not in Turkey, where the human rights of Kurds were being violated with equal severity, cast grave doubts on the sincerity of the intervening powers.

Assim, a questão dos interesses das potências não deixa de ter um papel relevante nesse caso. Enquanto elas agiam no Iraque, rival da Guerra do Golfo, esquivavam-se de agir na Turquia⁸ – aliada.

No que concerne à questão das regras, é importante aqui verificar o início de processo de adaptação e interpretação das normas tradicionais no seio da Sociedade Internacional. O entendimento do princípio da não-intervenção e soberania como absolutos passou a sofrer questionamentos em casos de emergências humanitárias.

⁶ A Rússia, outro membro permanente do CSNU que poderia se opor a tal operação estava vivendo uma situação precária da transição com o fim do regime, e dificilmente se colocaria contrariamente a tal operação no momento delicado em que se encontrava.

⁷ Países os quais detinham assentos rotativos na ocasião no CSNU.

⁸ Curdos turcos também estavam sendo hostilizados nesse país.



INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS NA SOCIEDADE INTERNACIONAL...

Tal situação abriu precedente para a ideia de ingerência nessas crises emergenciais. Apesar da obscuridade legal no tocante à ação das potências ocidentais, a legitimidade foi bem menos questionada, tendo sido inclusive verificada posteriormente a presença da ONU.

Ainda, vale salientar que, mesmo havendo dúvidas em relação aos interesses puramente humanitários das potências ocidentais, uma emergência humanitária suprema era evidente. Além da enorme massa de refugiados, houvera assassinatos massivos, onde o uso de armas químicas era um dos principais métodos de repressão utilizado pelo governo iraquiano (WHEELER, 2000).

Um precedente estava se delineando, o de que questões de graves violações dos direitos humanos dos cidadãos poderiam ser passíveis de ações coercitivas pela Sociedade Internacional, havendo assim uma possibilidade de reinterpretação de regras decorrentes do princípio da soberania e da não-intervenção. O que pode ser visto nos outros casos que se seguiram, a começar pela Somália.

Intervenção na Somália: O início do uso do cap. VII

Na esteira da nova concepção de crise humanitária como questão de segurança internacional, veio a ação das Nações Unidas na Somália. O país africano enfrentava uma crise de famintos advinda de uma seca assoladora potencializada pelas lutas de clãs por poder. Tendo em vista a situação calamitosa que assolava esse país, a ONU estabeleceu a operação intitulada UNITAF (*United Task Force*), sob liderança norte-americana (RODRIGUES, 2000).

Diferentemente do caso iraquiano, a referida operação foi estabelecida com base no cap. VII da Carta das Nações Unidas. Foi a primeira vez que se relacionou ameaça à paz com preocupações humanitárias de forma explícita em uma ação coercitiva. Esta associação ficou presente na resolução 794:



MIKELLI MARZZINI LUCAS ALVES RIBEIRO

Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations, authorizes the Secretary-General and Member States cooperating to implement the offer referred to in paragraph 8 above to use all necessary means to establish as soon as possible a secure environment for humanitarian relief operations in Somalia (ONU, 1992, S/RES/794)

Todavia, mesmo com uma crise verificada, e com pressões na mídia norte-americana, a operação não foi estabelecida prontamente. Mayall (2006) argumenta que Bush sênior, por estar em campanha eleitoral, evitou estabelecer uma intervenção, a qual só foi posta em prática após a sua derrota para Bill Clinton. Um dos principais fatores para que isso tivesse ocorrido foi porque possivelmente o presidente visava “restaurar sua reputação histórica”. Mas, de fato, as questões humanitárias também pesavam nos corredores da Casa Branca (MAYALL, 2006).

Expondo uma opinião diversa, Western (2002) ressalta que as transmissões da crise de famintos na Somália caíram drasticamente antes mesmo da decisão norte-americana de intervir. De acordo com o autor, as evidências levam a crer que o principal fator que fez com que a administração Bush intervisse na crise somali foi a pressão que estava havendo para que o governo tomasse partido da crise Bósnia, que corria de modo simultâneo.

A operação foi bastante complicada, pois era difícil conter a ação dos diversos clãs envolvidos (RODRIGUES, 2000). Aos poucos, a participação dos Estados Unidos perante à UNITAF foi ficando menos entusiasmada, até que o país passou o controle da operação para a UNASOM II (*UN operation in Somalia II*). Mesmo transferindo a chefia, os EUA não se retiraram tão logo. Porém, antes da entrega do comando pelos norte-americanos em definitivo à ONU, diversos países passaram a retirar suas tropas (RODRIGUES, 2000).

“Com as imagens dos pistoleiros somalis sendo transmitidas, o Congresso norte-americano passou a fazer campanhas para a retirada de seus soldados” (RODRIGUES, 2000, 128-129), e o efeito CNN, que foi tido como um dos principais fatores para a participação norte-americana na intervenção somali, passou a servir de “advogado do diabo” (WHEELER, 2000).



INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS NA SOCIEDADE INTERNACIONAL...

O fator considerado decisivo para a retirada norte-americana foi a morte de alguns de seus *mariners* após confronto com um dos clãs locais⁹. Mayall (2006) lembra que o fracasso na operação não significou apenas um revés no caso em si, mas no próprio uso da força por parte dos norte-americanos em crises humanitárias. Sendo a referida situação considerada pelo autor um caso no qual os interesses nacionais dos EUA foram negligenciados, tal fato, a partir de agora, não mais ocorreria.

Desse modo, o primeiro precedente no uso do cap. VII para sanar crise humanitária não foi o mais exitoso para o processo de institucionalização das práticas de intervenções humanitárias na Sociedade Internacional. A invocação na adaptação das regras de uso da força nas Nações Unidas pelo CSNU no presente caso, apesar de estabelecer uma revolução interpretativa da norma em questão, não foi capaz de criar “um esforço paralelo e sustentado de solução dos problemas políticos responsáveis pelo caso” (PATRIOTA, 2010: 73).

Mas, no tocante às regras, de fato, introduziu definitivamente a possibilidade de aprovação de um instrumento que associava a questão da segurança internacional à proteção humanitária. É verdade que buscou desvincular essa fundamentação a práticas futuras, pois a resolução ressaltava o uso excepcional para o referido caso. Porém, os próximos casos vão demonstrar que esse artifício não foi suficiente, sendo outros episódios “excepcionais” tendo também resoluções fundamentadas no referido dispositivo.

O mais destacável é que uma prática foi deliberada pelo CSNU com base no cap. VII que ia de encontro os princípios tradicionais de soberania e não-intervenção. O veto nesta ocasião não foi usado pelas potências não-ocidentais – China e Rússia. Isto provocará, a partir de então, forte significação acerca da reinterpretação e adaptabilidade das regras tradicionais derivadas dos referidos princípios no âmbito da Sociedade Internacional.

⁹ Depois do embate, os EUA colocaram preço na cabeça do líder do clã que comandou a referida ação contra as tropas da ONU que resultou nas mortes de seus militares, tornando-o uma espécie de herói contra o imperialismo e tendo que negociar com o mesmo depois (MAYALL, 2006).



MIKELLI MARZZINI LUCAS ALVES RIBEIRO

No tocante à crise em si, é necessário salientar que, mais uma vez, tratava-se de um caso gravíssimo. Há dúvidas quanto aos interesses puramente humanitários, todavia, não há quanto à emergência humanitária suprema em si. Justificar uma ação intervencionista que afetava os preceitos tradicionais de não-intervenção e soberania no presente caso era plenamente possível, tendo em vista a questão excepcional de violação dos direitos humanos. Os números mais superficiais dão conta disso: tem-se que cerca de 350 mil pessoas morreram em um período de dois anos de inação, dentre elas cerca de 75% eram crianças – perdendo-se assim uma geração (RODRIGUES, 2000). Dificilmente ela seria resolvida sem uma ação externa proveniente da Sociedade Internacional.

A ação na Bósnia

A crise deflagrada na antiga Iugoslávia decorreu de divergências étnico-nacionalistas que já existiam na região por séculos, mas que voltaram a revelar-se (de modo mais intenso) com a morte do líder da unificação iugoslava: Tito. Ele foi responsável por unificar várias etnias em torno de um Estado, e seu falecimento significou, dentre outras coisas, o rompimento da linha tênue que equilibrava a convivência pacífica dessas etnias eslavas do sul (HOBSBAWM, 2008).

Do referido conflito, advieram duas intervenções que se encaixam no panorama aqui estudado. Uma na Bósnia, e outra em Kosovo. Discutir-se-á, neste ponto, a primeira delas.

A Bósnia foi uma das regiões que, com a morte do líder iugoslavo, buscou sua independência, fato que – assim como ocorreu na Croácia concomitantemente, e em Kosovo, posteriormente – resultou em um conflito armado. A guerra civil na região teve início após o plebiscito na província no qual foi votada e aprovada a separação da Iugoslávia pela maioria da população. Esse evento foi responsável pelo início de um



INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS NA SOCIEDADE INTERNACIONAL...

programa deliberado de “purificação” étnico-religiosa, promovido pelos bósnio-sérvios com ajuda do governo de Slobodan Milosevic (RODRIGUES, 2000).

Os Estados Unidos foram bastante céticos no tocante a uma intervenção no país, a ausência de interesses nacionais parece ter sido o grande fator que limitou uma maior presença dos norte-americanos na crise bósnia (RODRIGUES, 2000). O governo de Bush Sênior, mesmo depois do surgimento de uma forte pressão interna, resistiu sobremaneira ao estabelecimento de uma operação militar (WHEELER, 2000).

No início do conflito, em 1992, Bush sênior argumentava que se tratava de um problema nacionalista proveniente de centenas de anos, e evitava entrar em um conflito que poderia levar uma crise no estilo do Vietnã¹⁰. Dessa forma, o presidente preferia tratar a crise de modo diplomático. A ideia inicial era de que o conflito estava sendo causado por culpa dos dois lados, sendo decorrente de uma situação de ódio nacionalista inevitável (WESTERN, 2002).

Porém, a cobertura do evento começou a mudar e liberais humanitaristas do Congresso norte-americano iniciaram um ativismo em favor de uma maior presença norte-americana buscando transformar o pensamento de que se tratava de uma guerra de dois lados para a ideia de que correspondia, na verdade, a um processo de limpeza étnica, deliberado pelo governo sérvio (WESTERN, 2002).

Mesmo assim, o governo relutou durante muito tempo para entrar de fato no conflito, sempre relatando a complexidade da participação do país na crise. O general Collin Powell foi um dos mais criticados por seu posicionamento não-intervencionista (WESTERN, 2002).

Nesse contexto, foi associado mais uma vez à problemática de proteção humanitária com a ameaça à paz. Todavia, mesmo o cap. VII tendo sido estabelecido, a ação das potências por meio da ONU foi bastante tímida.

¹⁰ Esse receio de intervir, comparando casos com a situação deteriorante ocorrida no Vietnã é conhecida na literatura como Síndrome do Vietnã.



MIKELLI MARZZINI LUCAS ALVES RIBEIRO

A resolução 794 para a Somália tornou-se o primeiro precedente por ter sido posto em prática pela primeira vez uma resolução que era fundamentada no cap. VII; contudo, antes disso, a resolução 770 – que versava sobre a crise na Bósnia – já havia sido fundamentada nesse capítulo VII de forma implícita ao reconhecer que:

The situation in Bosnia and Herzegovina constitutes a threat to international peace and security and that the provision of humanitarian assistance in Bosnia and Herzegovina is an important element in the Council's effort to restore international peace and security in the area (ONU, 1992, S/RES/770)

Todavia, a situação foi marcada por conflitos de interesse e mesmo com a vigência dessa resolução a operação efetiva só veio a ser realizada tempos depois, pela OTAN (RODRIGUES, 2000). Portanto, não dá para considerar essa resolução como marco inicial; enquadra-se, pois, no rol de precedentes.

Só após a ocorrência do flagrante desastre em Srebrenica – onde diversas pessoas foram mortas –, houve um despertar para uma atuação mais efetiva. A ação coercitiva da OTAN deu-se, sobretudo, por meio de bombardeios aéreos com objetivos limitados. Os EUA foram a força propulsora principal dessa iniciativa, que apenas ocorreu de forma consistente em 1995 (MORRIS, 2006). O Acordo de Dayton deu por fim o capítulo bósnio da crise na ex-Iugoslávia.

Assim como as outras crises citadas neste artigo, não restam dúvidas que se tratava de uma grave emergência humanitária. Os resultados de perdas e violações de direitos humanos foram extremados. Dentre os números mais alarmantes está um saldo de 250 mil mortos e 2,5 milhões de refugiados; além de uma crise econômica e social (RODRIGUES, 2000). Entretanto, mais um episódio de crise humanitária nos Bálcãs estava por vir.

Mais uma vez, o CSNU procurou associar o uso do cap. VII com justificativas humanitárias. O fato é que a intervenção ocorreu apenas após o agravamento da crise. Juntando-se ao caso ruandês – que será discutido no tópico seguinte – percebe-se o



INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS NA SOCIEDADE INTERNACIONAL...

fortalecimento de uma regra, que, contudo, é cumprida quase sempre quando interesses nacionais concorrem para que haja, ou quando o caso está tão alarmado que um senso de dever moral constrange as potências a tomarem decisões de agir.

Portanto, percebe-se que, novamente, dois fatores estiveram presentes, uma legitimidade adquirida através da deliberação do CSNU e uma real situação de emergência humanitária suprema.

Intervenção (tardia) em Ruanda

Ruanda foi um dos casos mais graves de emergência humanitária ocorrido no pós-Guerra Fria. Um ambiente de ódio herdado em grande parte pela segregação promovida pelos colonizadores belgas levou ao extremismo do genocídio.

Os hutus, maioria étnica que foi discriminada durante anos de colonização, passaram, com o fim do sistema colonial, a uma posição de vantagem após o estabelecimento da democracia no país. A etnia tutsi, por sua vez, de uma posição de minoria privilegiada atribuída pelos colonizadores, trocou de papel com os hutus, passando a serem alvos de discriminação. Esse conflito étnico, que veio se intensificando desde meados da década de 1970, estourou no início da década de 1990, levando a presença das Nações Unidas no país, estabelecendo em 1993 a UNAMIR (*United Nations Assistance Mission for Rwanda*) (DESFORGES, 1999).

Todavia, ao passo que conflito no país foi se agravando, em vez de ter sido ampliado o mandato da missão o que o correu foi justamente o contrário, ela recebeu ordem do Departamento de Operações de Paz das Nações Unidas para se retirar, permanecendo apenas um pequeno contingente (DESFORGES, 1999). A redução foi estabelecida pela Resolução 912 do CSNU.



A negligência da Sociedade Internacional para com o caso ruandês foi responsável por um flagrante genocídio. Poder-se-ia questionar se as Nações Unidas tinham ciência da proporção que o conflito poderia tomar. Parece não restar dúvidas quanto a isso, pois informes de diferentes agências e organismos eram claros no tocante ao que poderia ocorrer. Desde o do próprio chefe encarregado pela operação, o general Dallaire; passando por organismos internacionais como a *Human Rights Watch*, e até um documento produzido pela CIA (WHEELER, 2000).

A problemática do interesse nacional pesou significativamente no presente caso. Ao entrar em pauta no Conselho de Segurança a possibilidade do uso do cap. VII, ela foi prontamente descartada pelos países que tinha melhores condições de dar suporte a uma operação – sobretudo Inglaterra, França e Estados Unidos. A crise na intervenção ocorrida na Somália era o que embasava estes países a não aplicar sua estrutura em ações coercitivas desse tipo. Os Estados Unidos eram os principais partidários da não-intervenção, já que no caso somali, como dito, a morte de seus soldados trouxe apreensões na opinião pública e no governo – principalmente no Congresso – no tocante à participação norte-americana em crises semelhantes (WHEELER, 2000).

O principal ponto de sustentação era não dar o nome de genocídio à crise em Ruanda, do contrário os países deveriam agir com base na Convenção para Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio de 1948 (MAYALL, 2006), a qual é mandatória no que concerne a intervenções em casos desse tipo. Evitou-se fazer classificações quanto ao caso até que o conflito acabasse.

Os norte-americanos temiam uma nova Somália em Ruanda, e evitavam uma participação direta com discursos como os de que só atuariam quando houvesse interesse de agir ou onde seus soldados não tivessem riscos. Além disso, defendiam a todo custo que a questão em Ruanda não se tratava de genocídio (WHEELER, 2000).



INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS NA SOCIEDADE INTERNACIONAL...

Em 22 de junho de 1994 (terceiro mês de genocídio), aparentemente devido ao atraso na atuação da ONU para implantar a UNAMIR II, e também por pressão da própria opinião pública do país, a França requisitou às Nações Unidas uma autorização para intervir com base no cap. VII, com o intuito de amenizar o sofrimento humano (WHEELER, 2000). A ONU então autorizou a intervenção francesa por meio da Resolução 929, esta estabeleceu uma operação multinacional temporária sob o comando francês, até que fosse definitivamente instalada a UNAMIR II, ressaltando seu caráter neutro e sua preocupação com os assassinatos massivos:

Noting the offer by Member States to cooperate with the Secretary-General towards the fulfilment of the objectives of the United Nations in Rwanda (S/1994/734), and stressing the strictly humanitarian character of this operation which shall be conducted in an impartial and neutral fashion, and shall not constitute an interposition force between the parties (...) Deeply concerned by the continuation of systematic and widespread killings of the civilian population in Rwanda (ONU, 1994, S/RES/929).

No que tange às discussões sobre a legitimidade na referida ação, seu maior problema não se centrou na praticamente unilateralidade na ação por parte da França, já que mesmo esse país sendo o grande patrocinador da ação, houve uma autorização do Conselho de Segurança. O problema ficou a cargo do legítimo interesse humanitário francês no caso. Como se pode perceber no trecho a seguir:

O legítimo interesse humanitário em Ruanda é o mais questionado. A França tem tradicionalmente a África de língua francesa como uma área de interesse estratégico e vem mantendo estreito contato com suas antigas quinze colônias no continente. Sua relação fica bem evidenciada quando levamos em conta que dezoito intervenções militares unilaterais para ajudar governos africanos foram empreendidas desde 1962 (RODRIGUES, 2000: 136-137).

Com relação ao interesse e suspeitas da legitimidade do interesse francês, alguns pontos podem ser citados para uma melhor compreensão. Primeiramente deve-se lembrar que os franceses foram um dos países que deram suporte ao governo ruandês no início da crise. Além disso, foi um dos países que objetaram, por um bom tempo, o aumento do contingente da ONU em Ruanda. Porém, com a ascensão das



MIKELLI MARZZINI LUCAS ALVES RIBEIRO

tropas da FPR¹¹ – ligadas a Uganda, país da “esfera inglesa” – houve o temor de se perder espaço nessa área de influência e, portanto, levou a necessidade de a França demonstrar sua força na região (WHEELER, 2000).

O que impediu – e que na grande maioria das vezes ainda impede – uma intervenção de cunho humanitário em tempo hábil na crise ruandesa foi o interesse dos Estados. Nem mesmo os princípios da soberania e da não-intervenção teriam tanta força para inibir uma ação na presente ocasião, tendo em vista que havia a Convenção sobre o Genocídio que autorizava a ação, e os próprios precedentes das intervenções anteriores que davam a fundamentação suficiente para uma ação efetiva da ONU.

Wheeler (2006), destacando relatório anual de Kofi Annan apresentado à Assembleia Geral da ONU em 1999, enfatiza que no caso de Ruanda fica claro que o interesse das partes e a suspeita de que pudesse ocorrer uma ação exitosa na referida crise foram argumentos muito mais determinantes para a uma não intervenção do que a soberania. Finnemore (2003: 79) lembra que nenhuma declaração significativa foi feita que dissesse que uma intervenção em Ruanda, por questões humanitárias, seria ilegítima ou uma brecha ilegal sobre a soberania.

Mais uma vez, verifica-se um caso de intervenção humanitária, dessa vez deveras tardia. E, novamente, não restam dúvidas quanto à gravidade da crise. O genocídio trouxe cifras aproximadas de 800 mil mortos entre os meses de abril e junho no país, e que pelo menos 500 mil dessas mortes foram diretamente relacionadas com o genocídio (DESFORGES, 1999). Para alimentar as infelizes estatísticas, avalia-se que a população de Ruanda antes do genocídio era de 7,9 milhões, e que após o conflito esse número caiu para 5 milhões. Estima-se que 2,1 milhões de ruandeses ainda permanecessem entre os países vizinhos do Zaire, Burundi, Tanzânia e Uganda (RODRIGUES, 2000).

¹¹ FPR quer dizer Frente Patriótica Ruandesa. Formada principalmente por *tutsis* expulsos de Ruanda em países vizinhos, sobretudo Uganda.



INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS NA SOCIEDADE INTERNACIONAL...

Quanto à legitimidade, já havia indícios suficientes da aceitação da prática de intervenção humanitária como sendo uma norma emergente, o fato do então presidente norte-americano Bill Clinton ter se desculpado pela falha da atuação do seu país é uma evidência disso, segundo Finnemore (2003). Mais uma vez, uma resolução da CSNU proporcionou a legalidade e um certo grau de legitimidade necessárias para ação.

O uso da força na crise haitiana

O Haiti foi outro caso considerado como uma espécie de intervenção humanitária (RODRIGUES, 2000). A crise que levou a ação interventiva do Conselho de Segurança foi decorrente da grave situação a qual o país enfrentava desde o golpe militar do governo do general Cédras, que havia retirado do poder o presidente legitimamente eleito, Aristides.

O Haiti foi um país durante muito tempo marcado por governos militares. Todavia, no início dos anos 1990, enfim, um governo foi empossado democraticamente. Por causa da forte instabilidade vivenciada no país durante o período de redemocratização, a eleição se deu sob o monitoramento da ONU. A equipe de monitoramento das Nações Unidas permaneceu no país até o fim do período eleitoral, retirando-se logo após o pleito. O lampejo democrático que parecia ser um novo momento no país caribenho foi desfeito em um breve período subsequente às eleições por um novo golpe militar (PATRIOTA, 2010).

A primeira resposta quanto ao golpe no citado país foi dado pela OEA. A organização americana prontamente mostrou sua reprovação com a situação política local, deliberando resoluções que condenavam a ação. A essa reprovação regional agregou-se, tão logo, a condenação onusiana por meio de declarações condenando a violação do sistema democrático e dos direitos humanos (PATRIOTA, 2010).

Diversas foram as tentativas de reestabelecer o governo legítimo, dentre as principais destacam-se o acordo *Governors Island*, 1993. Realizado sob a coordenação



MIKELLI MARZZINI LUCAS ALVES RIBEIRO

norte-americana, o referido acordo definiu o reestabelecimento do governo de Aristides em troca da anistia aos golpistas. Contudo, ele não chegou a ser posto em prática por descumprimento das autoridades golpistas. A situação piorou após o governo militar impedir a entrada de um navio norte-americano que levava uma missão onusiana (PATRIOTA, 2010).

Tendo em vista que todos os meios pacíficos tentados fracassaram, a ONU estabeleceu a resolução 940, que visava reconduzir o país à democracia, deliberando uma ação a ser composta por uma força multinacional. Na verdade, na iminência de uma ação militar efetiva, o governo golpista autorizou as forças onusianas a adentrarem no país de forma pacífica (RODRIGUES, 2000). A resolução foi estabelecida tendo em vista o que se segue:

Gravely concerned by the significant further deterioration of the humanitarian situation in Haiti, in particular the continuing escalation by the illegal de facto regime of systematic violations of civil liberties, the desperate plight of Haitian refugees and the recent expulsion of the staff of the International Civilian Mission (MICIVIH), which was condemned in its Presidential statement of 12 July 1994 (S/PRST/1994/32) (ONU, 1994, S/RES/940)

Para tanto, ela fundamenta-se explicitamente no cap. VII: "*Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations, authorizes the Member States cooperating with the Secretary-General to conduct the operation referred to in paragraph 2 above using all necessary means to achieve the humanitarian objectives*" (ONU, 1994, S/RES/940).

Os Estados Unidos participaram significativamente do processo de estabilização por meio da resolução da ONU com o envio de contingente. Um dos principais fatores que motivaram a presença norte-americana foi a questão dos refugiados haitianos. Um fluxo intenso destes refugiados seguiu para os EUA, muitos dos quais foram barrados pelo governo de Bill Clinton (RODRIGUES, 2000). Patriota (2010: 124) diz que "o problema primordial era o dos refugiados". Portanto, esses fatores podem ser colocados como desafiadores às justificativas puramente humanitárias para o caso, por parte dos EUA.



INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS NA SOCIEDADE INTERNACIONAL...

Mas, a existência de graves violações dos direitos humanos era inegável. Os relatórios da missão da ONU responsável por fiscalizar as violações que estavam ocorrendo no país, a MICIVIH (*International Civilian Mission in Haiti*), descreviam particularmente execuções extrajudiciais, mutilações, mortes brutais e desaparecimento, além do já salientado fluxo de imigrantes. Estimava-se que cerca de 200 mil pessoas estavam se preparando para deixar o país (RODRIGUES, 2000).

No tocante à questão normativa, percebe-se mais uma vez a associação da proteção dos direitos humanos em situações emergenciais com o uso do cap. VII da Carta da ONU, assim como o reforço da legitimidade/legalidade por ser uma ação deliberada pela organização. É verdade que a restauração das questões democráticas teve tanto ou mais importância que a proteção dos direitos humanos; contudo, a crise humanitária foi nitidamente um dos fatores determinantes que embasaram o estabelecimento da ação.

O caso particular de Kosovo

A crise de Kosovo foi outro caso que deu ensejo a uma ação interventiva visando à proteção dos direitos humanos. Assim como na Bósnia, a emergência humanitária em Kosovo foi decorrente da crise de dissolução da Iugoslávia. O problema surgiu também a partir de tentativas separatistas. Tal qual ocorreu na Bósnia, mais uma vez a situação derivada de disputas étnicas agravou-se com as agressões das forças armadas iugoslavas e paramilitares – mas também de atos terroristas dos separatistas kosovares (MORRIS, 2006).

A preocupação com uma crise humanitária nos Bálcãs mais uma vez chegou ao Conselho de Segurança da ONU. Os Estados Unidos – assim como os britânicos – diferentemente do que ocorreu no retardo bósnio, estavam mais decididos a usar a força na ocasião, para tanto buscaram autorização nas Nações Unidas.



MIKELLI MARZZINI LUCAS ALVES RIBEIRO

Assim, diversas resoluções do CSNU passaram a buscar disciplinar a situação, procurando restringir as ações do governo iugoslavo. Dentre elas, cabe destaque à resolução 1199, que se fundamentou no cap. VII. Esse dispositivo visou estabelecer obrigações perante o governo de Milosevic e exigiu o fim das agressões aos kosovares. Todavia, apesar de ter sido fundamentado no capítulo que permitia o uso da força, esse mecanismo não foi explicitamente autorizado pela mesma (MORRIS, 2006).

Questões acerca desse instrumento legal perfizeram as discussões dentro do CSNU. Os principais opositores eram a China e a Rússia, os quais acusavam vetar qualquer resolução nova que estabelecesse o uso da força. Esta obstrução causada pelos citados membros permanentes fez com que os Estados Unidos e os aliados europeus passassem a justificar uma intervenção por meio das resoluções existentes (WHEELER, 2000). Uma clara construção interpretativa de algo que não estava dito, com intuito de ao menos colocar em discussão os fatores legalidade/legitimidade. Além disso, a própria resolução 1199 dava uma brecha para a questão da legalidade, ao dizer que: *"should the concrete measures demanded in this resolution and resolution 1160 (1998) not be taken, to consider further action and additional measures to maintain or restore peace and stability in the region"* (ONU, 1998, S/RES/1199).

Apesar das oposições a uma intervenção militar, os Estados Unidos estavam dispostos a usar a força contra o regime de Milosevic (KHALID, 2011). Para Clinton, intervir para sanar a crise em Kosovo era uma questão de responsabilidade moral dos EUA e de seus aliados. Estava diretamente relacionado aos valores norte-americanos. Mas, ao mesmo tempo, o presidente justificava também em termos questões de interesse nacional. Em seus discursos, Clinton destacou que a estabilidade – e segurança – da Europa estava intimamente ligada aos interesses dos Estados Unidos (WHEELER, 2000).

Contudo, mesmo estando presentes os interesses nacionais, Wheeler (2000) argumenta que o fator determinante para que houvesse uma intervenção na crise de Kosovo foi a crença do presidente de que se tratava de uma guerra justa.



INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS NA SOCIEDADE INTERNACIONAL...

Em termos de interesse nacional, além do valor estratégico que a Europa tem para os Estados Unidos estava também a necessidade de recuperar a imagem da OTAN, abalada desde as vacilações ocorridas durante o conflito na Bósnia (WESTERN, 2002).

A intervenção ocorreu, portanto, sob o auspício da OTAN e sem uma determinação direta da ONU, tendo sido proporcionada, sobretudo, pela presença norte-americana. Wheeler (2000) destaca que os bombardeios realizados só foram possíveis graças ao comprometimento dos EUA em disponibilizar mais de 650 aeronaves.

A operação foi peculiar. Tal qual a intervenção Bósnia, a ação deu-se por meio de bombardeios aéreos nem sempre cirúrgicos. Diversas críticas foram feitas acerca da satisfação humanitária, tendo em vista o fato de que milhares de pessoas inocentes foram mortas ou, tornaram-se refugiadas. Por outro lado, a operação não teve sequer uma baixa do lado da OTAN (KHALID, 2011).

O intervencionismo militar foi uma das grandes marcas da política de segurança nos oitos anos de governo de Bill Clinton. Sua administração se envolveu em mais guerras curtas (*short wars*) e intervenções que qualquer outro presidente na história dos Estados Unidos desde W. Wilson (CAREY, 2001). Neste governo, ficou evidente o papel exigido da única superpotência: o de "*peace-broker*" na Europa e interventor humanitário na África. Enfatiza-se assim a missão americana de liderar a luta pela liberdade e pela paz no mundo (SANTOS, 2010).

Essa ânsia em intervir em nome da proteção dos direitos humanos em situações emergenciais não significou nem de longe um universalismo. Ao contrário, o seletivismo é que esteve sempre presente. O caso mais evidente de não envolvimento em uma crise desse cunho no período Clinton foi o já citado genocídio ruandês.

O caso kosovar torna-se peculiar no que concerne à questão da regra de ação coercitiva para a proteção dos direitos humanos, já que não houve dessa vez uma deliberação explícita do CSNU fundamentada no cap. VII para sanar a crise humanitária



MIKELLI MARZZINI LUCAS ALVES RIBEIRO

em tela. As potências não-ocidentais do CSNU estavam passando a assumir uma posição mais assertiva quanto à questão da não-intervenção. Contudo, percebe-se que mesmo uma intervenção impetrada pela OTAN não foi veementemente criticada por Estados opositores. As diversas resoluções concernentes à crise, bem como o precedente visto no caso bósnio, tiveram peso significativo. Nota-se um senso de legitimidade. Trata-se de algo que muitos autores colocaram como “ilegal, porém legítima” (WHEELER, 2000).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em todos os casos discutidos neste artigo, percebe-se a ideia de uso da força para sanar crises humanitárias de fato – emergências humanitárias supremas, na concepção de Wheeler (2000). Em alguns casos os interesses nacionais são bastante evidentes (como nas crises dos Bálcãs), em outros nem tanto (é o exemplo do caso já tratado da ação na Somália). Mas é claro que havia crises emergenciais nas quais graves violações dos direitos humanos estavam sendo realizadas. Os próprios números de mortes já evidenciam isso – quase todas passaram das centenas de milhares –, somando-se a eles o intenso fluxo de refugiados que normalmente acompanharam as mesmas casas numéricas – dentre outras violações de direitos humanos com estatísticas igualmente extremadas. Essa, portanto, é a característica principal para que uma ação intervencionista use, de forma ao menos aceitável, justificativas humanitárias no seio de Sociedade Internacional.

Assim, nem todas as crises que geram violações dos direitos humanos em Estados são necessariamente passíveis de intervenção. Essa é uma medida extremada (*measure of last resort*). Em uma sociedade de Estados, na concepção da Escola Inglesa (WHEELER, 2000; BELLAMY, 2003), a aceitação de medidas que violam as regras tradicionais derivadas do princípio da soberania e da não-intervenção é algo excepcional, já que um desencadear de ações interventivas constantes causaria uma



INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS NA SOCIEDADE INTERNACIONAL...

instabilidade alarmante na ordem internacional, algo que não é desejável pelos Estados pela própria necessidade de manter a existência deles mesmos. O fortalecimento dessas regras dá garantia aos Estados fracos de que eles podem continuar, em última análise, a existir.

O que se nota é que a aceitação da prática de intervenção humanitária como regra que vêm sendo construída no pós-Guerra Fria está intimamente ligada à legalidade por parte dos Estados por meio de ações multilaterais que decorrentes de determinações das Nações Unidas. Ou deliberada pela organização, mesmo sendo ela unilateral – como de certo modo foi o caso da França em Ruanda.

Quando uma deliberação onusiana não ocorre, deve haver ao menos uma percepção de que a crise está em patamares tais que a paralisia do CSNU não deve impedir uma ação em concreto. Este senso faz abafar os reclames daqueles Estados contrários a ações intervencionistas, que mesmo se pronunciando de forma oposta, são intimidados pela repercussão que uma determinada emergência humanitária gera na Sociedade Internacional – quando gera, é verdade, já que há casos de emergências extremadas que passam despercebidos ou sem suficiente pressão para que uma ação seja demandada internacionalmente.

Portanto, o que se entende é que com o pós-Guerra Fria surgiu uma prática aceita de intervenção humanitária na Sociedade Internacional. Isso não quer dizer uma regra com aceitação plena, nem perfeita institucionalização. Trata-se do surgimento de uma prática possível, que passou a ganhar força principalmente com as resoluções *ad hoc* do CSNU.

O fato de ter havido uma intervenção na Líbia, deliberada pelo cap. VII da Carta da ONU com justificativa de amainar uma crise humanitária, é decorrente dessa construção. Demonstra como a ideia de intervir para proteger civis em emergências humanitárias é algo possível como regra dentro da Sociedade Internacional.

Por outro lado, a não intervenção na Síria, com a rejeição de até o princípio do ano de 2013 de 3 resoluções que estavam fundamentadas no capítulo VII da Carta,



MIKELLI MARZZINI LUCAS ALVES RIBEIRO

retrata a existência de uma construção normativa que não está plenamente sedimentada na Sociedade Internacional. Mesmo com o processo de institucionalização da ideia de Responsabilidade de Proteger nas Nações Unidas na Cimeira Mundial de 2005 (ONU, 2005).

Assim, este artigo teve como contribuição central a sistematização do processo de aceitação das intervenções humanitárias na Sociedade Internacional. Serve de ponto de partida para futuras análises que buscam avaliar a relação entre uso da força e proteção dos direitos humanos, algo que está cada vez mais latente no seio das relações internacionais. Mas este trabalho também procura demonstrar a importância de, em última análise, perceber a própria ideia de mutação permitida no âmbito da ordem internacional.

REFERÊNCIAS

- AYOUB, Mohammed (2001). "Humanitarian Intervention and International Society". *Global Governance*, 7 (3): 225-230.
- BELLAMY, Alex J. (2003) "Humanitarian Intervention and the three traditions". *Global Society*, 1: 3-20.
- BULL, Hedley. (2002) *Sociedade Anárquica: um estudo da ordem na política mundial*. Trad. Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- CAREY, Henry F. (2001) "U.S. Domestic Politics and the Emerging Humanitarian Intervention Policy: Haiti, Bosnia, and Kosovo". *World Affairs*, Washington, 164(2): 72-82.
- DESFORGES, Alison. (1999) *Leave None to Tell the Story: Genocide in Rwanda*. Human Rights Watch, 1999. In: <<http://www.hrw.org/en/reports/1999/03/01/leave-none-tell-story>> (acesso em 01 de setembro de 2011).
- DINH, Nguyen; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. (2003). *Direito internacional público*. Trad. por Vitor Marques Coelho. 2º ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian.
- DONNELLY, Jack. (1995) "State Sovereignty and International Intervention: The Case of Human Rights". In: LYONS, Gene M e MASTANDUNO, Michael (eds). *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, pp. 115-146.



INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS NA SOCIEDADE INTERNACIONAL...

_____. (1998) *International Human Rights: Dilemmas in World Politics*. Oxford: Westview Press.

FINNEMORE, Martha. (2003). *The purpose of intervention: Changing beliefs about the use of force*. New York: Cornell University Press.

HOLZGREFE, J. L. (2003) "The Humanitarian Intervention debate". In: HOLZGREFE, J. L.; KEOHANE, Robert O (eds). *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 15-52.

JACKSON, Robert. (1995). "International Community beyond the Cold War". In: LYONS, Gene M e MASTANDUNO, Michael (eds). *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, pp. 59-86.

JACKSON, Robert; SORENSEN, Georg. (2002) *Introdução às Relações Internacionais: teorias e abordagens*. Trad. Bárbara Duarte. Rio de Janeiro: Zahar.

KHALID, Iram. (2011) "Politics of Intervention: A Case of Kosovo, Afghanistan and Iraq". *International Journal of Business and Social Science*, 2 (11): 73-79.

KISSINGER, Henry. (1994) *Diplomacy*. Nova York: Simon & Schuster.

LU, Catherine. (2007) "Humanitarian Intervention: Moral Ambition and Political Constraints". *International Journal*, 62(4): 942-951.

MAYALL, James. (2006) "Humanitarian Intervention and International Society: Lessons from Africa". In: WELSH, M. (eds.). *Humanitarian Interventions and International Relations*. Oxford: Oxford University, pp. 120-141.

MOORE, Jonathan. (2007). "Deciding Humanitarian Intervention". *Social Research*. 74(1): 169-200.

MORRIS, Nicholas. (2006) "Humanitarian Interventions in the Balkans". In: WELSH, M. (eds.). *Humanitarian Interventions and International Relations*. Oxford: Oxford University Press, pp. 98-119.

PINTO, Simone Rocha Valente. *As Nações Unidas e a Intervenção Humanitária no Pós-Guerra Fria: Aspectos Jurídicos*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

PATRIOTA, Antonio Aguiar. (2010) *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva*. 2. ed. Brasília : Fundação Alexandre de Gusmão.

ONU, *Carta das Nações Unidas*, 1945.

_____, *Resolução 688 do Conselho de Segurança*, 1991. In: <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/index.shtml> . (acesso em 08 junho de 2012).



MIKELLI MARZZINI LUCAS ALVES RIBEIRO

_____, *Resolução 770 do Conselho de Segurança*, 1992. In: <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/index.shtml>. (acesso em 08 junho de 2012).

_____, *Resolução 794 do Conselho de Segurança*, 1992. In: <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/index.shtml>. (acesso em 28 junho de 2012)

_____, *Resolução 929 do Conselho de Segurança*, 1994. In: <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/index.shtml>. (acesso em 28 junho de 2012).

_____, *Resolução 940 do Conselho de Segurança*, 1994. In: <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/index.shtml>. (acesso em 30 junho de 2012).

_____, *Resolução 1199 do Conselho de Segurança*, 1998. In: <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/index.shtml>. (acesso em 30 junho de 2012)

_____, *World Summit Outcome*. 2005. A/60/ L.1.

ROBERTS, Sir Adam (2007). "The United Nations and Humanitarian Interventions". In: WELSH, M. (eds.). *Humanitarian Interventions and International Relations*. Oxford: Oxford University Press, pp. 71-97.

RODRIGUES, Simone Martins. (2000). *Segurança internacional e direitos humanos: a prática da intervenção humanitária no Pós-Guerra Fria*. Rio de Janeiro: Renovar.

SANTOS, Maria Helena Castro. (2010) Exportação de democracia na política externa norteamericana no pós-Guerra-Fria: doutrinas e o uso da força. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 53(1): 157-191. In: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292010000100009&script=sci_arttext (acesso em 20 de agosto de 2012).

WHEELER, Nicholas J. (2000) *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*. Oxford: Oxford University Press.

WESTERN, Jon. (2002). Sources of Humanitarian Intervention: Beliefs, Information, and Advocacy in the U.S. Decisions on Somalia and Bosnia. *International Security*, 26(4), pp. 112-142.

Recebido em 25.05.2013

Aprovado em 20.08.2013

ⁱ Este artigo representa parte do desenvolvimento de pesquisa para a obtenção do título de mestre em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba.



MONÇÕES

Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

RESENHA: CAPITAL, PODER E DESIGUALDADE COMO FORÇAS ESTRUTURAIS CRÍTICAS DE LONGA DURAÇÃO NA AMÉRICA LATINA E CARIBE

HARRIS, R. L.; NEF, J. (eds). *Capital, power, and inequality in Latin America and the Caribbean*. Plymouth, UK: Rowman & Littlefield Publishers, 2008, new edition. ISBN-13:978-0-7425-5523-5

ELÓI MARTINS SENHORAS

Professor e pesquisador do Departamento de Relações Internacionais da UFRR
E-mail: eloisenhoras@gmail.com

A América Latina e Caribe são amplamente discutidos neste livro clássico para o pensamento social internacionalista, por meio de uma compreensiva e integrada coletânea de capítulos comparativos que ilustram de maneira sistemática três temas que são transversais, *capital*, *poder* e a *desigualdade*, os quais são forças estruturantes de longa duração na região.

Ao longo desta nova edição alicerçada em teorias críticas trazidas, principalmente, por premissas marxistas, uma profunda investigação de problemas atuais desvela a história cristalizada, ao longo do tempo, de muitos dos países da América Latina e Caribe, revelando o ritmo e o espaço das mais recentes forças de globalização que incidem sobre a região em sua inserção na integração do sistema-mundo.

Uma envolvente análise, desenvolvida nesta edição revisada de 2008, abre a caixa preta do marxismo ortodoxo tendo em conta questões importantes, como gênero, etnia, ecologia, religião e uma grande variedade de movimentos sociais, que vão muito além das dualidades econômicas de classe, a fim de



proporcionar o estado da arte enquanto um manual crítico sobre a América Latina e Caribe.

Organizada em onze capítulos, esta edição revisada e atualizada de discussões latentes, já na década de 1990, traz à luz um debate central existente sobre a aceleração da integração da região no sistema internacional nas últimas décadas e sobre as estruturas históricas que tendem a exacerbar a desigualdade social em confronto com as estruturas contemporâneas de capital e poder.

No primeiro capítulo, os editores Richard Harris e Jorge Nef, fornecem uma visão geral do livro, ao ilustrarem, não apenas, quais são os temas principais, mas também, ao apresentarem uma visão das forças endógenas e exógenas, das estruturas relacionais e dos processos e da evolução histórica e contemporânea dos desenvolvimentos ocorridos na região.

O capítulo seguinte aborda as recentes transformações do setor rural nos países da América Latina e Caribe, devido à importância que o campo sempre teve na formação histórica da vida econômica, política e social, a fim de demonstrar que a pobreza e os padrões de desenvolvimento desigual, não só, persistem, mas também, adquirem maiores dimensões.

Uma visão econômica geral da região abordada, por Richard Harris, no capítulo três, demonstra porque América Latina e Caribe são considerados, hoje, "a região mais desigual do mundo", levando em conta a sua construção por influências estruturais desde a história econômica do colonialismo ibérico até a cristalização de dualidades pelos processos de independência nacional.

As transformações econômicas, trazidas pelas políticas neoliberais de governo, e, as novas realidades do mercado de trabalho na América Latina e Caribe, foram discutidas, por Viviani Patroni, no capítulo quatro, por meio de uma análise, tanto, dos efeitos negativos sobre a classe operária, quanto, de



ELÓI MARTINS SENHORAS

organizações trabalhistas, com o objetivo de explicar o crescimento do desemprego e da precarização de empregos.

No capítulo cinco é apresentada a evolução histórica do problema da (in)segurança nas Américas, tendo como referência a desmilitarização e a redemocratização dos sistemas políticos em âmbito regional, a economia nacional e internacional, a política de marginalização e de desenvolvimento desigual, e, os padrões de relações inter-regionais entre a "metapotência", os Estados Unidos, e seus "satélites", a América Latina e Caribe.

Por meio da análise de uma ampla variedade de movimentos populares e sociais característicos da América Latina e Caribe, o sexto capítulo discute as condições históricas para a sua emergência, pela primeira vez, na região, de maneira a questionar seu papel, o seu futuro, e, as respectivas classificações de novo ou antigo movimento popular, apesar do otimismo de muitos analistas e ativistas contemporâneos.

Diante das transformações de natureza social, política e econômica, pelas quais, passou a América Latina e Caribe, a história de ativismo das mulheres é contextualizada na sétima seção, ao focar os momentos de emergência fática e axiológica do papel ativo das mulheres na sociedade desde as etapas de formação e modernização nacional até os períodos hodiernos.

No oitavo capítulo, as identidades em mudança e as formas de resistência dos povos indígenas da região são abordadas no decurso da história, a fim de se compreender, melhor, os esforços atuais para promover seus próprios interesses transnacionais através de movimentos organizados que impactam em formas de mudança na representação política e simbólica.

A discussão seguinte traz uma análise histórica comparativa entre a teologia da libertação e as comunidades eclesiais de base (CEBs) na América Latina e Caribe, a fim de demonstrar se estes dois primeiros grupos religiosos



influenciaram movimentos sociais com, eventuais, legados remanescentes que, ainda, possam dar suporte a movimentos sociais contemporâneos, tais como, no Brasil, o Movimento dos Sem Terra (MST).

A crescente crise ecológica na América Latina e Caribe, também, é analisada, no décimo capítulo do livro, como resultado de uma aceleração quantitativa do crescimento econômico e de uma correspondente deterioração qualitativa dos indicadores, por meio da identificação de fatores sócio-históricos e de contradições do sistema capitalista na região que conformam impactos ambientais.

Por fim, mas, não menos importante, o último capítulo examina o contexto global contemporâneo, na atual fase de expansão capitalista, a fim de fazer observações finais sobre a América Latina e Caribe por meio da compreensão de que a "globalização" ou a "integração" da região no sistema internacional se realiza sob a influência dominante de forças transnacionais, em sintonia com uma nova divisão internacional do trabalho, que influencia todas as questões discutidas nos capítulos anteriores do livro.

Com base nestas discussões, observa-se que este influente livro para o pensamento americanista fornece onze capítulos, os quais, em conjunto, apresentam um quadro geral comparativo para uma análise profunda da América Latina e Caribe, demonstrando que o marxismo ainda permanece como um campo abrangente e próspero para o desenvolvimento de uma ciência crítica.

Conclui-se que a valiosa abordagem sobre as modernas estruturas de capital, poder e desigualdade, cristalizada por estudos econômicos, políticos e sociais da América Latina e Caribe, converte este livro em uma obra indispensável para leitura em cursos de graduação e pós-graduação em relações internacionais, bem como para um vasto público interessado na região.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

HARRIS, R. L.; NEF, J. (eds). *Capital, power, and inequality in Latin America and the Caribbean*. Plymouth, UK: Rowman & Littlefield Publishers, 2008, new edition.
ISBN-13:978-0-7425-5523-5



A ANARQUIA É O QUE OS ESTADOS FAZEM DELA: A CONSTRUÇÃO SOCIAL DA POLÍTICA DE PODER.¹

ALEXANDER WENDT²

TRADUTOR: RODRIGO DUQUE ESTRADA
UNIPAMPA

E-mail: rodpanzera@gmail.com

O debate entre realistas e liberais tem reemergido como um eixo de disputa em teoria de relações internacionais³. Se, no passado, girava em torno de teorias competitivas sobre a natureza humana, o debate está hoje mais preocupado com a extensão até a qual a ação estatal é influenciada pela “estrutura” (anarquia e distribuição do poder) *versus* “processo” (interação e aprendizagem) e instituições. A

¹ Este artigo é uma tradução para o português do original: WENDT, Alexander. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. *International Organization*, vol. 46, n. 2, 1992, p. 391-425.

² Este artigo foi negociado com muitas pessoas. Se meus registros estão corretos (peço desculpas se não estiverem), os agradecimentos são devidos particularmente a John Aldrich, Mike Barnett, Lea Brilmayer, David Campbell, Jim Caporaso, Simon Dalby, David Dessler, Bud Duvall, Jean Elshain, Karyn Ertel, Lloyd Etheridge, Ernst Hass, Martin Hollis, Naeem Inayatullah, Stewart Johnson, Frank Klink, Steve Krasner, Friedrich Kratochwil, David Lumsdaine, M. J. Peterson, Spike Peterson, Thomas Risse-Kappen, John Ruggie, Bruce Russett, Jim Scott, Rogers Smith, David Sylvan, Jan Thomson, Mark Warren e Jutta Weldes. O artigo também foi beneficiado pelas apresentações e seminários na Universidade Americana, Universidade de Chicago, Universidade de Massachusetts (Amherst), Universidade de Siracusa, Universidade de Washington (Seattle), Universidade da Califórnia (Los Angeles) e Universidade de Yale.

³Cf. Joseph Grieco, “Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism”, *International Organization* 42 (Verão 1988), pág. 485-507; Joseph Nye, “Neorealism and Neoliberalism”, *World Politics* 40 (Janeiro 1988), pág. 235-51; Robert Keohane, “Neoliberal Institutionalism: A Perspective on World Politics”, em sua coletânea de artigos intitulada *International Institutions and State Power* (Boulder, Colo: Editora Westview, 1989), pág. 1-20; John Mearsheimer, “Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War”, *International Security* 13 (Verão 1990), pág. 5-56, ao lado das correspondências publicadas subsequentemente, relacionadas aos artigos de Mearsheimer; e Emerson Niu e Peter Ordeshook, “Realism Versus Neoliberalism: A Formulation”, *American Journal of Political Science* 35 (Maio 1991), pág. 481-511.



ausência de autoridade política centralizada força os estados a desempenharem uma política de poder competitiva? Podem os regimes internacionais superar essa lógica, e sob quais condições? O que, na anarquia, é dado e imutável, e o que é passível de mudança?

O debate entre “neorrealistas” e “neoliberais” tem sido baseado num compromisso compartilhado de “racionalismo”⁴. Como todas as teorias sociais, a teoria de escolha racional nos leva a fazer certas perguntas em detrimento de outras, tratando as identidades e os interesses de agentes como algo exogenamente dado e focando-se em como seus comportamentos geram resultados. Como tal, o racionalismo oferece uma concepção fundamentalmente comportamental sobre processos e instituições: estes mudam o comportamento, mas não identidades e interesses⁵. Além dessa forma de enquadrar problemas de pesquisa, os neorrealistas e neoliberais compartilham pressupostos geralmente similares acerca dos agentes: os estados são os atores dominantes no sistema e definem a segurança em termos de “autointeresse”. Os neorrealistas e neoliberais podem discordar sobre a extensão até a qual os estados são motivados por ganhos relativos ou absolutos, mas ambos tomam o estado autointeressado como um ponto de partida para a teoria.

Esse ponto de partida faz sentido substancial para os neorrealistas, uma vez que acreditam que as anarquias são necessariamente sistemas de “autoajuda”, sistemas nos quais a autoridade central e a segurança coletiva estão ausentes. O corolário de autoajuda da anarquia desempenha um enorme papel para o neorrealismo, gerando a dinâmica inerentemente competitiva do dilema de

⁴ Cf. Robert Keohane, “International Institutions: Two Approaches”, *International Studies Quarterly* 32 (Dezembro 1988), pág. 379-96.

⁵ Os Modelos comportamentais e racionalistas sobre o homem e as instituições compartilham uma herança intelectual comum no materialismo individual de Hobbes, Locke e Bentham. Sobre a relação entre esses dois modelos, Cf. Jonathan Turner, *A Theory of Social Interaction* (Stanford, Califórnia: Editora da Universidade de Stanford, 1988), pág. 24-31; e George Homans, “Rational Choice Theory and Behavioral Psychology”, in Craig Calhoun et al., eds., *Structures of Power and Constraint* (Cambridge: Editora da Universidade de Cambridge, 1991), pág. 77-89.



TRADUÇÃO: A ANARQUIA É O QUE OS ESTADOS FAZEM DELA... (ALEXANDER WENDT)

segurança e do problema da ação coletiva. A autoajuda não é vista como uma “instituição” e, como tal, ocupa um papel explanatório privilegiado no que diz respeito ao processo, fixando os termos para a interação e não sendo afetada pela mesma. Uma vez que os estados que falham em se conformar com a lógica da autoajuda serão dirigidos para fora do sistema, somente a aprendizagem simples ou a adaptação comportamental é possível; a aprendizagem complexa envolvida nas redefinições de identidade e interesse, não⁶. As questões sobre a formação de identidade e interesse não são, portanto, importantes aos estudantes de relações internacionais. Uma problemática racionalista, que reduz o processo às dinâmicas de interação comportamental entre atores exogenamente constituídos, define o escopo da teoria sistêmica.

Adotando tal raciocínio, os liberais admitem aos neorealistas os poderes causais da estrutura anárquica, mas ganham o poderoso e retórico argumento de que o processo pode gerar comportamento cooperativo, mesmo em um sistema de autoajuda exogenamente dado. Alguns liberais podem acreditar que a anarquia constitui, de fato, estados com identidades de autointeresse exógenas à prática. Tais liberais “fracos” reconhecem os poderes causais da anarquia retórica e substantivamente, e aceitam a concepção comportamental limitada do racionalismo acerca dos poderes causais das instituições. Eles são realistas antes de liberais (podemos chamá-los de “realistas fracos”), uma vez que, somente se as instituições internacionais puderem mudar poderes e interesses, é que eles vão além dos “limites” do realismo⁷.

⁶ Sobre as concepções neorealistas de aprendizagem, Cf. Philip Tetlock, “Learning in U.S. and Soviet Foreign Policy”, in George Breslauer e Philip Tetlock, eds., *Structures of Power and Constraint* (Boulder, Colo: Editora Westview, 1991), pág. 24-27. Sobre a diferença entre aprendizagem comportamental e cognitiva, Cf. *ibid.*, pág. 20-61; Joseph Nye, “Nuclear Learning and U.S.-Soviet Security Regimes”, *International Organization* 41 (Verão 1987), pág. 371-402; e Ernst Haas, *When Knowledge Is Power* (Berkeley: Editora da Universidade da Califórnia, 1990), pág. 17-49.

⁷ Cf. Stephen Krasner, “Regimes and the Limits of Realism: Regimes as Autonomous Variables”, in Stephen Krasner, ed., *International Regimes* (Ithaca, Nova York: Editora da Universidade de Cornell, 1983), pág. 355-68.



Contudo, alguns liberais querem mais. Quando Joseph Nye fala de “aprendizagem complexa”, ou Robert Jervis de “mudanças do conceito de si próprio e de interesse”, ou Robert Keohane de concepções “sociológicas” de interesse, cada um está reconhecendo um papel importante para as transformações de identidade e de interesses no programa de pesquisa liberal e, por extensão, de uma concepção potencialmente mais forte acerca de processos e instituições na política mundial⁸. Os liberais “fortes” deveriam ficar incomodados com o privilégio dicotômico da estrutura sobre o processo, uma vez que as transformações de identidade e interesses pelo processo são transformações de estrutura. O racionalismo tem pouco para oferecer tal argumento⁹, que é em parte o porquê, em um importante artigo, que Friedrich Kratochwil e John Ruggie argumentaram que a ontologia individualista do racionalismo contradizia a epistemologia intersubjetivista necessária para que a teoria de regimes realizasse plenamente sua promessa¹⁰. Os regimes não podem mudar identidades e interesses se os últimos são tidos como algo dado. Devido a esse legado racionalista, a despeito de estudos crescentes e ricos sobre a aprendizagem complexa em política externa, os neoliberais carecem de uma teoria sistemática de como tais mudanças ocorrem e, portanto, privilegiam discernimentos realistas acerca da estrutura, enquanto avançam seus próprios discernimentos com relação ao processo.

⁸ Cf. Nye, “Nuclear Learning and U.S.-Soviet Security Regimes”; Robert Jervis, “Realism, Game Theory, and Cooperation”, *World Politics* 40 (Abril 1988), pág. 340-44; e Robert Keohane, “International Liberalism Reconsidered”, in John Dunn, ed., *The Economic Limits to Modern Politics* (Cambridge: Editora da Universidade de Cambridge, 1990), pág. 183.

⁹ Os Racionalistas têm dado alguma atenção ao problema da formação de preferência, apesar de que, ao fazê-lo, foram além do que entendo como sendo os parâmetros característicos do racionalismo. Cf., por exemplo, John Elster, “Sour Grapes: Utilitarianism and the Genesis of Wants”, in Amartya Sen e Bernard Williams, eds., *Utilitarianism and Beyond* (Cambridge: Editora da Universidade de Cambridge, 1982), pág. 219-38; e Michael Cohen e Robert Axelrod, “Coping with Complexity: The Adaptive Value of Changing Utility”, *American Economic Review* 74 (Março 1984), pág. 30-42.

¹⁰ Friedrich Kratochwil e John Ruggie, “International Organization: A State of the Art on an Art of the State”, *International Organization* 40 (Outono 1986), pág. 753-75.



TRADUÇÃO: A ANARQUIA É O QUE OS ESTADOS FAZEM DELA... (ALEXANDER WENDT)

A ironia é a de que as teorias sociais que buscam explicar identidades e interesses existem de fato. Keohane as chamou de “reflexivistas”¹¹; porque quero enfatizar o foco dessas teorias na construção social da subjetividade e minimizar seus problemas de imagem, seguindo Nicholas Onuf, chamá-las-ei de “construtivistas”¹². Apesar de haver diferenças importantes, cognitivistas, pós-estruturalistas, feministas do tipo *standpoint* e pós-modernas, teóricos de regras e estruturacionistas compartilham uma preocupação com a questão “sociológica” básica ignorada pelos racionalistas – a questão da formação de identidade e interesses. A contribuição potencial do construtivismo a um liberalismo forte tem sido turvada, entretanto, por razões de recentes debates epistemológicos entre modernistas e pós-modernistas, nos quais as disciplinas de ciência divergem por não definirem um programa de pesquisa convencional, e esta divergência celebra a sua própria libertação da ciência¹³. Questões reais animam esse debate, que também faz dividir os construtivistas. Com respeito à substância das relações internacionais, no entanto, os construtivistas modernos e pós-modernos estão interessados em saber como as práticas constituem sujeitos, o que não é algo distante do interesse liberal em saber como as instituições transformam interesses. Eles compartilham uma concepção cognitiva e intersubjetiva do processo, no qual as identidades e os interesses são endógenos à interação, em vez daquela concepção racionalista-comportamental, na qual são exógenos.

Meu objetivo neste artigo é o de construir uma ponte entre essas duas tradições (e, por extensão, entre os debates realistas-liberais e racionalistas-

¹¹ Keohane, “International Institutions”.

¹² Cf. Nicholas Onuf, *World of Our Making* (Columbia: Editora da Universidade da Carolina do Sul, 1989).

¹³ Sobre o tema “Ciência”, Cf. Keohane, “International Institutions”; e Robert Keohane, “International Relations Theory: Contributions of a Feminist Standpoint”, *Millennium* 18 (Verão 1989), pág. 245-53. Sobre a “divergência”, Cf. R. B. J. Walker, “History and Structure in the Theory of International Relations”, *Millennium* 18 (Verão 1989), pág. 163-83; e Richard Ashley e R. B. J. Walker, “Reading Dissidence/Writing the Discipline: Crisis and the Question of Sovereignty in International Studies”, *International Studies Quarterly* 34 (Setembro 1990), pág. 367-416. Para uma avaliação crítica desses debates, Cf. Yosef Lapid, “The Third Debate: On the Prospects of International Theory in a Post-Positivist Era”, *International Studies Quarterly* 33 (Setembro 1989), pág. 235-54.



reflexivistas) desenvolvendo um argumento construtivista, extraído da sociologia do interacionismo simbólico e estruturacionista, em nome da afirmação liberal de que as instituições internacionais podem transformar as identidades e os interesses dos estados¹⁴. Em contraste à teorização “econômica” que domina nas principais correntes acadêmicas de relações internacionais, esta envolve uma forma de teoria sistêmica “sociológica social psicológica”, na qual as identidades e os interesses são as variáveis dependentes¹⁵. Não me interessa se um “liberalismo comunitário” é ainda liberal ou não. O que me interessa é que o construtivismo pode contribuir significativamente ao forte interesse liberal acerca da formação de identidades e interesses e, portanto, quiçá enriquecer-se com discernimentos liberais sobre aprendizagem e cognição, que têm sido negligenciados.

Minha estratégia para construir essa ponte será a de argumentar contra a afirmação neorrealista de que a autoajuda é dada pela estrutura anárquica exogenamente ao processo. Os construtivistas não fizeram um bom trabalho de levar a sério os poderes causais da anarquia. Isto é lamentável, uma vez que, na visão realista, a anarquia justifica o desinteresse na transformação institucional de identidades e interesses e, portanto, constrói teorias sistêmicas em termos unicamente racionalistas; seus poderes causais putativos devem ser desafiados para que os processos e as instituições não sejam subordinados à estrutura. Argumento que a autoajuda e a política de poder não seguem lógica ou causalmente da anarquia, e que se hoje nos encontramos em um mundo de autoajuda, isto se deve

¹⁴ O fato de que extraio meu argumento a partir dessas abordagens me alinha com os construtivistas modernos, mesmo também extraíndo livremente a partir do trabalho substantivo dos pós-modernistas, especialmente Richard Ashley e Rob Walker. Para uma defesa dessa prática e para uma discussão de sua base epistemológica, Cf. Alexander Wendt, “The Agent-Structure Problem in International Relations Theory”, *International Organization* 41 (Verão 1987), pág. 335-70; e Ian Shapiro e Alexander Wendt, “The Difference That Realism Makes: Social Science and the Politics of Consent”, [no prelo] in *Politics and Society*. Entre os construtivistas modernos, meu argumento é particularmente devido ao trabalho publicado de Emanuel Adler, Friedrich Kratochwil, e John Ruggie, assim como a um artigo não publicado por Naeem Inayatullah e David Levine, intitulado “Politics and Economics in Contemporary International Relations Theory”, Universidade da Siracusa, Siracusa, Nova York, 1990.

¹⁵ Cf. Viktor Gecas, “Rekindling the Sociological Imagination in Social Psychology”, *Journal for the Theory of Social Behaviour* 19 (Março 1989), pág. 97-115.



TRADUÇÃO: A ANARQUIA É O QUE OS ESTADOS FAZEM DELA... (ALEXANDER WENDT)

ao processo, não à estrutura. Não há uma “lógica” da anarquia à parte das práticas que criam e instanciam uma estrutura de identidades e interesses em detrimento de outras; a estrutura não tem existência ou poderes causais à parte do processo. A autoajuda e a política de poder são instituições, não características essenciais da anarquia. *A anarquia é o que os estados fazem dela.*

Nas seções subsequentes deste artigo, examino criticamente as afirmações e pressupostos do neorealismo, desenvolvo um argumento positivo sobre como a autoajuda e as políticas de poder são socialmente construídas sob a anarquia e, por fim, exploro três maneiras pelas quais as identidades e os interesses são transformados sob a anarquia: pela instituição da soberania, por uma evolução da cooperação e por esforços intencionais de transformar identidades egoístas em identidades coletivas.

ANARQUIA E POLÍTICA DE PODER

Realistas clássicos, como Thomas Hobbes, Reinhold Niebuhr e Hans Morgenthau, atribuíram o egoísmo e a política de poder primariamente à natureza humana, enquanto que realistas estruturais ou neorealistas enfatizam a anarquia. A diferença decorre em parte de diferentes interpretações dos poderes causais da anarquia. O trabalho de Kenneth Waltz é importante para ambos. Em *Man, the State, and War*, ele define a anarquia como uma condição de possibilidade “permissiva” para a causa da guerra, argumentando que “guerras ocorrem porque não há nada para preveni-las”¹⁶. É a natureza humana ou a política doméstica de estados predadores, no entanto, que fornece o ímpeto inicial – ou causa “eficiente” – do conflito que força outros estados a responderem de maneira semelhante¹⁷. Waltz não é inteiramente consistente sobre isso, uma vez que ele desliza sem justificativa, da afirmação causal permissiva de que a guerra na anarquia é sempre possível, para a

¹⁶ Kenneth Waltz, *Man, the State, and War* (Nova York: Editora da Universidade de Columbia), pág. 232.

¹⁷ *Ibid.*, pág. 169-70.



afirmação causal ativa de que a “guerra pode ocorrer em qualquer momento”¹⁸. Mas apesar do apelo conclusivo de Waltz pela teoria de terceira imagem, as causas eficientes que iniciam sistemas anárquicos provêm da primeira e da segunda imagem. Isso se reverte em *Theory of international politics*, de Waltz, na qual as teorias de primeira e segunda imagem são desprezadas como sendo “reducionistas”, e a lógica da anarquia parece por si própria constituir a autoajuda e a política de poder como características necessárias da política mundial¹⁹.

Isso é lamentável, uma vez que, seja o que for o que se pense sobre as teorias de primeira e segunda imagem, estas têm a virtude de implicar que as práticas determinam o caráter da anarquia. Na visão permissiva, somente se fatores humanos ou domésticos fizerem A atacar B, B terá que se defender. As anarquias podem conter dinâmicas que levam à política de poder competitiva, mas pode também ser que não, e podemos argumentar sobre quando estruturas particulares de identidades e interesses emergirão.

No neorrealismo, entretanto, o papel da prática de moldar o caráter da anarquia é substancialmente reduzido, e logo há menos sobre o que argumentar: a autoajuda e a política de poder competitiva são simplesmente exogenamente dadas pela estrutura do sistema de estados.

Não irei aqui contestar a descrição neorrealista do sistema de estados contemporâneo como sendo um mundo de autoajuda competitivo²⁰. Somente irei debater sua explanação. Desenvolvo meu argumento em três estágios. Primeiro, desembaraço os conceitos de autoajuda e de anarquia mostrando que concepções autointeressadas de segurança não são uma propriedade constitutiva da anarquia.

¹⁸ Ibid., p. 232. Esse ponto é feito por Hidemi Suganami em “Bringing Order to the Causes of War Debates”, *Millennium* 19 (Primavera 1990), pág.34, fn. 11.

¹⁹ Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (Boston: Editora Addison-Wesley, 1979).

²⁰ A descrição neorrealista não é desproblematizada. Para uma poderosa crítica, Cf. David Lumsdaine, *Ideals and Interests: The Foreign Aid Regime, 1949-1989* (Princeton, Nova Jersey: Editora da Universidade de Princeton, no prelo).



TRADUÇÃO: A ANARQUIA É O QUE OS ESTADOS FAZEM DELA... (ALEXANDER WENDT)

Segundo, mostro como a autoajuda e a política de poder competitiva podem ser produzidas causalmente por processos de interação entre estados, nos quais a anarquia tem papel unicamente permissivo. Em ambos desses estágios do meu argumento, eu conscientemente ponho de lado as determinantes de primeira e de segunda imagem da identidade do estado, não porque elas não sejam importantes (elas são, de fato), mas porque, como o objetivo de Waltz, o meu é o de esclarecer a “lógica” da anarquia. Terceiro, reintroduzo as determinantes de primeira e de segunda imagem para avaliar seus efeitos sobre a formação de identidade em tipos diferentes de anarquias.

ANARQUIA, AUTOAJUDA E CONHECIMENTO INTERSUBJETIVO

Waltz define a estrutura política em três dimensões: princípios ordenadores (neste caso, a anarquia), princípios de diferenciação (que aqui deixamos de lado) e a distribuição de capacidades²¹. Por si mesma, esta definição prediz pouco sobre o comportamento de um estado. Ela não prediz se dois estados serão amigos ou inimigos, se reconhecerão as suas soberanias reciprocamente, se terão laços dinásticos, se serão potências revisionistas ou de *status quo* e assim por diante. Estes fatores, que são fundamentalmente intersubjetivos, afetam os interesses de segurança dos estados e, portanto, o caráter de sua interação sob a anarquia. Em uma importante revisão da teoria de Waltz, Stephen Walt implica no mesmo sentido quando argumenta que é a “balança de ameaças”, em vez da balança de poder, que determina a ação de um estado, sendo as ameaças socialmente construídas²². De uma forma mais geral, sem pressupostos acerca da estrutura de identidades e interesses no sistema, a definição de Waltz da estrutura não pode predizer o conteúdo ou as dinâmicas da anarquia. A autoajuda é uma estrutura intersubjetiva e, como tal, faz o trabalho explanatório decisivo na teoria. Nesta seção, desenvolvo o

²¹ Waltz, *Theory of International Politics*, pág. 79-101.

²² Stephen Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca, Nova York: Editora da Universidade de Cornell, 1987).

Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.2. n.3, jan./jun., 2013

Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>>



conceito de uma “estrutura de identidade e interesse” e mostro que nenhuma estrutura específica obedece logicamente à anarquia.

Um princípio fundamental da teoria social construtivista é o de que as pessoas agem relativamente aos objetos, incluindo outros atores, com base no significado que os objetos têm para elas²³. Os estados agem de forma diferente em relação aos inimigos do que aos amigos porque os inimigos são ameaçadores e os amigos não. A anarquia e a distribuição do poder são insuficientes para nos dizer qual é qual. O poder militar dos Estados Unidos tem um significado diferente para o Canadá e para Cuba, a despeito de suas posições “estruturais” semelhantes, assim como os mísseis britânicos têm um significado diferente para os Estados Unidos do que os mísseis Soviéticos. A distribuição do poder pode sempre afetar os cálculos dos estados, mas como isso ocorre depende da compreensão intersubjetiva e das expectativas, da “distribuição do conhecimento”, que constituem as concepções acerca de si próprio e de outros²⁴. Se a sociedade “esquecer” o que é uma universidade, os poderes e as práticas do professor e do estudante cessarão de existir; se os Estados Unidos e a

²³ Cf., por exemplo, Herbert Blumer, “The Methodological Position of Symbolic Interactionism”, em seu *Symbolic Interactionism: Perspective and Method* (Englewood Cliffs, Nova Jersey: Editora Prentice-Hall, 1969), pág. 2. Ao longo deste artigo, assumo que uma analogia teórica produtiva pode ser feita entre indivíduos e estados. Existem ao menos duas justificativas para esse antropomorfismo. Retoricamente, a analogia é uma prática aceita no discurso *mainstream* em relações internacionais, e uma vez que este artigo é uma crítica imanente, ao invés de externa, deve seguir tal prática. Substancialmente, os estados são coletividades de indivíduos que, por meio de suas práticas, constituem uns aos outros como “pessoas” que têm interesses, medos, e assim por diante. Uma teoria completa da formação de identidade e interesse do estado deve, não obstante, extrair discernimentos da psicologia social de grupos e da teoria organizacional e, por esta razão, meu antropomorfismo é meramente sugestivo.

²⁴ A frase “distribuição do conhecimento” é de Barry Barnes, como discutido em seu trabalho *The Nature of Power* (Cambridge: Editora Polity Press, 1988); Cf. também Peter Berger e Thomas Luckmann, *The Social Construction of Reality* (Nova York: Editora Anchor Books, 1966). A preocupação recente de estudiosos de relações internacionais sobre as “comunidades epistêmicas” com os entendimentos de causa e efeito do mundo sustentado pelos cientistas, *experts* e formuladores de política é um aspecto importante do papel do conhecimento na política mundial; Cf. Peter Haas, “Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control”, *International Organization* 43 (Verão 1989), pág. 377-404; e Ernst Haas, *When Knowledge Is Power*. Minha abordagem construtivista agregaria meramente a isso uma ênfase igual sobre como o conhecimento também *constitui* as estruturas e sujeitos da vida social.



TRADUÇÃO: A ANARQUIA É O QUE OS ESTADOS FAZEM DELA... (ALEXANDER WENDT)

União Soviética decidem que não mais serão inimigos, “a Guerra Fria acaba”. É o significado coletivo que constitui as estruturas que organizam nossas ações.

Os atores adquirem identidades – entendimentos e expectativas relativamente estáveis da função específica sobre si próprio – ao participarem em tais significados coletivos²⁵. As identidades são inerentemente relacionais: “A identidade, com seus vínculos apropriados da realidade psicológica, é sempre uma identidade dentro de um mundo específico e socialmente construído”, argumenta Peter Berger²⁶. Cada pessoa tem várias identidades ligadas aos papéis institucionais, como, por exemplo, irmão, filho, professor e cidadão. De igual modo, um estado pode ter múltiplas identidades, como, por exemplo, de “soberano”, “líder do mundo livre”, “potência imperial” e assim por diante²⁷. O compromisso a (e a saliência de) identidades específicas varia, mas cada identidade é uma definição inerentemente social do ator fundamentado nas teorias que atores coletivamente possuem de si próprios e de outros, e que constitui a estrutura do mundo social.

²⁵ Para uma excelente declaração de como os significados coletivos constituem identidades, Cf. Peter Berger, “Identity as a Problem in the Sociology of Knowledge”, *European Journal of Sociology*, vol. 7, n. 1, 1996, pág. 32-40. Cf. também David Morgan e Michael Schwalbe, “Mind and Self in Society: Linking Social Structure and Social Cognition”, *Social Psychology Quarterly* 53 (Junho 1990), pág. 148-64. Em minha discussão, extraio referência dos seguintes textos interacionistas: George Herbert Mead, *Mind, Self, and Society* (Chicago: Editora da Universidade de Chicago, 1934); Berger and Luckmann, *The Social Construction of Reality*, Sheldon Stryker, *Symbolic Interactionism: A Social Structural Version* (Menlo Park, Califórnia Editora: Benjamin/Cummings, 1980); R.S. Perinbanayagam, *Signifying Acts: Structure and Meaning in Everyday Life* (Carbondale: Editora da Universidade do Sul de Illinois, 1985); John Hewitt, *Self and Society: A Symbolic Interactionist Social Psychology* (Boston: Editora Allyn & Bacon, 1988); e Turner, *A Theory of Social Interaction*. Apesar de algumas diferenças, muitas das mesmas questões são levantadas por estruturacionistas como Bhaskar e Giddens. Ver Roy Bhaskar, *The Possibility of Naturalism* (Atlantic Highlands, Nova Jersey: Editora Humanities Press, 1979); e Anthony Giddens, *Central Problems in Social Theory* (Berkeley: Editora da Universidade da Califórnia, 1979).

²⁶ Berger, “Identity as a Problem in the Sociology of Knowledge”, pág. 111.

²⁷ Apesar de não serem normalmente referidos em tais termos, os estudos de Política Externa sobre as concepções das funções nacionais poderiam ser adaptados a tal linguagem de identidade. Cf. Kal Holsti, “National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy”, *International Studies Quarterly* 14 (Setembro 1970), pág. 233-309; e Stephen Walker, ed., *Role Theory and Foreign Policy Analysis* (Durham, Carolina do Norte: Editora da Universidade de Dukes, 1987). Para um importante esforço do que sugeri acima, Cf. Stephen Walker, “Symbolic Interactionism and International Politics: Role Theory's Contribution to International Organization” in C. Shih e Martha Cottam, eds., *Contending Dramas: A Cognitive Approach to Post-War International Organizational Processes* (Nova York: Editora Praeger, no prelo).



As identidades são as bases dos interesses. Os atores não têm um “portfólio” de interesses que carregam independentemente do contexto social; contrariamente, eles definem seus interesses no processo de definição das situações²⁸. Como Nelson Foote colocou: “A motivação [...] refere-se ao grau no qual um ser humano, como participante do processo contínuo em que ele necessariamente se encontra, define uma situação problemática como um chamado para o desempenho de um ato específico, com consumações e consequências mais ou menos antecipadas, e assim seu organismo libera a energia apropriada para executá-lo”²⁹. Às vezes, as situações não encontram precedentes em nossa experiência e, nesses casos, temos que construir seus significados e, portanto, nossos interesses, por analogia ou invenção. Frequentemente, elas têm qualidades de rotina, nas quais atribuímos significados com base em funções institucionalmente definidas. Quando dizemos que professores têm “interesse” em ensinar, pesquisar ou sair em licença, estamos dizendo que, para funcionarem na função da identidade do “professor”, eles têm que definir certas situações como um chamado para determinadas ações. Isto não quer dizer que eles necessariamente assim o farão (expectativa e competência não equivalem ao desempenho), mas, se não o fizerem, não obterão o título de professor. A ausência ou a falha de funções faz a definição das situações e dos interesses mais difíceis e pode resultar numa confusão de identidades. Isto parece estar acontecendo hoje nos Estados Unidos e na extinta União Soviética: sem as atribuições mútuas da Guerra Fria de ameaça e hostilidade para definir suas identidades, aqueles estados parecem incertos do que devem ser seus “interesses”.

²⁸ Sobre a concepção do “portfólio” de interesses, Cf. Barry Hindess, *Political Choice and Social Structure* (Aldershot, Reino Unido: Editora Edward Elgar, 1989), pág. 2-3. A “definição da situação” é um conceito central na teoria interacionista.

²⁹ Nelson Foote, “Identification as the Basis for a Theory of Motivation”, *American Sociological Review* 16 (Fevereiro 1951), pág. 15. Tais concepções sociológicas de interesse têm sido criticadas, com alguma justiça, por serem “sobressocializadas”. Cf. Dennis Wrong, “The Oversocialized Conception of Man in Modern Sociology”, *American Sociological Review* 26 (Abril 1961), pág. 183-93. Para corretivos úteis, que se focam na ativação das necessidades humanas pré-sociais, mas não determinantes, dentro de contextos sociais, Cf. Turner, *A Theory of Social Interaction*, pág. 23-69; e Viktor Gecas, “The Self-Concept as a Basis for a Theory of Motivation”, in Judith Howard e Peter Callero, eds., *The Self-Society Dynamic* (Cambridge: Editora da Universidade de Cambridge, 1991), pág. 171-87.

Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.2. n.3, jan./jun., 2013

Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>>



TRADUÇÃO: A ANARQUIA É O QUE OS ESTADOS FAZEM DELA... (ALEXANDER WENDT)

Uma instituição é um conjunto ou uma “estrutura” relativamente estável de identidades e interesses. Tais estruturas são frequentemente codificadas em regras formais e em normas, mas estas têm força motivacional somente em virtude da socialização dos atores e de sua participação no conhecimento coletivo. As instituições são entidades fundamentalmente cognitivas que não existem à parte das ideias dos atores sobre como o mundo funciona. Isto não significa que as instituições não são reais ou objetivas, que não passam de crenças. Enquanto conhecimento coletivo, as instituições são experimentadas como tendo uma existência “sobre e acima dos indivíduos que as incorporam no dado momento”³⁰. Neste sentido, as instituições vêm a confrontar os indivíduos como fatores sociais mais ou menos coercivos, mas ainda é uma função do que os atores “sabem” coletivamente. As identidades e tais cognições coletivas não existem à parte umas das outras; elas são “mutuamente constitutivas”³¹. Nesta visão, a institucionalização é um processo de internalização de novas identidades e novos interesses, não algo acontecendo fora destes e afetando somente o comportamento; a socialização é um processo cognitivo, não somente comportamental. Concebido desta forma, as instituições podem ser cooperativas ou conflituosas, um ponto às vezes perdido nos estudos sobre regimes internacionais, que tendem a equiparar as instituições à cooperação. Há importantes diferenças entre instituições cooperativas e conflituosas, mas todas as relações relativamente estáveis de si próprio/outro – mesmo aquelas de “inimigos” – são definidas intersubjetivamente.

³⁰ No vocabulário neodurkheimiano, as instituições são “representações sociais”. Cf. Serge Moscovici, “The Phenomenon of Social Representations”, in Rob Farr e Serge Moscovici, eds., *Social Representations* (Cambridge: Editora da Universidade de Cambridge, 1984), pág. 3-69. Cf. também Barnes, *The Nature of Power*. Note que isso é um cognitivismo consideravelmente mais socializado do que aquele encontrado em muitos dos recentes estudos sobre a função das “ideias” na política mundial, que tende a tratar as ideias como *commodities* que são sustentados por indivíduos e que intervêm entre a distribuição do poder e os resultados. Para uma forma de cognitivismo mais próximo ao meu próprio, Cf. Emanuel Adler, “Cognitive Evolution: A Dynamic Approach for the Study of International Relations and Their Progress”, in Emanuel Adler e Beverly Crawford, Eds., *Progress in Postwar International Relations* (Nova York: Editora da Universidade de Columbia, 1991), pág.43-88.

³¹ Cf. Giddens, *Central Problems in Social Theory*, e Alexander Wendt e Raymon Duvall, “Institutions and International Order”, in Ernt-Otto Czempiel e James Rosenau, eds., *Global Changes and Theoretical Challenges* (Lexington, Massachussets: Editora Lexington Books, 1989), pág. 51-74.



A autoajuda é uma instituição, uma entre as várias estruturas de identidade e interesse que podem existir sob a anarquia. Os processos de formação de identidade sob a anarquia preocupam-se principalmente com a preservação da “segurança” de si próprio. Os conceitos de segurança diferem, portanto, na extensão para a qual (e a forma na qual) o “eu” é identificado cognitivamente com o outro ³², e, quero sugerir, é sobre essa variação cognitiva que o significado da anarquia e da distribuição do poder depende. Permitam-me que eu ilustre isso com um padrão contínuo de sistemas de segurança ³³.

Por um lado, há o sistema de segurança “competitivo”, no qual os estados identificam-se negativamente com a segurança do outro, de modo que um ganho do “eu” é visto como uma “perda” do outro. A identificação negativa sob a anarquia constitui sistemas de política de poder “realista”: atores avessos ao risco que inferem intenções das capacidades e se preocupam com ganhos e perdas relativos. No limite – na guerra hobbesiana de todos contra todos – a ação coletiva é quase impossível em tal sistema, pois cada ator deve constantemente temer ser apunhalado pelas costas.

No meio, há o sistema de segurança “individualista”, no qual os estados são indiferentes no que diz respeito à relação entre a própria segurança e a dos outros.

³² Os proponentes da teoria da escolha talvez coloquem isso em termos de “utilidades interdependentes”. Para uma útil visão geral de discursos relevantes da teoria da escolha, a maior parte da qual tem se focado no caso específico do altruísmo, Cf. Harold Hochman e Shmuel Nitzan, “Concepts of Extended Preference”, *Journal of Economic Behavior and Organization* 6 (Julho 1985), pág. 161-76. A literatura sobre a teoria da escolha não vincula, normalmente, o comportamento a questões de identidade. Para uma exceção, Cf. Amartya Sen, “Goals, Commitment, and Identity”, *Journal of Law, Economics, and Organization* 1 (Outono 1985), pág. 341-55; e Robert Higgs, “Identity and Cooperation: A Comment on Sen’s Alternative Program”, *Journal of Law, Economic, and Organization* 3 (Primavera 1987), pág.140-42.

³³ Os sistemas de segurança podem também variar até um ponto em que haja uma diferenciação funcional ou uma relação hierárquica entre o patrão e o cliente, com o patrão desempenhando um papel hegemônico dentro de sua esfera de influência ao definir os interesses de segurança de seus clientes. Eu não examino essa dimensão aqui; para uma discussão preliminar, Cf. Alexander Wendt, “The States System and Global Militarization”, Tese de Doutorado, Universidade de Minnesota, Minneapolis, 1989; e Alexander Wendt e Michael Barnett, “The International System and Third World Militarization”, manuscrito não publicado, 1991.



TRADUÇÃO: A ANARQUIA É O QUE OS ESTADOS FAZEM DELA... (ALEXANDER WENDT)

Isto constitui o sistema de segurança “neoliberal”: os estados ainda prezam a si próprios em relação à sua segurança, mas estão primariamente preocupados com ganhos absolutos do que relativos. A posição de um estado na distribuição de poder é menos importante e a ação coletiva é mais possível (apesar de ainda estar sujeito ao parasitismo, porque os estados continuam a ser “egoístas”).

Os sistemas competitivos e individualistas são ambas formas de “autoajuda” da anarquia, no sentido de que os estados não identificam positivamente a segurança de si próprios com a dos outros, mas, pelo contrário, tratam a segurança como uma responsabilidade individual de cada um. Dada a carência de uma identificação cognitiva positiva como base para construir regimes de segurança, a política de poder em tais sistemas consistirá necessariamente em esforços para manipular os outros a fim de satisfazer interesses próprios.

Isso contrasta com o sistema de segurança “cooperativo”, no qual os estados identificam positivamente uns com os outros para que a segurança de cada um seja percebida como responsabilidade de todos. Isto não é “autoajuda” em nenhum sentido interessante, uma vez que o “eu”, nos termos em que os interesses são definidos, é a comunidade; os interesses nacionais são interesses internacionais³⁴. Na prática, é claro, o ponto até o qual os estados se identificam com a comunidade varia, desde a forma limitada encontrada em “concertos” até a forma mais madura vista em arranjos de “segurança coletiva”³⁵. Dependendo de quão bem desenvolvido seja o “eu” coletivo, produzir-se-ão práticas de segurança que são, em graus variáveis,

³⁴ Isso equivale a uma “internacionalização do estado”. Para uma discussão sobre esse tema, Cf. Raymond Duvall e Alexander Wendt, “The International Capital Regime and the Internationalization of the State”, manuscrito não publicado, 1987. Cf. também R.B.J. Walker, “Sovereignty, Identity, Community: Reflections on the Horizons of Contemporary Political Practice”, in R.B.J. Walker e Saul Mendlovitz, eds., *Contending Sovereignties* (Boulder, Colorado: Editora Lynne Rienner, 1990), pág. 159-85.

³⁵ Sobre o espectro dos arranjos de segurança cooperativos, Cf. Charles Kupchan e Clifford Kupchan, “Concerts, Collective Security and the Future of Europe”, *International Security* 16 (Verão 1991), pág.114-61; e Richard Smoke, “A Theory of Mutual Security”, in Richard Smoke e Andrei Kortunov, eds., *Mutual Security* (Nova York: Editora St. Martin, 1991), pág. 59-111. Estas podem ser utilmente postas junto a Christopher Jencks, “Varieties of Altruism”, in Jane Mansbridge, ed., *Beyond Self-Interest* (Chicago: Editora da Universidade de Chicago, 1990), pág. 53-67.



altruísticas ou pró-sociais. Isto faz a ação coletiva menos dependente da presença de ameaças ativas e menos inclinada ao parasitismo³⁶. Ainda mais, reestrutura esforços para avançar os objetivos de alguém, ou sua “política de poder”, em termos de normas compartilhadas, em vez de poder relativo³⁷.

Nessa visão, a tendência nos estudos de relações internacionais em ver o poder e as instituições como duas explicações opostas de política externa é, portanto, ilusória, uma vez que a anarquia e a distribuição de poder só têm significado para a ação estatal em virtude dos entendimentos e expectativas que constituem identidades e interesses institucionais. A autoajuda é uma dessas instituições, constituindo um tipo de anarquia, mas não a única. A definição em três partes de Waltz sobre a estrutura, portanto, parece pouco especificada. De modo a ir da estrutura para a ação, temos que agregar uma quarta explicação: a estrutura de identidades e interesses intersubjetivamente constituída no sistema.

Isso tem uma importante implicação para a forma como concebemos os estados no estado de natureza antes de seus primeiros encontros uns com os outros.

Já que os estados não têm concepções de si próprios e de outrem e, logo, de interesses de segurança à parte – ou antes – da interação, pressupomos demais sobre o estado de natureza se concordarmos com Waltz que, devido à anarquia, “os

³⁶ Sobre a função da identidade coletiva de reduzir problemas de ação coletiva, Cf. Bruce Fireman e William Gamsom, “Utilitarian Logic in the Resource Mobilization Perspective”, in Mayer Zald e John McCarthy, Eds., *The Dynamics of Social Movements* (Cambridge, Massachusetts: Editora Winthrop, 1979), pág. 8-44; Robyn Dawes et al., “Cooperation for the Benefit of Us – Not Me, or My Conscience”, in Mansbridge, *Beyond Self-Interest*, pág. 97-110. E Craig Calhoun, “The Problem of Identity in Collective Action”, in Joan Huber, ed., *Macro-Micro Linkages in Sociology* (Beverly Hills, Califórnia: Editora Sage, 1991), pág. 51-75.

³⁷ Cf. Thomas Risse-Kappen, “Are Democratic Alliances Special?”, manuscrito não publicado, Universidade de Yale, New Haven, Connecticut., 1991. Essa linha de argumento pode ser utilmente expandida em termos feministas. Para uma visão geral útil da natureza relacional das concepções feministas do “eu”, Cf. Paula England e Barbara Stanek Kilbourne, “Feminist Critique of the Separative Model of Self: Implications for Rational Choice Theory”, *Rationality and Society* 2 (April 1990), pág. 156-71. Sobre as concepções feministas do poder, Cf. Ann Tickner, “Hans Morgenthau’s Principles of Political Realism: A Feminist Reformulation”, *Millennium* 17 (Inverno 1988), pág. 429-40; e Thomas Wartenberg, “The Concept of Power in Feminist Theory”, *Praxis Internacional* 8 (Outubro 1988), pág.301-16.



TRADUÇÃO: A ANARQUIA É O QUE OS ESTADOS FAZEM DELA... (ALEXANDER WENDT)

sistemas políticos internacionais, assim como os mercados econômicos, são formados pela coação de unidades que prezam por si próprias³⁸. Também pressupomos demais se argumentarmos que, devido à anarquia, os estados no estado de natureza defrontam necessariamente uma “caça ao cervo” ou o “dilema da segurança”³⁹. Estas afirmações pressupõem uma história de interação na qual os atores adquiriram identidades e interesses “egoístas”; anteriormente à interação (e ainda abstraindo os fatores de primeira e segunda imagem), eles não tinham experiência alguma para basear tais definições de si próprio e de outro. A fim de afirmar o contrário, é necessário atribuir aos estados no estado de natureza qualidades que só possuem em sociedade⁴⁰. A autoajuda é uma instituição, não uma característica constitutiva da anarquia.

O que, então, é uma característica constitutiva do estado de natureza antes da interação? Duas coisas restam se despirmos essas propriedades do “eu” que pressupõem a interação com outros. A primeira é o substrato material da agência, incluindo suas capacidades intrínsecas. Para seres humanos, representa o corpo; para estados, representa um aparato organizacional de governança. Com efeito, estou sugerindo, por propósitos retóricos, que o material cru do qual os membros do sistema de estados são constituídos, é criado pela sociedade doméstica antes dos

³⁸ Waltz, *Theory of International Politics*, pág. 91.

³⁹ Cf. Waltz, *Man, the State, and War*; e Robert Jervis, “Cooperation Under the Security Dilemma”, *World Politics* 30 (Janeiro 1978), pág. 167-214. [Nota do Tradutor] O termo “caça ao cervo” (*stag Hunt*) designa um conceito específico da Teoria dos Jogos, assim como o “dilema da segurança”.

⁴⁰ Meu argumento faz aqui paralelos com a crítica de Rousseau a Hobbes. Para uma excelente crítica das apropriações realistas de Rosseau, Cf. Michael Williams, “Rosseau, Realism, and Realpolitik”, *Millennium* 18 (Verão 1989), pág. 188-204. Williams argumenta que, longe de ser um ponto de partida fundamental no estado de natureza, para Rousseau, a caça ao cervo representava a fase da queda do homem. Na página 190, Williams cita a descrição de Rousseau do homem antes de deixar o estado natureza: “O homem só conhece a si próprio; ele não vê seu próprio bem-estar identificado ou contrariado com o de qualquer outra pessoa; ele nem odeia nem ama nada; mas limitado a nada mais do que instintos físicos, ele não é ninguém, ele é um animal”. Para outra crítica de Hobbes sobre o estado de natureza, que traça um paralelo com minha leitura construtivista da anarquia, Cf. Charles Landesman, “Reflections on Hobbes: Anarchy and Human Nature”, in Peter Caws, ed., *The Causes of Quarrel* (Boston: Editora Beacon, 1989), pág. 139-48.



estados entrarem no processo constitutivo da sociedade internacional⁴¹, apesar deste processo não implicar nem em estabilidade de território nem em soberania, que são negociadas internacionalmente em termos de individualidade (o que será discutido mais à frente). A segunda é um desejo de preservar esse substrato material, de sobreviver. Isto não implica, entretanto, um “autoprezamento”, uma vez que os atores não possuem um “eu” anterior à interação com o outro; como eles veem o sentido e os requisitos a essa sobrevivência depende, portanto, dos processos através dos quais as concepções do “eu” evoluem.

Isso tudo pode parecer muito misterioso, mas trata-se de uma importante questão em jogo: no quadro de política externa, são as identidades e os interesses dos estados exógenos ou endógenos ao sistema de estados? A primeira é a resposta de uma teoria sistêmica individualista ou dessocializada, para a qual o racionalismo é apropriado; a segunda é a resposta de uma teoria sistêmica inteiramente socializada. Waltz parece oferecer a segunda e propõe dois mecanismos, competição e socialização, através dos quais a estrutura condiciona a ação do estado⁴². O conteúdo de seu argumento sobre esse condicionamento, no entanto, pressupõe um sistema de autoajuda que não é, por si só, uma característica constitutiva da anarquia. Como apontou James Morrow, os dois mecanismos de Waltz condicionam o comportamento, não a identidade e o interesse⁴³. Isto explica como Waltz pode ser

⁴¹Empiricamente, esta sugestão é problemática, uma vez que o processo de descolonização e o apoio subsequente de muitos países do Terceiro Mundo pela sociedade internacional apontam para caminhos nos quais mesmo o material cru do “estadismo empírico” é constituído pela sociedade de estados. Cf. Robert Jackson e Carl Rosberg, “Why Africa’s Weak States Persist: The Empirical and the Juridical in Statehood”, *World Politics* 35 (Outubro 1982), pág.1-24.

⁴² Waltz, *Theory of International Politics*, pág. 74-77.

⁴³ Cf. James Morrow, “Social Choice and System Structure in World Politics”, *World Politics* 41 (Outubro 1988), pág. 89. O tratamento comportamental da socialização de Waltz pode ser utilmente contrastado com a abordagem mais cognitiva tomada por Ikenberry e os Kupchans nos seguintes artigos: G. John Ikenberry e Charles Kupchan, “Socialization and Hegemonic Power”, *International Organizations* 44 (Verão 1989), pág. 283-316; e Kupchan e Kupchan, “Concerts, Collective Security, and the Future of Europe”. Suas abordagens são próximas à minha, mas eles definem a socialização como uma estratégia da elite para induzir mudanças de valores em outros, ao invés de como uma característica ubíqua da interação em termos dos quais todas as identidades e os interesses são produzidos e reproduzidos.



TRADUÇÃO: A ANARQUIA É O QUE OS ESTADOS FAZEM DELA... (ALEXANDER WENDT)

acusado tanto de “individualismo” quanto de “estruturalismo”⁴⁴. Ele se enquadra na concepção anterior com respeito às constituições sistêmicas da identidade e do interesse, e na última com respeito às determinações sistêmicas do comportamento.

A ANARQUIA E A CONSTRUÇÃO SOCIAL DA POLÍTICA DE PODER

Se a autoajuda não é uma característica constitutiva da anarquia, ela deve emergir causalmente dos processos nos quais a anarquia desempenha um papel apenas permissivo⁴⁵. Isto reflete um segundo princípio do construtivismo: que os sentidos ao redor dos quais a ação é organizada surgem da interação⁴⁶. Dito isto, entretanto, a situação dos estados quando defrontados uns com os outros pela primeira vez pode ser de tal maneira que apenas concepções de “autoprezoamento” de identidade podem sobreviver; se assim for, mesmo que essas concepções sejam socialmente construídas, os neorrealistas podem estar corretos em manterem identidades e interesses constantes e, portanto, privilegiando um sentido particular da anarquia sobre o processo. Neste caso, os racionalistas estariam corretos em argumentarem por uma concepção fraca e comportamental da diferença que fazem as instituições, e os realistas estariam certos em argumentarem que quaisquer instituições internacionais criadas serão inerentemente instáveis, uma vez que, sem o poder para transformar identidades e interesses, elas serão “objetos contínuos de

⁴⁴ No que diz respeito ao individualismo, Cf. Richard Ashley, “The Poverty of Neorealism”, *International Organization* 38 (Primavera 1984), pág. 225-86; Wendt, “The Agent-Structure Problem in International Relations Theory”; e David Dessler, “What’s at Stake in the Agent-Structure Debate?” *International Organization* 43 (Verão 1989), pág. 441-74. No que diz respeito ao estruturacionismo, Cf. R.B.J. Walker, “Realism, Change, and International Political Theory”, *International Studies Quarterly* 31 (Março 1987), pág. 65-86; e Martin Hollis e Steven Smith, *Explaining and Understanding International Relations* (Oxford: Editora Clarendon, 1989). O comportamentismo evidente na teoria neorrealista também explica como os neorrealistas podem reconciliar seu estruturacionismo com o individualismo da teoria da escolha racional. Sobre o caráter comportamental-estrutural da última, Cf. Spiro Latsis, “Situational Determinism in Economics”, *British Journal for the Philosophy of Science* 23 (Agosto 1972), pág. 207-45.

⁴⁵ A importância da distinção entre explicações constitutivas e causais não é suficientemente apreciado no discurso construtivista. Cf. Wendt, “The Agent-Structure Problem in International Relations Theory”, pág. 362-65; Wendt, “The States System and Global Militarization”, pág. 11-13; e Wendt, “Bridging the Theory/Meta-Theory Gap in International Relations”, *Review of International Studies* 17 (Outubro 1991), pág. 390.

⁴⁶ Cf. Blumer, “The Methodological Position of Symbolic Interactionism”, pág. 2-4.



escolha” por atores exogenamente constituídos, constrangidos apenas pelos custos de transação da mudança de comportamento⁴⁷. Mesmo em uma função causal permissiva, em outras palavras, a anarquia pode restringir decisivamente a interação e, por esta razão, restringir formas viáveis de teoria sistêmica. Eu me dirijo a essas questões causais primeiro mostrando como ideias de “autoprezamento” sobre a segurança podem se desenvolver e, então, examinando as condições sob as quais a causa-chave eficiente – predação – pode expor os estados a essa direção em detrimento de outras.

As concepções do “eu” e do interesse tendem a “espelhar” as práticas de outros tantos ao longo do tempo. Esse princípio de formação de identidade é capturado pela noção simbólico-interacionista do “*looking-self glass*”⁴⁸, que afirma que o “eu” é o reflexo da socialização de um ator.

Considere dois atores –“ego” e “outro” – encontrando um ao outro pela primeira vez⁴⁹. Cada um quer sobreviver e possui certas capacidades materiais, mas nenhum ator tem imperativos domésticos ou biológicos para o poder, a glória, ou a conquista (ainda ignorados), e não há história de segurança ou de insegurança entre ambos. O que devem fazer? Os realistas provavelmente argumentariam que cada um deveria agir com base em suposições pessimistas (*worst-case*) das intenções do outro, justificando tal atitude como prudente, levando-se em conta a possibilidade da morte por cometer um erro. Tal possibilidade sempre existe, mesmo na sociedade civil; no entanto, a sociedade seria impossível se as pessoas fizessem escolhas

⁴⁷ Cf. Robert Grafstein, “Rational Choice: Theory and Institutions”, in Kristen Monroe, ed., *The Economic Approach to Politics* (Nova York: Editora Harper Collins, 1991), pág. 263-64. Um bom exemplo da promessa e dos limites das abordagens de custos de transação à análise institucional é oferecido por Robert Keohane em seu *After Hegemony* (Princeton, Nova Jersey: Editora da Universidade de Princeton, 1984).

⁴⁸ O *looking-self glass* é um conceito específico da psicologia social, retratando a forma pela qual os outros nos vêem e assim nos modelam. (nota do tradutor)

⁴⁹ Essa situação não é inteiramente metafórica na política mundial, uma vez que, através da história os estados têm “descoberto” uns aos outros, gerando uma anarquia imediata, por assim dizer. Um estudo empírico e sistemático de primeiros contatos seria interessante.



TRADUÇÃO: A ANARQUIA É O QUE OS ESTADOS FAZEM DELA... (ALEXANDER WENDT)

puramente com base em possibilidades pessimistas. Ao contrário, a maioria das decisões é e deve ser feita com base em probabilidades, que são produzidas pela interação, pelo o que os atores *fazem*.

No início há o gesto de “ego”, que pode consistir, por exemplo, em um avanço, um recuo, um brandimento de armas, um sobrestar de armas ou um ataque⁵⁰. Para “ego”, esse gesto representa a base sobre a qual ele está preparado para responder ao “outro”. No entanto, esta base é desconhecida pelo “outro” e, logo, este deve realizar uma inferência ou uma “atribuição” sobre as intenções de “ego” e, em particular, haja vista que se trata de uma anarquia, se “ego” representa ou não uma ameaça⁵¹. O conteúdo dessa inferência dependerá largamente de duas considerações. A primeira são os gestos e as qualidades físicas de “ego”, que são em parte elaborados por este último e que incluem a direção do movimento, barulho, números e as consequências imediatas desse gesto⁵². A segunda consideração refere-se ao que o “outro” pretenderia com tais qualidades, caso fosse fazer tais gestos ele próprio. O “outro” pode fazer um “erro” atribucional em sua inferência sobre a intenção de “ego”, mas também não há razão para que assuma *a priori* – antes do gesto – que “ego” esteja ameaçando, uma vez que é somente por meio de um processo de sinalização e interpretação que os custos e as probabilidades de

⁵⁰ A análise de Mead sobre os gestos permanece definitiva. Cf., *Mind, Self, and Society*. Cf. também a discussão do papel da sinalização nos “mecanismos de interação”, no livro de Turner intitulado *A Theory of Social Interaction*, pág.74-79 e 92-115.

⁵¹ Sobre o papel dos processos de atribuição na explicação interacionista da formação de identidade, Cf. Sheldon Stryker e Avi Gottlieb, “Attribution Theory and Symbolic Interactionism”, in John Harvey et al., eds., *New Directions in Attribution Research*, vol. 3 (Hillsdale, Nova Jersey: Editora Lawrence Erlbaum, 1981), pág. 425-58; e Kathleen Crittenden, “Sociological Aspects of Attribution”, *Annual Review of Sociology*, vol. 9, 1983, pág. 425-46. Sobre os processos atribucionais nas relações internacionais, Cf. Shawn Rosenberg e Gary Wolfsfeld, “International Conflict and the Problem of Attribution”, *Journal of Conflict Resolution* 21 (Março, 1977), pág. 75-103.

⁵² Sobre a encenação envolvida nas “apresentações de si própria”, Cf. Erving Goffman, *The Presentations of Self in Everyday Life* (Nova York: Editora Doubleday, 1959). Sobre o papel da aparência nas definições da situação, Cf. Gregory Stone, “Appearance and the Self”, in Arnold Rose, ed., *Human Behaviour and Social Processes* (Boston: Editora Houghton Mifflin, 1962), pág. 86-118.



estar errado podem ser determinados⁵³. As ameaças sociais são construídas, não naturais.

Considere um exemplo. Assumiríamos, *a priori*, que seríamos atacados se fôssemos algum dia contatados por membros de uma civilização alienígena? Eu acho que não. Estaríamos em alerta, é claro, mas, se fosse para colocarmos nossas forças militares em alerta ou para atacarmos, isto dependeria de como nós interpretamos a importação do primeiro gesto (dos alienígenas) para nossa segurança – se só para evitar fazer um inimigo direto daquilo que pode ser um adversário perigoso. A possibilidade de erro, em outras palavras, não nos força a agir na suposição de que os alienígenas são ameaçadores: a ação depende das probabilidades que atribuímos e, estas são, em parte, uma função do que os alienígenas fazem; anteriormente ao seu gesto, não temos nenhuma base sistêmica para atribuir probabilidades. Se o primeiro gesto dos alienígenas for o de aparecer com mil naves espaciais e destruir Nova York, definiremos esta situação como uma ameaça e responderemos conformemente. Mas, se aparecerem com apenas uma nave, dizendo o que parece ser “viemos em paz”, sentiremos “tranquilizados” e provavelmente responderemos com um gesto para tranquilizá-los, mesmo que este não seja interpretado por eles como assim sendo⁵⁴.

Esse processo de sinalização, interpretação e resposta, completa um “ato social” e inicia o processo de criação de sentidos intersubjetivos. Avança-se no mesmo sentido. O primeiro ato social cria expectativas para ambos os lados sobre o comportamento futuro de cada um: potencialmente mal compreendidos e experimentais, não obstante uma expectativa. Baseado nesse conhecimento experimental, “ego” faz um novo gesto, significando novamente a base sobre a qual responderá ao “outro” e, de novo, o “outro” responde, agregando ao fundo comum

⁵³ Essa discussão sobre o papel de possibilidades e probabilidades na percepção de ameaças deve-se muito aos comentários de Stewart Johnson numa versão anterior do meu artigo.

⁵⁴ Sobre o papel da “tranquilidade” em situações de ameaças, Cf. Richard Ned Lebow e Janice Gross Stein, “Beyond Deterrence”, *Journal of Social Issues*, vol. 43, no. 4, pág. 5-72.



TRADUÇÃO: A ANARQUIA É O QUE OS ESTADOS FAZEM DELA... (ALEXANDER WENDT)

de conhecimento que cada um tem sobre o outro e assim por diante. O mecanismo aqui é o de reforço; a interação recompensa os atores por manterem certas ideias sobre o outro e os desencoraja de manterem outras. Se repetidas suficientemente, essas “tipificações recíprocas” criarão conceitos relativamente estáveis de si próprio e do outro no tocante à questão em jogo na interação⁵⁵.

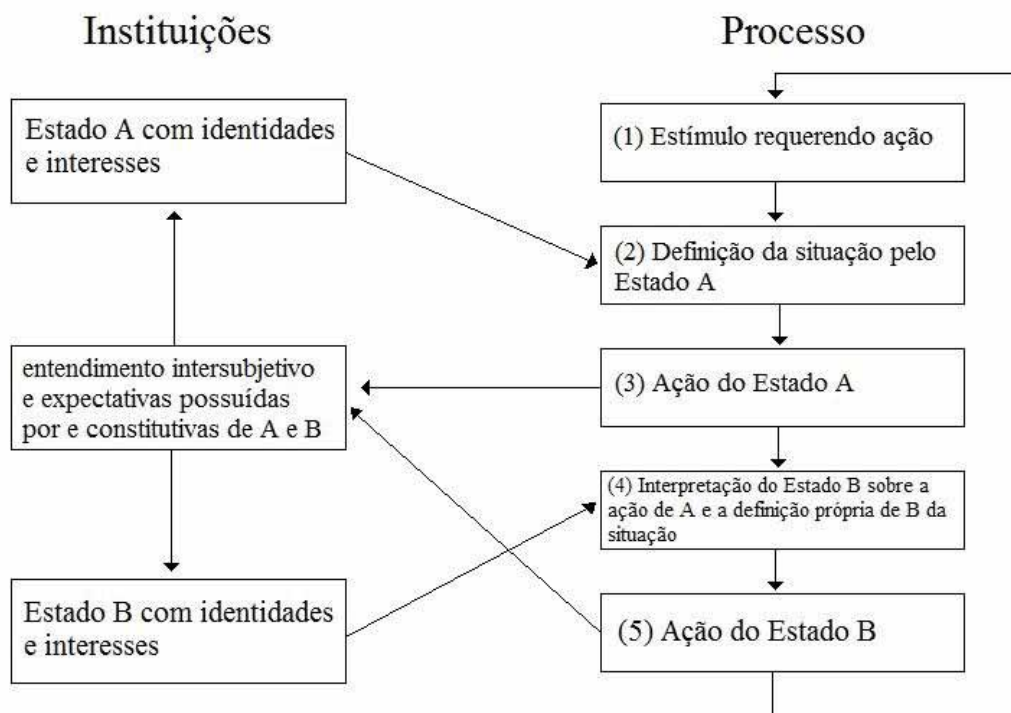


FIGURA 1. A codeterminação das instituições e do processo

É por meio da interação recíproca, em outras palavras, que criamos e instanciamos estruturas sociais relativamente duráveis, nos termos dos quais definimos nossas identidades e interesses. Jeff Coutler sintetiza a dependência ontológica da estrutura no processo da seguinte maneira: “Os parâmetros da organização social são por eles mesmos reproduzidos somente por meio das orientações e práticas de membros engajados nas interações sociais ao longo do tempo [...] as configurações sociais não são ‘objetivas’ como montanhas ou florestas,

⁵⁵ Sobre as “tipificações recíprocas”, Cf. Berger e Luckmann, *The Social Construction of Reality*, pág. 54-58.



mas também não são 'subjetivas' como sonhos ou voos de especulações imaginárias. Elas são como a maior parte dos cientistas reconhecem no nível teórico, construções intersubjetivas⁵⁶.

O simples modelo de formação de identidade e interesse proposto na *Figura 1* aplica-se tanto às instituições competitivas quanto às cooperativas. Os sistemas de segurança de autoajuda evoluem de ciclos de interação, nos quais cada partido age de formas em que a percepção do outro seja ameaçadora para si próprio, criando expectativas de que o outro não deva ser confiado. Identidades competitivas ou egoístas são causadas por tal insegurança; se o outro é ameaçador, o "eu" obriga-se a "espelhar" tal comportamento, baseado na sua concepção da relação do "eu" com o outro⁵⁷. Ser tratado como um objeto para a gratificação de outros impede a identificação positiva com os outros, necessária para a segurança coletiva; inversamente, ser tratado por outros de forma que sejam empáticas com respeito à segurança de si próprio permite tal identificação⁵⁸.

Os sistemas de interação competitivos estão inclinados aos "dilemas" de segurança, nos quais os esforços de atores em aprimorar sua segurança unilateralmente ameaça a segurança de outros, perpetuando a desconfiança e a alienação. As formas de identidades e interesses que constituem tais dilemas, no entanto, são elas mesmas efeitos contínuos da interação, e não exógenos a esta; as

⁵⁶ Jeff Coutler, "Remarks on the Conceptualization of Social Structure", *Philosophy of the Social Sciences* 12 (Março 1982), pág. 42-43.

⁵⁷ Os seguintes artigos de Noel Kaplowitz fizeram uma importante contribuição para tal pensamento nas relações internacionais: "Psychopolitical Dimensions of International Relations: The Reciprocal Effects of Conflict Strategies", *International Studies Quarterly* 28 (Dezembro 1984), pág. 373-406; e "National Self-Images, Perception of Enemies, and Conflict Strategies: Psychopolitical Dimensions of International Relations", *Political Psychology* 11 (Março 1990), pág. 39-82.

⁵⁸ Esses argumentos são comuns nas teorias de narcisismo e altruísmo. Cf. Heinz Kohut, *Self-Psychology and the Humanities* (Nova York: Editora Norton, 1985); e Martin Hoffman, "Empathy, Its Limitations, and Its Role in a Comprehensive Moral Theory", in William Kurtines e Jacob Gerwitz, eds., *Morality, Moral Behavior, and Moral Development* (Nova York: Editora Wiley, 1984), pág. 283-302.



TRADUÇÃO: A ANARQUIA É O QUE OS ESTADOS FAZEM DELA... (ALEXANDER WENDT)

identidades são produzidas dentro e por meio da “atividade situada”⁵⁹. Não *iniciamos* nossa relação com os alienígenas num dilema de segurança; os dilemas de segurança não são dados pela anarquia ou pela natureza. É claro, uma vez institucionalizado tal dilema, pode ser difícil de mudar (retomo isso mais à frente), mas a questão permanece: as identidades e os interesses são constituídos pelos significados coletivos que estão sempre no processo. Como enfatizou Sheldon Stryker, “O processo social é o de construir e reconstruir o “eu” e as relações sociais”⁶⁰. Se os estados se encontram em um sistema de autoajuda, isto é porque suas práticas assim fizeram. Uma mudança de práticas mudará o conhecimento intersubjetivo que constitui o sistema.

ESTADOS PREDADORES E A ANARQUIA COMO CAUSA PERMISSIVA

A teoria do espelho da formação de identidade é uma explicação bruta de como os processos de criação de identidades e interesses podem funcionar, porém, não nos informa porque um sistema de estados –como o nosso – acabou adquirindo identidades de “autoprezamento”, e não coletivas. Nesta seção, examino uma causa eficiente, a predação, que, em conjunto com a anarquia como uma causa permissiva, pode gerar um sistema de autoajuda. Trabalhando nesse sentido, entretanto, mostro o papel-chave que desempenha a estrutura de identidades e interesses na mediação do papel explanatório da anarquia.

O argumento predador é direto e convincente. Seja por quais razões – biologia, política doméstica ou vitimização sistêmica – alguns estados podem tornar-se predispostos à agressão. O comportamento agressivo desses predadores, ou “maçãs podres”, força outros estados a engajarem-se na política de poder competitiva, de “enfrentar o fogo com o fogo”, uma vez que a falha nesse

⁵⁹ Cf. C. Norman Alexander e Mary Glenn Wiley, “Situating Activity and Identity Formation”, in Morris Rosenberg e Ralph Turner, eds., *Social Psychology: Sociological Perspectives* (Nova York: Editora Basic Books, 1981), pág. 269-89.

⁶⁰ Sheldon Stryker, “The Vitalization of Symbolic Interactionism”, *Social Psychology Quarterly* 50 (Março 1987), pág. 93.



procedimento pode degradá-los ou destruí-los. Um predador irá superar cem pacifistas porque a anarquia não fornece garantias. Este argumento é poderoso, em parte, porque é tão fraco: ao invés de fazer a forte suposição de que todos os estados são inerentemente sedentos pelo poder (uma teoria puramente reducionista da política de poder), esse argumento assume que apenas um estado é sedento pelo poder e que os outros têm que o seguir, dado que a anarquia permite a este estado explorar os demais.

Ao fazer esse argumento, é importante reiterar que a possibilidade de predação em si não força os estados a anteciparem (a predação) *a priori* com uma política de poder competitiva própria. A possibilidade de predação não significa que a "guerra pode ocorrer em qualquer momento"; pode ser, de fato, extremamente improvável que ocorra. Uma vez emergido um predador, entretanto, isso pode condicionar a formação de interesse e identidade na seguinte maneira.

Numa anarquia de dois, se "ego" for predatório, o "outro" deve ou definir sua segurança em termos de autoajuda ou pagar pelo preço. Isto decorre diretamente do argumento acima exposto, no qual as concepções de si próprio espelham o tratamento pelo outro. Numa anarquia de muitos, contudo, o efeito da predação também depende do nível da identidade coletiva já alcançado no sistema. Se a predação ocorre logo após o primeiro encontro no estado de natureza, isto forçará outros com quem se pode entrar em contato a defender-se a si próprios, primeiro individualmente e, em seguida, coletivamente, *no caso de* perceberem uma ameaça comum. A emergência de tal aliança defensiva será seriamente inibida se a estrutura de identidades e interesses já se tenha evoluído a um mundo hobbesiano de insegurança máxima, uma vez que os aliados potenciais desconfiarão fortemente uns dos outros e se defrontarão com problemas intensos de ação coletiva; estes aliados inseguros também estarão mais suscetíveis a brigarem entre si quando o predador for removido. Se a identidade de segurança coletiva for alta, porém, a emergência de



TRADUÇÃO: A ANARQUIA É O QUE OS ESTADOS FAZEM DELA... (ALEXANDER WENDT)

um predador pode causar muito menos dano. Se o predador atacar algum membro do coletivo, estes virão à defesa da vítima sob o princípio de “todos por um, um por todos”, mesmo que o predador não seja atualmente uma ameaça aos outros membros do coletivo. Se o predador não for forte o suficiente para resistir ao coletivo, aquele será vencido e a segurança coletiva será obtida. Mas, se for suficientemente forte, a lógica do caso dos dois atores (agora entre “predador” e “coletivo”) será ativada e a política do equilíbrio de poder se restabelecerá.

A cronometragem da emergência da predação relativamente à história da formação de identidade na comunidade é, portanto, crucial ao papel explanatório da anarquia como uma causa permissiva. A predação sempre levará as vítimas a defenderem-se a si próprias, mas, se a defesa será coletiva ou não, isto depende tanto do histórico de interação dentro do coletivo potencial quanto das ambições do predador. O desaparecimento da ameaça soviética fará renovar velhas inseguranças entre os membros da OTAN? Possivelmente, mas não se tiverem razões independentes desta ameaça para identificarem suas seguranças mutuamente. As identidades e os interesses são específicos do relacionamento, não atributos intrínsecos de um “portfólio”; os estados podem ser competitivos em alguns relacionamentos e solidários em outros. As anarquias “maduras” são menos suscetíveis de reduzirem-se, pela predação, à condição hobbesiana, do que as “imaturas”, e a maturidade, que é fiduciária à estrutura de identidade e interesse, é uma função do processo ⁶¹.

A fonte da predação também é relevante. Se for derivada de causas no nível de unidade (*unit-level*) que sejam imunes aos impactos sistêmicos (causas como a natureza humana ou políticas domésticas tomadas como isoladas), então, a predação funciona de maneira análoga a um “traço genético” no mundo construído do sistema de estados. Mesmo se bem sucedida, esta característica não será conferida a outros

⁶¹ Sobre a “maturidade” das anarquias, Cf. Barry Buzan, *People, States, and Fear* (Chapel Hill: Editora da Universidade do Norte da Carolina, 1983)



predadores num sentido evolucionário, mas ensinará outros estados a responderem da mesma forma, mas, uma vez que os traços não podem ser desaprendidos, os outros estados continuarão com um comportamento competitivo até que o predador seja destruído ou transformado interiormente. No entanto, no fato mais provável em que a predação derive, ao menos em parte, antes da interação sistêmica – talvez como resultado de se ter sido vitimizado no passado (pode-se pensar aqui da Alemanha Nazista ou da União Soviética) – é então reposta a uma identidade aprendida e, como tal, que pode ser transformada pela futura interação social sob forma de apaziguamento, garantias de que as necessidades de segurança serão cumpridas, efeitos sistêmicos sobre a política doméstica e assim por diante. Neste caso, em outras palavras, há mais esperança de que o processo possa transformar uma maçã podre em uma boa.

O papel da predação de gerar um sistema de autoajuda é, portanto, consistente com um foco sistemático acerca do processo. Mesmo que a fonte da predação seja inteiramente exógena ao sistema, é aquilo que os estados *fazem* que determina a qualidade das suas interações sob a anarquia. A este respeito, não é surpreendente que sejam os realistas clássicos, em vez dos realistas estruturais, que enfatizam esse tipo de argumento. A ênfase dos primeiros nas causas no nível de unidade da política de poder leva mais facilmente a uma visão permissiva do papel explanatório da anarquia (e, portanto, a uma visão processual das relações internacionais) do que a ênfase dos últimos sobre a anarquia como uma “causa estrutural”⁶²; os neorealistas não precisam da predação porque o sistema é dado como sendo de autoajuda.

Isso levanta uma nova questão sobre exatamente quanto e que tipo de função a natureza humana e a política doméstica desempenham na política mundial. Quanto

⁶² Uma intuição similar pode estar por trás do esforço de Ashley de reapropriar o discurso de realistas clássicos para uma teoria crítica de relações internacionais. Cf. Richard Ashley, "Political Realism and Human Interests," *International Studies Quarterly* 38 (June 1981), pág. 204-36.

Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.2. n.3, jan./jun., 2013

Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>>



TRADUÇÃO: A ANARQUIA É O QUE OS ESTADOS FAZEM DELA... (ALEXANDER WENDT)

maior e mais destrutiva esta função, mais significativa será a predação e, assim, a anarquia será menos passível para a formação de identidades coletivas. Os realistas clássicos, é claro, supuseram que a natureza humana era possuída pelo apetite inerente de poder e glória. Meu argumento sugere que suposições como estas foram feitas por uma razão: um homem hobbesiano imutável fornece a causa poderosamente eficiente e necessária para um pessimismo implacável sobre a política mundial, o que a estrutura anárquica por si própria, ou mesmo a estrutura mais a predação intermitente, não pode proporcionar. Pode-se ser cético, como eu sou, de tal suposição essencialista, mas esta produz resultados determinantes à custa da teoria sistêmica. Um interesse com o processo sistêmico sobre a estrutura sugere que talvez seja o momento para reaver o debate acerca da importância relativa das teorias de primeira, segunda e terceira imagens da formação de identidade do estado

63.

Assumindo por ora que as teorias sistêmicas da formação de identidade na política mundial valem a pena serem exploradas, permita-me concluir sugerindo que a aliança realista-racionalista “reifica” a autoajuda no sentido de tratá-la como algo separado das práticas pelas quais é produzida e sustentada. Peter Berger e Thomas Luckmann definem a reificação da seguinte maneira: “É a apreensão dos produtos da atividade humana *como se* fossem outra coisa do que produtos humanos – tais como fatos da natureza, resultados de leis cósmicas, ou manifestações de vontade divina. A reificação implica que o homem é capaz de esquecer sua própria autoria do mundo humano e, ainda mais, que a dialética entre o homem, o produtor, e seus produtos é perdida para a consciência. O mundo reificado é [...] experimentado pelo homem

⁶³ O próprio Waltz ajudou iniciar tal debate com seu reconhecimento de que fatores sistêmicos condicionam (mas não determinam) a ação dos estados. Cf. Kenneth Waltz, "Reflections on *Theory of International Politics*: A Response to My Critics," in Robert Keohane, ed., *Neorealism and Its Critics* (Nova York: Editora da Universidade de Columbia, 1986), pág. 322-45. A literatura crescente sobre a observação de que “as democracias não lutam entre si” é relevante para essa questão, assim como o são dois outros estudos que abriram um importante caminho em direção a uma teoria “reducionista” da identidade do estado: um é de William Bloom, *Personal Identity, National Identity and International Relations* (Cambridge: Editora da Universidade de Cambridge, 1990) e o outro de Lumsdaine, *Ideals and Interests*.



como uma factualidade estranha, um *opus alienum* sobre o qual ele não tem controle, em vez de um *opus proprium* de sua própria atividade produtiva”⁶⁴. Ao negar ou ignorar a autoria coletiva dos interesses e das identidades dos estados, em outras palavras, a aliança realista-racionalista nega ou ignora o fato de que a política de poder competitiva ajuda a criar o próprio “problema de ordem” que deveria resolver – de que o realismo é uma profecia autorrealizável. Longe de ser exogenamente dado, o conhecimento intersubjetivo que constitui identidades e interesses competitivos é construído pelos processos diários de “formação social da vontade”⁶⁵. É o que os estados têm feito de si mesmos.

TRANSFORMAÇÕES INSTITUCIONAIS DA POLÍTICA DE PODER

Vamos assumir que os processos da formação de identidade e interesse tenham criado um mundo no qual os estados não reconhecem direitos ao território ou à existência – uma guerra de todos contra todos. Nesse mundo, a anarquia tem um sentido “realista” para a ação estatal: esteja inseguro e preocupado com o poder relativo. A anarquia tem esse sentido somente em virtude das práticas coletivas de produção de insegurança, mas, se estas práticas são relativamente estáveis, elas constituem um sistema que pode resistir à mudança. O fato de que os mundos da política de poder são socialmente construídos, em outras palavras, não garante que sejam maleáveis, por pelo menos duas razões.

A primeira razão é a de que, uma vez constituído, qualquer sistema social confronta cada um de seus membros como um fato social objetivo que reforça certos comportamentos e desencoraja outros. Os sistemas de autoajuda, por exemplo, tendem a recompensar a competição e punir o altruísmo. A possibilidade de

⁶⁴ Cf. Berger and Luckmann, *The Social Construction of Reality*, pág. 89. Cf. também Douglas Maynard e Thomas Wilson, “On the Reification of Social Structure,” in Scott McNall and Gary Howe, eds., *Current Perspectives in Social Theory*, vol. 1 (Greenwich, Connecticut: Editora JAI Press, 1980), pág. 287-322.

⁶⁵ Cf. Richard Ashley, “Social Will and International Anarchy,” in Hayward Alker e Richard Ashley, eds., *After Realism*, trabalho em progresso, Instituto de Tecnologia de Massachussetts, Universidade do Estado de Cambridge e da Arizona, Tempe, 1992.



TRADUÇÃO: A ANARQUIA É O QUE OS ESTADOS FAZEM DELA... (ALEXANDER WENDT)

mudança depende de se as exigências de tal competição deixam espaço para ações que desviam do roteiro prescrito. Se elas não o fazem, o sistema será reproduzido e os atores desviantes não o serão ⁶⁶.

A segunda razão é a de que a mudança sistêmica pode também ser inibida pelos interesses dos atores em manter funções de identidades relativamente estáveis. Tais interesses são enraizados não somente no desejo de minimizar a incerteza e a ansiedade, manifestos em esforços para confirmar crenças existentes acerca do mundo social, mas também no desejo de evitar os custos esperados da quebra de comprometerimentos feitos a outros – notavelmente, os eleitorados domésticos e as alianças externas, no caso dos estados – como parte de práticas do passado. O nível de resistência que esses comprometerimentos induzem dependerá da “saliência” da função das identidades particulares ao ator ⁶⁷. É mais provável que os Estados Unidos, por exemplo, resistem a ameaças à sua identidade como “líderes da cruzada anticomunista” do que de sua identidade como “promotores dos direitos humanos”. Mas, para quase qualquer função de identidade, as práticas e informações que as desafiam provavelmente criarão dissonâncias cognitivas e até percepções de ameaça, e estas podem causar resistência às transformações de si próprio e, portanto, à mudança social ⁶⁸.

⁶⁶ Cf. Ralph Turner, "Role-Taking: Process Versus Conformity," in Rose, *Human Behavior and Social Processes*, pág. 20-40; e Judith Howard, "From Changing Selves Toward Changing Society," in Howard e Callero, *The Self-Society Dynamic*, pág. 209-37.

⁶⁷ Sobre a relação entre comprometimento e identidade, Cf. Foote, "Identification as the Basis for a Theory of Motivation"; Howard Becker, "Notes on the Concept of Commitment," *American Journal of Sociology* 66 (Julho 1960), pág. 32-40; e Stryker, *Symbolic Interactionism*. Sobre a saliência dos papéis, Cf. Stryker, *ibid*.

⁶⁸ Sobre as ameaças à identidade e os tipos de resistência que elas podem criar, Cf. Glynis Breakwell, *Coping with Threatened Identities* (Londres: Editora Methuen, 1986); e Terrell Northrup, "The Dynamic of Identity in Personal and Social Conflict," in Louis Kreisberg et al., eds., *Intractable Conflicts and Their Transformation* (Siracusa, Nova York: Editora da Universidade da Siracusa, 1989), pág. 55-82. Para uma ampla visão sobre a resistência à mudança, Cf. Timur Kuran, "The Tenacious Past: Theories of Personal and Collective Conservatism," *Journal of Economic Behavior and Organization* 10 (Setembro 1988), pág. 143-71.



Para ambas as razões sistêmicas e “psicológicas”, portanto, os entendimentos intersubjetivos e as expectativas podem ter uma qualidade de autoperpetuação, constituindo dependências de caminho (*path-dependency*) que novas ideias de si próprio e de outro devem transcender. Isto não muda o fato de que, por meio da prática, os agentes estejam continuamente produzindo e reproduzindo identidades e interesses, continuamente “escolhendo agora as preferências que terão posteriormente”⁶⁹. Mas, por outro lado, isso quer de fato dizer que as escolhas podem não ser experimentadas com graus significativos de liberdade. Isto pode ser uma justificativa construtivista para a posição realista de que somente a aprendizagem simples é possível em sistemas de autoajuda. O realista pode reconhecer ao fato de que tais sistemas são socialmente construídos e, ainda assim, argumentar que, após a institucionalização das identidades e dos interesses correspondentes, estes são quase impossíveis de serem transformados.

Na parte remanescente deste artigo, examino três transformações institucionais de identidade e interesse de segurança por meio das quais os estados podem escapar do mundo hobbesiano de sua própria criação. Ao fazê-lo, busco esclarecer o que significa dizer que “as instituições transformam identidades e interesses”, enfatizando que a chave para tais transformações está na prática relativamente estável.

SOBERANIA, RECONHECIMENTO E SEGURANÇA

No estado de natureza hobbesiano, os estados são individualizados pelos processos domésticos que os constituem como estados e pela capacidade material de dissuadir ameaças de outros estados. Nesse mundo, mesmo se momentaneamente livre da predação de outros, a segurança estatal não tem base alguma no reconhecimento social – nos entendimentos intersubjetivos ou em normas

⁶⁹ James March, “Bounded Rationality, Ambiguity, and the Engineering of Choice,” *Bell Journal of Economics* 9 (Outono 1978), pág. 600.



TRADUÇÃO: A ANARQUIA É O QUE OS ESTADOS FAZEM DELA... (ALEXANDER WENDT)

de que o estado tem o direito à sua existência, território e população. A segurança é uma questão de poder nacional, nada mais.

O princípio da soberania transforma essa situação, fornecendo a base social para a individualidade e a segurança dos estados. A soberania é uma instituição, e ela existe, portanto, somente em virtude de certos entendimentos intersubjetivos e de expectativas; não há soberania sem um outro. Esses entendimentos e expectativas constituem não somente um tipo específico de estado – o estado “soberano” – mas também constitui uma forma específica de comunidade, uma vez que as identidades são relacionais. A essência dessa comunidade é um reconhecimento mútuo do direito de cada um de exercer autoridade política exclusiva dentro de limites territoriais. Essas “permissões”⁷⁰ recíprocas constituem um mundo espacial, em vez de um mundo funcionalmente diferenciado – um mundo no qual os campos de prática constituem, e são organizados em torno de, espaços “domésticos” e “internacionais”, e não em torno do desempenho de atividades específicas⁷¹. O local das fronteiras entre esses espaços é às vezes contestado, é claro, sendo a guerra uma prática por meio da qual os estados negociam os termos de sua individualidade. Mas isto não muda o fato de que é somente em virtude do reconhecimento mútuo que os estados têm “direito à propriedade territorial”⁷². Este reconhecimento funciona como uma

⁷⁰ Haskell Fain, *Normative Politics and the Community of Nations* (Filadélfia: Editora da Universidade de Temples, 1987).

⁷¹ Essa é a base intersubjetiva para o princípio da não diferenciação funcional entre os estados, que não se encontra na definição de Waltz sobre a estrutura, porque esta última não tem nenhuma base intersubjetiva explícita. Nos estudos de relações internacionais, a produção social do espaço territorial tem sido enfatizada principalmente pelos pós-estruturalistas. Cf., por exemplo, Richard Ashley, “The Geopolitics of Geopolitical Space: Toward a Critical Social Theory of International Politics,” *Alternatives* 12 (Outubro 1987), pág. 403-34; e Simon Dalby, *Creating the Second Cold War* (Londres: Editora Pinter, 1990). Mas a ideia do espaço como sendo tanto o produto quanto o constituinte da prática, também é proeminente no discurso estruturacionista. Cf. Giddens, *Central Problems in Social Theory*; e Derek Gregory e John Urry, eds., *Social Relations and Spatial Structures* (Londres: Editora Macmillan, 1985).

⁷² Cf. John Ruggie, “Continuity and Transformation in the World Polity: Toward a Neorealist Synthesis”, *World Politics* 35 (Janeiro 1983), pág. 261-85. Em *Mind, Self, and Society*, pág. 161, Mead oferece o seguinte argumento: “Se dissermos ‘isto é minha propriedade, irei controlá-la’, esta afirmação evoca certo conjunto de respostas que devem ser as mesmas em qualquer comunidade em que a propriedade existir. A afirmação envolve uma atitude organizada com referência à propriedade, que é



forma de “encerramento social”, que desempodera atores não estatais e empodera e ajuda estabilizar a interação entre estados ⁷³.

As normas de soberania são hoje levadas como tão certas, tão naturais, que é fácil negligenciar o ponto até o qual elas são pressupostas pela, e artefatos contínuos da, prática. Quando os estados taxam “seus” “cidadãos” e não a outros, quando “protegem” seus mercados contra a “importação” estrangeira, quando matam milhares de iraquianos em um tipo de guerra e depois se recusam a “intervir” para matar uma pessoa sequer em outro tipo de guerra – uma guerra “civil” – e quando lutam numa guerra global contra um regime que buscou destruir a instituição da soberania e então dar a Alemanha de volta aos alemães, estes estados estão agindo diante do plano de fundo das normas compartilhadas (e as reproduzindo) sobre o que significa ser um estado soberano.

Se os estados parassem de agir com base nessas normas, suas identidades enquanto “soberanos” (se não necessariamente enquanto “estados”) desapareceriam. O estado soberano é a consumação da prática, não a criação “uma vez e por todas” de normas que existem de alguma forma à parte da prática ⁷⁴. Portanto, dizer que “a instituição da soberania transforma identidades” é um atalho para dizer que “práticas regulares produzem identidades soberanas mutuamente constituídas (agentes) e

comum a todos os membros da comunidade. Uma pessoa deve ter uma atitude de controle definitiva sobre sua própria propriedade, e respeitar a propriedade dos outros. Essas atitudes (enquanto conjuntos organizados de respostas) devem ocorrer no todo, para que quando alguém disser tal coisa, esta pessoa estará evocando nela mesma a resposta dos outros. São tais respostas que fazem a sociedade possível”.

⁷³ Para uma definição e discussão sobre “encerramento social”, Cf. Raymond Murphy, *Social Closure* (Oxford: Editora Clarendon, 1988).

⁷⁴ Cf. Richard Ashley, “Untying the Sovereign State: A Double Reading of the Anarchy Problematique”, *Millennium* 17 (Summer 1988), pág. 227-62. Aqueles com uma sensibilidade mais modernista encontrarão uma visão igualmente centrada na prática das instituições na observação de Blumer, na p. 19, em “The Methodological Position of Symbolic Interactionism”: A aceitação sem motivo dos conceitos de normas, valores, regras sociais e similares não deve cegar o cientista social do fato de que qualquer um deles (os cientistas) está subtendido a um processo de interação social – um processo que é necessário não somente por suas mudanças (dos cientistas), mas igualmente por suas retenções a uma norma fixa. “É o processo social na vida em grupo que cria e mantém as regras, não as regras que criam e mantêm a vida em grupo”.



TRADUÇÃO: A ANARQUIA É O QUE OS ESTADOS FAZEM DELA... (ALEXANDER WENDT)

suas normas institucionais associadas (estruturas)". A prática é o núcleo das resoluções construtivistas no problema agente-estrutura. Esse processo contínuo pode não ser politicamente problemático em contextos históricos específicos e, de fato, uma vez que uma comunidade de reconhecimento mútuo for constituída, seus membros – mesmo os desfavorecidos ⁷⁵ – podem ter interesses em reproduzi-la. De fato, isso é parte do que significa ter uma identidade. Mas essa identidade e essa instituição permanecem dependentes do que os atores fazem: remover essas práticas fará remover suas condições intersubjetivas de existência.

Isso pode nos dizer algo sobre como as instituições de estados soberanos são reproduzidas por meio da interação social, mas não nos diz por que tal estrutura de identidade e interesses surgiria. Duas condições parecem necessárias para que isso aconteça: (1) a densidade e a regularidade das interações devem ser suficientemente altas e (2) os atores devem estar insatisfeitos com formas preexistentes de identidade e interação. Dadas estas condições, uma norma de reconhecimento mútuo é relativamente pouco exigida em termos de confiança social, tendo forma de um jogo de garantias no qual um ator irá reconhecer a soberania de outros desde que, em troca, estes reconheçam a soberania daquele ator. A articulação de princípios legais internacionais como aqueles incorporados na Paz de Augsburg (1555) e na Paz de Westfália (1648) podem também ajudar ao estabelecer critérios explícitos a determinadas violações do nascente consenso social ⁷⁶. Mas se tal consenso pode ser sustentado, isto depende daquilo que os estados fazem. Se tratarem uns aos outros como se fossem soberanos, então, com o tempo, irão institucionalizar esse modo de subjetividade; caso contrário, esse modo não se transformará em norma.

As práticas de soberania transformarão entendimentos de segurança e política de poder em pelos menos três formas. Primeiro, os estados definirão sua (e nossa)

⁷⁵ Cf., por exemplo, Mohammed Ayoob, "The Third World in the System of States: Acute Schizophrenia or Growing Pains?" *International Studies Quarterly* 33 (March 1989), pág. 67-80.

⁷⁶ Cf. William Coplin, "International Law and Assumptions About the State System," *World Politics* 17 (Julho 1965), pág. 615-34.



segurança em termos da preservação de seus “direitos de propriedade” sobre territórios específicos. Vemos isto agora como algo natural, mas a preservação das fronteiras territoriais não é, de fato, equivalente à sobrevivência do estado ou de sua população. De fato, alguns estados estariam provavelmente mais seguros se não renunciassem a certos territórios – a “União Soviética” de algumas repúblicas minoritárias, a “Iugoslávia” da Croácia e da Eslovênia, Israel da Cisjordânia e assim por diante. O fato de que as práticas de soberania têm sido historicamente orientadas a produzirem espaços territoriais distintos, em outras palavras, afeta a concepção do que se deve “assegurar” para funcionar nessa identidade, um processo que pode ajudar a entender a “rigidez” das fronteiras territoriais através dos séculos ⁷⁷.

Segundo, até o ponto em que os estados internalizam exitosamente normas de soberania, eles serão mais respeitosos aos direitos territoriais de outros ⁷⁸. Essa limitação *não é* essencialmente devida aos custos de violação das normas de soberania – apesar de que, quando os violadores são punidos (como na Guerra do Golfo), isto faz lembrar a todos quais esses custos podem ser – mas porque parte daquilo que significa ser um estado “soberano” é que não se viola os direitos territoriais de outros sem “justa causa”. Um exemplo claro de tal efeito institucional, argumentado convincentemente por David Strang, é o tratamento nitidamente diferente que recebem os estados fracos dentro e fora das comunidades de reconhecimento mútuo ⁷⁹. O que impede os estados Unidos de conquistarem as

⁷⁷ Cf. Anthony Smith, “States and Homelands: The Social and Geopolitical Implications of National Territory,” *Millennium* 10 (Outono 1981), pág. 187-202.

⁷⁸ Isso pressupõe que não existem outros princípios competitivos que organizam o espaço político e a identidade no sistema internacional e que coexiste com noções tradicionais de soberania; de fato, é claro, existem. Sobre as “esferas de influência” e “impérios informais”, Cf. Jan Triska, ed., *Dominant Powers and Subordinate States* (Durham, Carolina do Norte: Editora da Universidade de Duke, 1986); e Ronald Robinson, “The Excentric Idea of Imperialism, With or Without Empire,” in Wolfgang Mommsen e Jurgen Osterhammel, eds., *Imperialism and After: Continuities and Discontinuities* (Londres: Editora Allen & Unwin, 1986), pág. 267-89. Sobre as concepções árabes de soberania, Cf. Michael Barnett, “Sovereignty, Institutions, and Identity: From Pan-Arabism to the Arab State System”, manuscrito não publicado, Universidade de Wisconsin, Madison, 1991.

⁷⁹ David Strang, “Anomaly and Commonplace in European Expansion: Realist and Institutional Accounts,” *International Organization* 45 (Primavera 1991), pág. 143-62.



TRADUÇÃO: A ANARQUIA É O QUE OS ESTADOS FAZEM DELA... (ALEXANDER WENDT)

Bahamas, ou a Nigéria de se apossar do Togo, ou ainda a Austrália de ocupar Vanuatu? Claramente, a questão não é o poder e, nesses casos, mesmo os custos da sanção seriam provavelmente insignificantes. Pode-se argumentar que as grandes potências simplesmente não têm “interesse” nessas conquistas, e pode ser assim de fato, mas essa falta de interesse só pode ser entendida nos termos de seus reconhecimentos da soberania dos estados fracos. Não tenho interesse algum em explorar meus amigos, não por causa dos custos e benefícios relativos de tal atitude, mas porque são meus amigos. A ausência de reconhecimento, em troca, ajuda a explicar as práticas de conquista dos estados Ocidentais e também as de escravidão e genocídio contra os povos nativos americanos e africanos. É *naquele* mundo em que somente o poder tem importância, não no mundo de hoje.

Por fim, até o ponto em que a socialização contínua ensina aos estados que suas soberanias dependem do reconhecimento por outros estados, estes podem permitir-se contar mais com o tecido institucional da sociedade internacional e menos com os meios nacionais individuais – especialmente o poder militar – para protegerem sua segurança. Os entendimentos intersubjetivos incorporados na instituição da soberania, em outras palavras, podem redefinir o significado do poder de outros para a segurança de si próprio. Em termos políticos, isto significa que os estados podem estar menos preocupados em relação à sobrevivência de curto prazo e ao poder relativo e podem, então, deslocar seus recursos conformemente. Ironicamente, são as grandes potências, os estados com os maiores meios nacionais, que podem ter maior dificuldade de aprender essa lição; as potências pequenas não têm o privilégio de poderem contar com meios nacionais e podem, portanto, aprender mais rapidamente que o reconhecimento coletivo é a pedra angular da segurança.

Nada disso quer dizer que o poder se torna irrelevante em uma comunidade de estados soberanos. Às vezes, os estados *são* ameaçados por outros que não reconhecem sua existência ou reivindicação territorial específica, que se ressentem às



externalidades de suas políticas econômicas e assim por diante. Mas, na maioria das vezes, essas ameaças são desempenhadas dentro dos termos do jogo da soberania. Os destinos de Napoleão e Hitler mostram o que acontece quando não os são.

COOPERAÇÃO ENTRE EGOÍSTAS E TRANSFORMAÇÕES DE IDENTIDADE

Começamos esta seção com o estado de natureza hobbesiano. A cooperação para ganho coletivo é extremamente difícil nesse contexto, uma vez que há carência de confiança, horizontes de tempo são curtos e as preocupações de poder relativo são altas. A vida é “sórdida, brutal e curta”. A soberania transforma esse sistema em um mundo lockeano de direitos de propriedade mutuamente reconhecidos (em sua maioria) e de concepções egoístas (em sua maior parte) de segurança ao invés de competitivas, reduzindo o medo de que o que os estados já possuem será confiscado a qualquer momento por potenciais colaboradores, permitindo-os, portanto, contemplar formas mais diretas de cooperação. Uma condição necessária para tal cooperação é a de que os resultados sejam positivamente interdependentes, no sentido de que existem ganhos potenciais que não podem ser realizados pela ação unilateral. Estados como o Brasil e a Botswana podem reconhecer suas soberanias reciprocamente, mas necessitam de incentivos maiores para engajarem em ação conjunta. Uma importante fonte de incentivos é a crescente “densidade dinâmica” da interação entre estados em um mundo com novas tecnologias de comunicação, armas nucleares, externalidades ao desenvolvimento industrial e assim por diante⁸⁰. Infelizmente, a crescente densidade dinâmica não assegura que os estados irão de fato realizar ganhos conjuntos; a interdependência também implica vulnerabilidade e

⁸⁰ Sobre a “densidade dinâmica”, Cf. Ruggie, “Continuity and Transformation in the World Polity”; e Waltz, “Reflections on *Theory of International Politics*”. O papel da interdependência de condicionar a velocidade e profundidade da aprendizagem social é muito maior do que a atenção que dei. Sobre as consequências da interdependência sob a anarquia, Cf. Helen Milner, “The Assumption of Anarchy in International Relations Theory: A Critique”, *Review of International Studies* 17 (Janeiro 1991), pág. 67-85.



TRADUÇÃO: A ANARQUIA É O QUE OS ESTADOS FAZEM DELA... (ALEXANDER WENDT)

o risco de se ser “o idiota” que, se explorado, se tornará uma fonte de conflito, ao invés de cooperação.

Essa é a base lógica para a suposição familiar de que os estados egoístas se encontrarão frequentemente defrontando o dilema do prisioneiro, um jogo no qual a estratégia dominante, se jogada uma só vez, é a de desertar. No entanto, como mostrou Michael Taylor e Robert Axelrod, dada a iteração e um prenúncio suficiente do futuro, os egoístas, usando uma estratégia *tit-for-tat*⁸¹, podem escapar a esse resultado e construir instituições cooperativas⁸². A narrativa que contam sobre esse processo, em sua superfície, parece similar à análise construtivista sobre a interação de George Herbert Mead, parte da qual também é contada em termos de “jogos”⁸³. A cooperação é um gesto indicando a vontade do “eu” de cooperar; se o “outro” desertar, o “eu” responderá de acordo, sinalizando sua relutância em ser explorado; ao longo do tempo, e por meio do desempenho recíproco, cada um aprende a formar expectativas estáveis acerca do comportamento do outro e, por meio destas, formam-se hábitos de cooperação (ou de deserção). Apesar de preocupações similares com a comunicação, aprendizagem e formação de hábito, entretanto, há uma importante diferença entre a análise da interação feita pela Teoria dos Jogos e pelo construtivismo que dá luz à forma pela qual conceituamos os poderes causais das instituições.

Na análise tradicional da Teoria dos Jogos sobre a cooperação, mesmo em uma análise iterada, a estrutura do jogo – de identidades e interesses – é exógena à interação e, como tal, não muda⁸⁴. Uma “caixa preta” é posta ao redor da formação de identidade e interesse, e a análise foca-se, em vez disto, no relacionamento entre

⁸¹ Estratégia da Teoria dos Jogos que significa “olho por olho” (*Nota do tradutor*).

⁸² Cf. Michael Taylor, *Anarchy and Cooperation* (Nova York: Editora Wiley, 1976); e Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation* (Nova York: Editora Basic Books, 1984).

⁸³ Mead, *Mind, Self, and Society*.

⁸⁴ Estritamente falando, isso não é verdade, uma vez que, em jogos iterados, a soma de futuros benefícios aos atuais muda a estrutura de recompensa do jogo para T1, neste caso, do dilema do prisioneiro para um jogo de garantias. No entanto, essa transformação de interesse ocorre inteiramente dentro do ator e, como tal, não é uma função da interação com o outro.

Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.2. n.3, jan./jun., 2013

Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>>



expectativas e comportamento. As normas que evoluem da interação são tratadas como regras e regularidades comportamentais, que são externas aos atores e que resistem à mudança por causa dos custos transacionais da criação de novas normas. A análise da Teoria dos Jogos sobre a cooperação entre egoístas é, em sua base, comportamental.

Uma análise construtivista da cooperação, em contraste, se concentraria em explicar como as expectativas produzidas pelo comportamento afetam identidades e interesses. O processo de criação de instituições é de internalização de novos entendimentos de si próprio e de outro, de adquirir novas funções de identidade, não somente de criar restrições externas sobre o comportamento de atores exogenamente constituídos⁸⁵. Mesmo que não seja assim intencionado, em outras palavras, o processo pelo qual egoístas aprendem a cooperar é, ao mesmo tempo, um processo de reconstrução de seus interesses em termos de comprometimentos compartilhados com as normas sociais. Ao longo do tempo, isto tenderá a transformar uma interdependência positiva de *resultados* em uma interdependência positiva de *utilidades* ou em interesse coletivo organizado em torno das normas em questão. Estas normas resistirão à mudança porque estão atadas aos comprometimentos dos atores às suas identidades e a seus interesses, não meramente por causa de custos transacionais. Uma análise construtivista do “problema da cooperação” é, em outras palavras, cognitiva em sua base, em vez de comportamental, uma vez que aquela trata o conhecimento intersubjetivo que define a estrutura de identidades e interesses, do “jogo”, como endógeno à, e instanciado pela própria, interação.

O debate acerca do futuro da segurança coletiva na Europa Ocidental pode ilustrar a significância dessa diferença. Uma análise do liberalismo fraco ou do

⁸⁵ Para fazer justiça a Axelrod, ele aponta que a internalização das normas é uma possibilidade real que pode aumentar a resistência das instituições. Meu ponto é o de que essa importante ideia não pode ser derivada a partir de uma abordagem à teoria que toma as identidades e os interesses como exogenamente dados.



TRADUÇÃO: A ANARQUIA É O QUE OS ESTADOS FAZEM DELA... (ALEXANDER WENDT)

racionalismo assumiria que o “portfólio” de interesses dos estados europeus não mudou fundamentalmente e que a emergência de novos fatores, como o colapso da ameaça soviética e a ascensão da Alemanha, alterariam suas proporções de custo-benefício para buscar arranjos atuais, causando, portanto, a quebra de instituições existentes. Os Estados europeus formaram instituições colaborativas permanentes, razões egoístas exogenamente constituídas, e as mesmas razões podem levá-los a rejeitar estas instituições; o jogo da política de poder europeia não tem mudado. Uma análise dos liberais fortes ou dos construtivistas acerca desse problema sugeriria que quatro décadas de cooperação podem ter transformado uma interdependência positiva de resultados em uma “identidade europeia” coletiva, nos termos dos quais os estados definem crescentemente seus interesses próprios⁸⁶. Mesmo se as razões egoístas fossem o ponto de partida da União Europeia, o processo de cooperação tenderia a redefinir estas razões ao reconstruir identidades e interesses em termos de novos entendimentos intersubjetivos e novos comprometimentos. As mudanças na distribuição do poder durante o final do século XX são, indubitavelmente, um desafio a esses novos entendimentos, mas não é como se os estados europeus ocidentais tivessem algum interesse inerente, exogenamente dado, de abandonarem a segurança coletiva, caso o preço seja justo. Suas identidades e seus interesses de segurança são contínuos no processo, e se as identidades coletivas tornam-se incorporadas, estas serão resistentes à mudança, assim como as egoístas⁸⁷. Por meio da participação em novas formas de conhecimento social, em outras palavras, os estados europeus da década de 1990 podem não ser mais os estados da de 1950.

TEORIA ESTRATÉGICA CRÍTICA E SEGURANÇA COLETIVA

A transformação da identidade e do interesse por meio de uma “evolução da cooperação” se defronta com duas restrições importantes. A primeira é a de que o

⁸⁶ Sobre a “identidade europeia”, Cf. Barry Buzan et al., eds., *The European Security Order Recast* (Londres: Editora Pinter, 1990), pág. 45-63.

⁸⁷ Sobre a “incorporação”, Cf. John Ruggie, “International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in a Postwar Economic Order”, in Krasner, *International Regimes*, pág. 195-232.

Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.2. n.3, jan./jun., 2013

Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>>



processo é incremental e lento. Os objetivos dos atores em tal processo são tipicamente os de realizar ganhos conjuntos dentro daquilo que definem como um contexto relativamente estável e é improvável, portanto, que se engajem em uma reflexão substancial sobre como mudar os parâmetros desse contexto (incluindo a estrutura de identidades e interesses) e também em políticas especificamente desenhadas para trazer tamanhas mudanças. Aprender a cooperar pode mudar tais parâmetros, mas isto ocorre como uma consequência não intencional de políticas seguidas por outras razões, e não como um resultado de esforços intencionais para transcender instituições existentes.

Uma segunda e mais fundamental restrição é a de que a história da evolução da cooperação pressupõe que os atores não se identifiquem negativamente uns com os outros. Estes devem estar preocupados primariamente com ganhos absolutos; até o ponto em que a antipatia e a desconfiança os levem a definir suas seguranças em termos relativistas, será difícil aceitar as vulnerabilidades que se observam na cooperação⁸⁸. Isto é importante porque é precisamente o “equilíbrio central” no sistema de estados que parece estar tão frequentemente em aflito com tal pensamento competitivo, e os realistas podem, portanto, argumentar que a possibilidade de cooperação dentro de um “polo” (por exemplo, o Ocidente) é parasitária na dominância da cooperação entre polos (o conflito Oriente-Occidente). As relações entre os polos podem ser passíveis de alguma reciprocidade positiva em áreas tais como controle de armas, mas a atmosfera da desconfiança deixa pouco espaço para tal cooperação e suas consequências transformadoras⁸⁹. As condições de identificação negativa, que fazem da “evolução da cooperação” algo mais necessário, trabalham justamente contra tal lógica.

⁸⁸ Cf. Grieco, “Anarchy and the Limits of Cooperation”.

⁸⁹ Sobre as dificuldades de se criar regimes de segurança cooperativos, dado os interesses competitivos, Cf. Robert Jervis, “Security Regimes”, in Krasner, *International Regimes*, pág. 173-94; e Charles Lipson, “International Cooperation in Economic and Security Affairs,” *World Politics* 37 (Outubro 1984), pág. 1-23.



TRADUÇÃO: A ANARQUIA É O QUE OS ESTADOS FAZEM DELA... (ALEXANDER WENDT)

Essa situação aparentemente intratável pode, no entanto, ser passível de uma lógica diferente de transformação, dirigida mais por esforços autoconscientes para mudar estruturas de identidade e interesse do que por consequências não intencionais. Tal voluntarismo pode parecer contradizer o espírito do construtivismo, uma vez que os aspirantes revolucionários são, presumivelmente, eles mesmos efeitos da socialização em relação à estrutura de identidade e interesse. Como podem pensar sobre mudar aquilo a que devem suas identidades? A possibilidade está na distinção entre a determinação social de si próprio e da determinação pessoal da escolha, entre o que Mead chamou de "mim" ⁹⁰ e de "eu" ⁹¹. O "mim" é aquela parte de subjetividade que é definida em termos dos outros; as expectativas de caráter e comportamento da função da identidade de uma pessoa enquanto "professor" ou dos Estados Unidos enquanto "líderes da aliança", por exemplo, são socialmente constituídas. As funções não são desempenhadas de maneira mecânica de acordo com roteiros precisos, mas são "tomadas" e adaptadas, entretanto, em formas idiossincráticas por cada ator ⁹². Mesmo nas situações mais constrangedoras, a execução da função envolve uma escolha por parte do ator. O "eu" é parte da subjetividade na qual reside essa apropriação e reação às funções e às suas liberdades existenciais correspondentes.

O fato de que funções são "tomadas" significa que, em princípio, os atores sempre têm uma capacidade para "planejamento de caráter" – de engajar-se em reflexão crítica acerca de si próprio e de escolhas projetadas a trazer mudanças em suas vidas ⁹³. Mas quando, ou sob quais condições, pode essa capacidade criativa ser

⁹⁰ No texto original, Wendt utiliza o pronome, em inglês, "me" (*Nota do Tradutor*).

⁹¹ Cf. Mead, *Mind, Self, and Society*. Para discussões úteis sobre esta distinção e suas implicações às noções de criatividade em sistemas sociais, Cf. George Cronk, *The Philosophical Anthropology of George Herbert Mead* (Nova York: Editora Peter Lang, 1987), pág. 3640; e Howard, "From Changing Selves Toward Changing Society".

⁹² Turner, "Role-Taking".

⁹³ Sobre o "planejamento de caráter", Cf. Jon Elster, *Sour Grapes: Studies in the Subversion of Rationality* (Cambridge: Editora da Universidade de Cambridge, 1983), pág. 117. Para outras abordagens do problema da mudança autoiniciada, Cf. Harry Frankfurt, "Freedom of the Will and the Concept of a Person", *Journal of Philosophy* 68 (Janeiro 1971), pág. 5-20; Amartya Sen, "Rational Fools:



exercida? Claramente, na maior parte do tempo, não se pode: se os atores estivessem constantemente reinventando suas identidades, a ordem social seria impossível e a relativa estabilidade de identidades e interesses no mundo real é um indicativo da nossa propensão para a ação habitual, em vez de criadora. A escolha consciente excepcional para transformar ou transcender funções tem ao menos duas precondições. Primeiro, deve haver uma razão para pensar em si próprio em novos termos. Isto é mais provável de decorrer da presença de novas situações sociais que não podem ser manejadas em termos de autoconcepções preexistentes. Segundo, os custos esperados da mudança intencional de função – as sanções impostas por outros com quem se interagiu em funções anteriores – não podem ser maiores do que as recompensas.

Quando essas condições estão presentes, os atores podem engajar em autorreflexão e em práticas especificamente projetadas para transformar suas identidades e seus interesses e, então, para “mudar os jogos” em que estão incorporados. Tal teoria e prática estratégica “crítica” não tem recebido a atenção que merece dos estudantes de política internacional (provavelmente outro legado dos interesses exogenamente dados), tendo em conta particularmente que um dos mais importantes fenômenos da política internacional contemporânea, a política do “Novo Pensamento” de Mikhail Gorbachev, seja precisa e provavelmente isso⁹⁴. Permitam-me, portanto, utilizar desta política como um exemplo de como os estados podem

A Critique of the Behavioral Foundations of Economic Theory," *Philosophy and Public Affairs* 6 (Verão 1977), pág. 317-44; e Thomas Schelling, "The Intimate Contest for Self-Command," *The Public Interest* 60 (Verão 1980), pág. 94-118.

⁹⁴ Para visões gerais úteis sobre o Novo Pensamento, Cf. Mikhail Gorbachev, *Perestroika: New Thinking for Our Country and the World* (Nova York: Editora Harper & Row, 1987); Vendulka Kubalkova e Albert Cruickshank, *Thinking New About Soviet "New Thinking"* (Berkeley: Instituto de Estudos Internacionais, 1989); e Allen Lynch, *Gorbachev's International Outlook: Intellectual Origins and Political Consequences* (Nova York: Instituto para Estudos Leste-Oeste, 1989). Não está claro até que ponto o Novo Pensamento seja uma política consciente e oposta a uma política *ad hoc*. O intenso debate teórico e político dentro da União Soviética acerca do Novo Pensamento e a ideia frequentemente declarada de tirar a “desculpa” Ocidental por temer a União Soviética sugerem que seja uma política consciente, mas permanecerei aqui agnóstico e simplesmente assumirei que pode ser produtivamente interpretado “como se” tivesse a forma que descrevi.



TRADUÇÃO: A ANARQUIA É O QUE OS ESTADOS FAZEM DELA... (ALEXANDER WENDT)

transformar um sistema competitivo em um cooperativo, dividindo o processo transformativo em quatro fases.

A primeira fase da transformação intencional é a quebra do consenso acerca de comprometimentos com a identidade. No caso soviético, os comprometimentos com a identidade centraram-se na teoria imperialista leninista, com a crença de que as relações entre estados capitalistas e socialistas são inerentemente conflituosas e acerca dos padrões de aliança que esta crença engendrou. Na década de 1980, o consenso dentro da União Soviética sobre a teoria leninista desmantelou-se por uma série de razões, dentre as quais, principalmente, parece ter sido a incapacidade do estado de adequar-se ao desafio econômico-tecnológico-militar do Ocidente, o declínio de legitimidade política no país e a garantia, por parte do Ocidente, de que não pretendia invadir a União Soviética, uma garantia que reduziu os custos externos da mudança de função ⁹⁵. Estes fatores calcaram o caminho para a transição de liderança radical e para o subsequente “descongelamento dos esquemas de conflito” no tocante às relações com o Ocidente ⁹⁶.

A quebra do consenso torna possível um segundo estágio de examinação crítica das velhas ideias acerca de si próprio e de outros e, por extensão, das estruturas de interação pelas quais as ideias têm sido sustentadas. Em períodos relativamente estáveis de funções de identidade, as ideias e estruturas podem se tornar reificadas e, portanto, serem tratadas como coisas que existem independentemente da ação social. Se assim for, a segunda fase é de desnaturalização, de identificação das práticas que reproduzem ideias aparentemente

⁹⁵ Para visões gerais úteis acerca desses fatores, Cf. Jack Snyder, "The Gorbachev Revolution: A Waning of Soviet Expansionism?" *World Politics* 12 (Inverno 1987-88), pág. 93-121; e Stephen Meyer, "The Sources and Prospects of Gorbachev's New Political Thinking on Security", *International Security* 13 (Outono 1988), pág. 124-63.

⁹⁶ Cf. Daniel Bar-Tal et al., "Conflict Termination: An Epistemological Analysis of International Cases," *Political Psychology* 10 (Junho 1989), pág. 233-55. Para um exemplo não relacionado, mas interessante, de como cognições em mudança tornam possível a mudança organizacional, Cf. Jean Bartunek, "Changing Interpretive Schemes and Organizational Restructuring: The Example of a Religious Order", *Administrative Science Quarterly* 29 (Setembro 1984), pág. 355-72.



inevitáveis acerca de si próprio e de outros; até este ponto, torna-se uma forma de teoria "crítica", em vez de teorias de "solução de problemas" ⁹⁷. O resultado de tal crítica deve ser o de uma identificação de novos "possíveis eus" e aspirações ⁹⁸. O "Novo Pensamento" incorpora tal teorização crítica. Gorbachev quer livrar a União Soviética da lógica social coerciva da Guerra Fria e engajar o Ocidente em cooperação de longo alcance. Em direção a este fim, ele rejeitou a crença leninista do conflito de interesses inerentes entre estados socialistas e capitalistas e, talvez mais importante, reconheceu a função crucial que desempenhavam as práticas agressivas soviéticas de sustentar aquele conflito.

Tal repensar abre caminho para uma terceira fase de novas práticas. Na maioria dos casos, não é suficiente repensar as ideias acerca de si próprio e de outros, uma vez que velhas identidades têm sido sustentadas por sistemas de interação com *outros* atores, práticas das quais permanecem um fato social para o agente transformador. A fim de mudar a si próprio, portanto, é frequentemente necessário mudar as identidades e os interesses dos outros que ajudam a sustentar esses sistemas de interação. A forma para induzir tal mudança é por meio das próprias práticas e, em específico, da prática de "*altercasting*" – uma técnica de controle interativo na qual o "eu" utiliza táticas de autoapresentação e de direção de cena, na tentativa de enquadrar as definições das situações sociais de outros em maneiras que criem a função que o "eu" deseja que o "outro" desempenhe ⁹⁹. Com efeito, no *altercasting*, o "eu" tenta induzir o "outro" a tomar uma nova identidade (e, portanto, de alistar o "outro" no esforço do "eu" de mudar a si próprio) ao tratar o

⁹⁷ Cf. Robert Cox, "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory", in Keohane, *Neorealism and Its Critics*, pág. 204-55. Cf. também Brian Fay, *Critical Social Science* (Ithaca, Nova York: Editora da Universidade de Cornell, 1987).

⁹⁸ Hazel Markus e Paula Nurius, "Possible Selves", *American Psychologist* 41 (Setembro 1986), pág. 954-69.

⁹⁹ Cf. Goffman, *The Presentation of Self in Everyday Life*; Eugene Weinstein e Paul Deutschberger, "Some Dimensions of Altercasting", *Sociometry* 26 (Dezembro 1963), pág. 454-66; e Walter Earle, "International Relations and the Psychology of Control: Alternative Control Strategies and Their Consequences", *Political Psychology* 7 (Junho 1986), pág. 369-75.



TRADUÇÃO: A ANARQUIA É O QUE OS ESTADOS FAZEM DELA... (ALEXANDER WENDT)

"outro" *como se* já tivesse essa identidade. A lógica disto segue diretamente da teoria do espelho da formação de identidade, na qual a identidade do "outro" é um reflexo das práticas do "eu"; ao mudar estas práticas, o "eu" começa a mudar a concepção que o "outro" tem de si próprio.

Do que devem consistir essas práticas depende da lógica pela qual as identidades preexistentes foram sustentadas. Sistemas de segurança competitivos são sustentados por práticas que criam insegurança e desconfiança. Neste caso, as práticas transformadoras devem se esforçar a ensinar outros estados que um estado pode ser confiado e que não deve ser visto como uma ameaça à segurança dos outros. A forma mais rápida para fazer isso é realizando iniciativas unilaterais e comprometimentos autovinculados com suficiente significância para que o outro estado seja confrontado com "uma oferta que não pode negar" ¹⁰⁰. Gorbachev tentou fazer isso ao retirar a União Soviética do Afeganistão e do leste europeu, implementando cortes assimétricos em forças nucleares e convencionais, apelando a uma "defesa defensiva" e assim por diante. Além disso, ele lançou o Ocidente no papel de estar moralmente obrigado a dar ajuda e conforto à União Soviética, enfatizou os laços de destino comum entre a União Soviética e o Ocidente e indicou que o progresso futuro nas relações Leste-Oeste depende do Ocidente assumir a identidade que está sendo projetada em si próprio. Estas ações são todas dimensões do *altercasting*, cuja intenção é tirar a "desculpa" do Ocidente para desconfiar da União Soviética, as quais, na visão de Gorbachev, ajudaram a sustentar identidades competitivas no passado.

Contudo, essas práticas não podem, em si mesmas, transformar um sistema de segurança competitivo, uma vez que, caso não sejam reciprocadas pelo "outro", irão

¹⁰⁰ Cf. Volker Boge e Peter Wilke, "Peace Movements and Unilateral Disarmament: Old Concepts in a New Light," *Arms Control* 7 (Setembro 1986), pág. 156-70; Zeev Maoz e Daniel Felsenthal, "Self-Binding Commitments, the Inducement of Trust, Social Choice, and the Theory of International Cooperation", *International Studies Quarterly* 31 (Junho 1987), pág. 177-200; e V. Sakamoto, "Unilateral Initiative as an Alternative Strategy," *World Futures*, vol. 24, números 1- 4 , 1987, pág. 107-34.

Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.2. n.3, jan./jun., 2013

Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>>



expor o “eu” ao papel de “idiota” e rapidamente fazer “murchar a videira”. A fim de que a prática crítico-estratégica possa mudar identidades competitivas, deve-se ser recompensado pelo “outro”, fato que irá encorajar mais práticas dessa natureza pelo “eu” e assim por diante ¹⁰¹. No decorrer do tempo, isso institucionalizará uma identificação positiva, em vez de negativa, entre a segurança de si próprio e a do outro, e fornecerá, portanto, uma base intersubjetiva firme para o que inicialmente eram comprometimentos experimentais em relação a novas identidades e interesses ¹⁰².

Não obstante a retórica atual sobre o fim da Guerra Fria, os céticos podem ainda duvidar se Gorbachev (ou algum líder futuro) irá obter êxito em construir uma base intersubjetiva para uma nova função de identidade soviética (ou russa). Há importantes fontes de resistência (doméstica, burocrática e ideológico-cognitiva) no Oriente e no Ocidente a tal mudança, dentre as quais uma não menos importante são os tremores da posição doméstica das forças democráticas. Mas, se meu argumento sobre a função do conhecimento intersubjetivo de criar estruturas competitivas de identidade e interesse estiver certo, então, pelo menos, o “Novo Pensamento” mostra uma maior apreciação – consciente ou não – da profunda estrutura da política de poder do que aquela a que estamos acostumados na prática das relações internacionais.

CONCLUSÃO

Todas as teorias de relações internacionais são baseadas em teorias sociais da relação entre agência, processo e estrutura social. As teorias sociais não determinam

¹⁰¹ Sobre recompensas, Cf. Thomas Milburn e Daniel Christie, “*Rewarding in International Politics*”, *Political Psychology* 10 (Dezembro 1989), pág. 625-45.

¹⁰² A importância da reciprocidade em completar o processo de transformação estrutural faz a lógica nessa fase similar àquela da “evolução da cooperação”. A diferença é de pré-requisitos e de objetivo: na primeira, a redefinição experimental do “eu” acerca de si próprio lhe permite tentar mudar o “outro” ao agir “como se” ambos estivessem jogando um novo jogo; na última, o “eu” age somente com base em interesses dados e em experiências anteriores, com a transformação emergindo somente como uma consequência não intencionada.



TRADUÇÃO: A ANARQUIA É O QUE OS ESTADOS FAZEM DELA... (ALEXANDER WENDT)

o conteúdo da nossa teorização internacional, mas estruturam as perguntas que fazemos sobre a política mundial e nossas abordagens para respondê-las. A questão substantiva em jogo, nos debates sobre teoria social, é que tipo de fundamento oferece o mais produtivo conjunto de perguntas e estratégias de pesquisa para explicar as mudanças revolucionárias que parecem estar ocorrendo no sistema internacional do final do século XX. Posto de forma simples, como devem ser as teorias sistêmicas de relações internacionais? Como estas devem conceber a relação entre estrutura e processo? Devem ser baseadas exclusivamente em analogias “microeconômicas”, nas quais as identidades e os interesses são exogenamente dados pela estrutura e o processo é reduzido às interações dentro destes parâmetros? Ou devem também ser baseadas em analogias “sociológicas” e “sócio-psicológicas”, nas quais as identidades e os interesses e, portanto, o significado da estrutura, são endógenos ao processo? Deve um individualismo-comportamental ou um construtivismo-cognitivo ser a base para teorias sistêmicas da política mundial?

Não obstante este artigo, essa questão é, em última análise, de natureza empírica por duas razões. Primeiro, sua resposta depende, em parte, de quão importante é a interação entre estados para a constituição de suas identidades e interesses. Por um lado, pode ser que fatores domésticos ou genéticos, que ignorei sistematicamente, sejam de fato determinantes muito mais importantes das identidades e dos interesses do que fatores sistêmicos. Considerando-se o ponto até o qual isto é verdade, a abordagem individualista ou racionalista, além do privilégio inerente da estrutura sobre o processo, torna-se substancialmente mais apropriada para a teoria sistêmica (se não para teorias de primeira e segunda imagem), uma vez que as identidades e os interesses são, *de facto*, amplamente exógenos à interação entre estados. Por outro lado, se os fatores ignorados são relativamente desimportantes ou se a importância do sistema internacional varia historicamente (talvez com o nível de densidade dinâmica e interdependência do sistema), então, tal



enquadramento não seria apropriado como fundamento exclusivo para a teoria sistêmica geral.

Segundo, a resposta à pergunta sobre como devem ser as teorias sistêmicas depende de quão facilmente as identidades e os interesses dos estados podem mudar como resultado da interação sistêmica. Mesmo que a interação seja inicialmente importante em construir identidades e interesses, uma vez institucionalizada sua lógica, pode se tornar extremamente difícil transformá-la. Se o significado da estrutura para a ação estatal muda tão lentamente que se torna um parâmetro *de facto* dentro do qual ocorre o processo, então ele pode ser novamente substancialmente apropriado para adotar a suposição racionalista de que as identidades e os interesses são algo dado (mesmo que, repito, isso possa variar historicamente).

Não podemos enfrentar essas questões empíricas, no entanto, ao menos que tenhamos um quadro de trabalho para realizar uma pesquisa sistêmica que trate da identidade e do interesse do estado como uma investigação tanto teórica quanto empírica. Permitam-me enfatizar que isto *não* quer dizer que jamais devemos tratar identidades e interesses como algo dado. O enquadramento dos problemas e das estratégias de pesquisa deve ser induzido por perguntas, em detrimento de métodos, e, se não estamos interessados na formação de identidades e interesses, podemos pensar nas suposições do discurso racionalista como algo perfeitamente razoável. Nada deste artigo, em outras palavras, deve ser encarado como um ataque ao racionalismo *per se*. Pela mesma moeda, no entanto, não devemos permitir que esta postura analítica legítima se torne uma postura *de facto* ontológica com respeito ao conteúdo da teoria de terceira imagem, pelo menos não até que tenhamos determinado que a interação sistêmica não desempenha um papel importante nos processos de formação de identidades e interesses. Não devemos escolher nossas antropologias filosóficas e teorias sociais prematuramente. Ao argumentar que não



TRADUÇÃO: A ANARQUIA É O QUE OS ESTADOS FAZEM DELA... (ALEXANDER WENDT)

podemos derivar uma estrutura de autoajuda de identidades e interesses unicamente do princípio da anarquia – ao argumentar que a anarquia é o que os estados fazem dela – este artigo desafiou uma importante justificativa para ignorar os processos de formação de identidades e interesses na política mundial. Como tal, o artigo ajuda a definir o palco de pesquisa às questões empíricas levantadas acima e, portanto, ao debate sobre se as suposições comunitaristas ou individualistas são um melhor fundamento para a teoria sistêmica.

Tentei indicar, pelo exemplo bruto, o que tal agenda de pesquisa poderia ser. Seu objetivo deve ser o de avaliar a relação causal entre a prática e a interação (como variáveis independentes) e as estruturas cognitivas em nível de estados individuais e de sistemas de estados que constituem identidades e interesses (como variáveis dependentes) – isto é, a relação entre o que os atores *fazem* e o que eles *são*. Podemos ter alguma noção *a priori* de que atores estatais e estruturas sistêmicas são “mutuamente constitutivos”, mas isto nos diz pouco na ausência de um entendimento de como as mecânicas da interação diádica, triágica e de ator-*n* moldam e são, em retorno, moldadas pelas “pilhas de conhecimento” que constituem coletivamente identidades e interesses e, mais amplamente, que constituem as estruturas da vida internacional. Especialmente importante a esse respeito é o papel da prática de moldar atitudes em direção ao caráter da naturalidade dessas estruturas. Como e por que os atores reificam estruturas sociais, e sob quais condições eles desnaturalizam tais reificações?

O estado-centrismo dessa agenda pode chocar alguns, especificamente os pós-modernos, como algo “depressivamente familiar”¹⁰³. A importância dos estados relativamente às corporações multinacionais, aos novos movimentos sociais, às transnacionais e às organizações intergovernamentais está claramente em declínio, e formas “pós-modernas” de política mundial merecem mais atenção de pesquisa do

¹⁰³ Yale Ferguson e Richard Mansbach, “Between Celebration and Despair: Constructive Suggestions for Future International Theory”, *International Studies Quarterly* 35 (Dezembro 1991), pág. 375.

Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.2. n.3, jan./jun., 2013

Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>>



que se tem recebido. Mas também acredito, como os realistas, que no médio prazo os estados soberanos permanecerão os atores politicamente dominantes no sistema internacional. Qualquer transição para novas estruturas de autoridade e identidade política globais – para políticas “pós-internacionais” – será mediada e dependente da resolução institucional específica da tensão entre a unidade e a diversidade, ou do particularismo e da universalidade, que é o estado soberano¹⁰⁴. Em tal mundo, deverá continuar existindo espaço para teorias de política interestatal anárquica, ao lado de outras formas de teoria internacional; até este ponto, sou estadista e realista. Argumentei neste artigo, no entanto, que o estadismo não precisa estar vinculado a ideias realistas sobre o que “estado” deve significar. As identidades e os interesses do estado podem ser coletivamente transformados dentro do contexto anárquico por vários fatores – individuais, domésticos, sistêmicos ou transnacionais – e, como tal, são uma importante variável dependente. Tal reconstrução da teoria internacional estadocêntrica é necessária se formos teorizar adequadamente sobre as formas emergentes de identidade política transnacional que os estados soberanos ajudarão trazer à existência. Neste ponto, espero que o estadismo, assim como o estado, possa ser historicamente progressivo.

Argumentei que os proponentes do “liberalismo forte” e os construtivistas podem e devem unir forças e contribuir para uma teoria internacional orientada para o processo. Cada grupo tem fraquezas características que são complementadas pela força do outro. Em parte pela decisão de adotar uma abordagem teórica de escolha para a construção da teoria, os neoliberais têm sido incapazes de traduzir seus trabalhos sobre a construção de instituições e de aprendizagem complexa a uma teoria sistêmica que escape da prioridade explanatória da preocupação realista com a estrutura. Sua fraqueza, em outras palavras, é uma prolongada falta de vontade para

¹⁰⁴ Para excelentes discussões sobre essa tensão, Cf. Walker, "Sovereignty, Identity, Community"; e R. B. J. Walker, "Security, Sovereignty, and the Challenge of World Politics," *Alternatives* 15 (Inverno 1990), pág. 3-27. Sobre as dependências institucionais, Cf. Stephen Krasner, "Sovereignty: An Institutional Perspective," *Comparative Political Studies* 21 (Abril 1988), pág. 66-94.



TRADUÇÃO: A ANARQUIA É O QUE OS ESTADOS FAZEM DELA... (ALEXANDER WENDT)

transcender, em nível de teoria sistêmica, a suposição individualista de que as identidades e os interesses são exogenamente dados. Os construtivistas trazem a essa falta de resolução uma ontologia comunitária sistemática, na qual o conhecimento intersubjetivo constitui identidades e interesses. Em sua parte, no entanto, os construtivistas têm frequentemente devotado demasiado esforço às questões de ontologia e de constituição e pouco esforço às questões causais e empíricas sobre como as identidades e os interesses são produzidos pela prática em condições anárquicas. Como resultado, os construtivistas não levaram a cabo os discernimentos neoliberais de aprendizagem e cognição social.

Uma tentativa de utilizar um discurso interacionista simbólico-estruturacionista para fazer ponte entre as duas tradições de pesquisa, nenhuma das quais subscrevem a tal discurso, provavelmente não irá agradar a ninguém. Mas, em parte, isto se deve ao fato de os dois “lados” terem se pendurado nas diferenças sobre o *status* epistemológico da ciência social. O estado das ciências sociais e, especificamente, das relações internacionais é de tal forma que as prescrições e conclusões epistemológicas são, na melhor das hipóteses, prematuras. Questões diferentes envolvem diferentes padrões de inferência; rejeitar certas questões porque suas respostas não podem se conformar aos padrões da física clássica é cair na armadilha da ciência social conduzida pelo método, em vez da pergunta. Pela mesma moeda, no entanto, abrir mão das restrições artificiais das concepções do positivismo lógico sobre a investigação científica não nos força a abrir mão da “Ciência”. Além disso, há pouca razão para atribuir tanta importância à epistemologia. Nem o positivismo, nem o realismo científico ou nem o pós-estruturalismo, explicam-nos a estrutura e as dinâmicas da vida internacional. As filosofias da ciência não são teorias de relações internacionais. A boa notícia é que os “liberais fortes” e os construtivistas modernos e pós-modernos estão fazendo perguntas semelhantes sobre a substância das relações internacionais, o que diferencia ambos os grupos da aliança neorrealista-racionalista.



RODRIGO DUQUE ESTRADA

Os “liberais fortes” e os construtivistas têm muito a aprender um com o outro, caso possam enxergar isso através da fumaça e do calor da epistemologia.

Tradução

Recebido em 09.01.2013

Aprovado em 26.08.2013



MONÇÕES

Revista de Relações Internacionais da UFGD

ISSN 2316-8323

DISSERTAÇÕES E TESES NA ÁREA DA AMÉRICA LATINA (2010 e 2013)

Muito já se falou e se escreveu sobre a expansão do campo e das pesquisas e, conseqüentemente, das publicações na área de relações internacionais. A equipe da Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD selecionou 12 dissertações e teses defendidas, nos principais programas de pós-graduação stricto-sensu do país, nos últimos quatro anos, todas disponíveis nos sites dos respectivos programas.

A equipe fez uma breve amostragem dos trabalhos. Buscou-se privilegiar a pluralidade dos programas de pós-graduação e a diversidade da temática abordada por essas pesquisas. Com isso, espera-se demonstrar a ampliação quantitativa e qualitativa da agenda das pesquisas na área da América Latina, bem como, ajudar a difusão das obras entre os membros da comunidade acadêmica. Por fim, destaca-se que o atual banco de resumo **não é** um índice qualitativo dos trabalhos.

Caso você queira apresentar o resumo de seu trabalho final de curso de pós-graduação, por gentileza, envie para nossa editoria: revistamoncoes@ufgd.edu.br

Boa pesquisa!

Equipe Monções



Autor (a)	José Aparecido Rolon
Título	Paraguai: transição democrática e política externa
Orientador (a)	Leonel Itaussu de Almeida Mello
Defesa	2010
Programa / Instituição	USP – Ciência Política - Doutorado
Resumo:	Esta pesquisa tem por objetivo discutir o Paraguai contemporâneo. Tratará de sua política interna e externa a partir do governo do Gal. Alfredo Stroessner, pondo em relevo suas características essenciais, bem como sua relação com a Argentina, Brasil e Estados Unidos. Apresentar-se-á um país moderno e complexo que, apesar de suas vicissitudes, é de singular importância geoestratégica na região. Também será discutida sua transição de um tipo de regime autoritário para a democracia com características e dinâmicas próprias e marcadamente distinta daquelas de seus vizinhos mais influentes. Pretende-se por último debater a possível relação entre suas políticas interna e externa. Com relação ao referencial teórico, não houve opção por uma corrente específica, mas antes optou-se por uma literatura mais tipicamente dos autores paraguaios cuja ênfase esteve mais próxima do campo geopolítico e da teoria da interdependência em razão das particularidades desse país.
Palavras-Chave	Geopolítica, Paraguai, Política Externa, Política interna, Transição política.
Link	http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-30042010-114706/pt-br.php



Autor (a)	Tiago Peterlevitz
Título	Conceituando e medindo a democracia em Colômbia e Venezuela
Orientador (a)	Rogério Bastos Arantes
Defesa	2011
Programa / Instituição	USP – Ciência Política - Mestrado
Resumo:	Até o presente, todas as avaliações de regime político tiveram que escolher um lado ao depararem-se com o trade-off entre tipo e grau. Esforços dicotômicos e tricotômicos produziram avaliações tipológicas significativas, mas incapazes de estabelecer gradações entre países muito diferentes. Trabalhos policotômicos ou contínuos forneceram avaliações nuançadas, todavia as tipologias que derivam deles são casuísticas e baseadas em distinções artificiais. Ademais, avaliações de países em desenvolvimento frequentemente apresentam sérios problemas de validade e adequação conceitual. Este estudo usa insights da lógica de fuzzy sets de modo a superar o mencionado trade-off, mediante o desenvolvimento de uma avaliação original de regimes que é contínua e de natureza tanto qualitativa como quantitativa, apresentando maior poder discriminatório do que todas as demais disponíveis na literatura. O trabalho também mostra que aspectos relacionados ao primado da lei são cruciais para o exame de regimes políticos e não podem ser desconsiderados, sobretudo quando países em desenvolvimento são analisados. Colômbia e Venezuela foram os casos em que o arcabouço elaborado foi aplicado, o que resultou em avaliações que apresentam menos problemas de validade e adequação conceitual do que as produzidas por Cheibub, Gandhi e Vreeland, Freedom House e Polity IV.
Palavras-Chave	Democracia. Regimes políticos. Conceituação e mensuração. Colômbia. Venezuela
Link	http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-09042012-135450/pt-br.php



Autor (a)	Juliana Lyra Viggiano Barroso
Título	Análise do contexto intersubjetivo: a política diplomática de promoção da democracia dos Estados Unidos para a América Latina no pós-guerra fria
Orientador (a)	Rafael Antonio Duarte Villa
Defesa	2010
Programa / Instituição	USP – Ciência Política – Doutorado
Resumo:	Essa pesquisa pretende analisar as políticas diplomáticas de promoção da democracia dos Estados Unidos para a América Latina a partir de dois casos específicos: o autogolpe no Peru, em 1992, e o 'golpe institucional' em Honduras no ano 2009. Em ambas as ocasiões os Estados Unidos se manifestaram em favor da restauração da ordem constitucional democrática e agiram de forma coordenada com a Organização dos Estados Americanos para a aplicação dos mecanismos de defesa da democracia previstos em seu quadro normativo, isto é, a Resolução 1080, substituída em 2001 pela Carta Democrática Interamericana. O construtivismo tal como proposto por Kratochwil consiste no referencial teórico que orienta essa pesquisa.
Palavras-Chave	América Latina; Estados Unidos; Promoção da democracia.
Link	http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-12112010-121057/pt-br.php



Autor (a)	Pedro Feliú Ribeiro
Título	Comportamento legislativo e política externa na América Latina
Orientador (a)	Amâncio Jorge Silva Nunes de Oliveira
Defesa	2012
Programa / Instituição	USP – Ciência Política – Doutorado
Resumo:	<p>Como votam os legisladores latino-americanos em temas de política externa? Essa pergunta é norteadada por um longo debate na literatura especializada acerca da especificidade da política externa em relação às demais políticas públicas e sua influência no comportamento legislativo. Por um lado, argumenta-se uma tendência a um comportamento unificado entre os partidos políticos nos temas internacionais, revelando baixa politização da política externa na arena legislativa. O elevado custo eleitoral de se opor à política externa presidencial, o baixo retorno eleitoral dos temas internacionais e a maior capacidade institucional do Poder Executivo conduzir a política externa do país são alguns dos principais argumentos desta perspectiva analítica. Por outro lado, enfatiza-se a importância dos arranjos e coalizões domésticas na formulação da política externa, apontando semelhança entre os comportamentos legislativos nas arenas doméstica e internacional. A diluição entre a fronteira que divide os assuntos domésticos e internacionais, assim como o crescente efeito distributivo advindo da política externa em economias cada vez mais interdependentes são alguns dos fatores explicativos desta perspectiva teórica. Embora haja grande profusão de estudos acerca do comportamento legislativo na política externa cujo objeto é o caso norte-americano, para o caso dos países latino-americanos ainda há um baixo número de trabalhos empíricos, especialmente aqueles que incluem mais de um caso na análise. Assim, a presente tese analisa as votações nominais em temas de política externa em seis países latino-americanos: Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai e Peru. São dois os principais objetivos. Primeiro, comparar o comportamento legislativo em temas de política externa e doméstica a fim determinar semelhanças e diferenças em alguns aspectos centrais: o nível de unidade partidária, a dimensionalidade dos votos e o nível de conflito interpartidário. Segundo, encontrar os fatores determinantes do voto do legislador latino-americano em temas de política externa. Para tanto, calculamos os índices de Rice dos principais partidos</p>



	<p>políticos dos seis países, comparando-os com os scores da arena doméstica. Fazemos o uso de técnicas de estimação dos pontos ideais dos legisladores latino-americanos em temas de política externa para determinar o nível de conflito interpartidário e a dimensionalidade das votações. Adicionalmente, analisamos o voto do legislador latino-americano em temas de política comercial por meio de regressão logística, incluindo nos modelos explicativos variáveis correspondentes às características socioeconômicas do distrito eleitoral do legislador. Nossos resultados indicam baixa diferenciação entre os níveis de unidade partidária dos partidos políticos nas arenas doméstica e internacional, além de níveis similares de conflito interpartidário, ainda que haja algumas variações importantes entre os casos. Verificou-se baixa dimensionalidade nas votações de política externa em todos os países, interpretada como a disposição dos partidos políticos no contínuo ideológico direita - esquerda e a dicotomia entre governo e oposição. Finalmente, a análise dos modelos logísticos indica, para o caso específico da política comercial, similaridade nos fatores estruturadores do voto do legislador, mais notadamente a dicotomia entre governo e oposição e a ideologia dos partidos políticos. Concluimos a baixa relevância da especificidade da política externa na influência do comportamento legislativo em plenário, comportamento este muito similar às demais políticas públicas.</p>
Palavras-Chave	Comportamento legislativo; Votações nominais; Política externa.
Link	http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-13032013-110702/pt-br.php



BANCO DE RESUMOS: TESES E DISSERTAÇÕES

Autor (a)	Marcelo Francisco Dias
Título	Do estruturalismo da Cepal à teoria da dependência: continuidades e rupturas no estudo do desenvolvimento periférico
Orientador (a)	Rossana Rocha Reis
Defesa	2012
Programa / Instituição	USP – Ciência Política - Mestrado
Resumo:	<p>O presente trabalho busca contribuir na discussão do tema do desenvolvimento e subdesenvolvimento da América Latina, a partir de duas das mais importantes elaborações teóricas já feitas sobre o assunto, o estruturalismo da Cepal e a teoria da dependência. Busca-se fazer uma revisão crítica e sistemática sobre o surgimento, a evolução, e os desdobramentos analíticos e normativos dessas duas grandes escolas do pensamento latino-americano. Em especial, visa explorar as continuidades e rupturas teóricas e metodológicas, em primeiro lugar, entre as interpretações estruturalistas e as interpretações da escola da dependência, e em segundo lugar, entre as distintas vertentes desta última. Argumenta-se que, em ambos os casos, o padrão de continuidade é muito mais proeminente do que se supôs no debate inicial ou de que presume boa parte da literatura especializada, tanto em relação às virtudes, isto é, pensar o desenvolvimento periférico de acordo com suas especificidades histórico-estruturais, quanto, sobretudo, em relação às suas insuficiências, vale dizer, a determinação econômica dos fenômenos políticos e sociais.</p>
Palavras-Chave	Estruturalismo da Cepal; Teoria da dependência; Teorias do desenvolvimento e do subdesenvolvimento da América Latina.
Link	http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-29052013-095004/pt-br.php



Autor (a)	Renata Peixoto de Oliveira
Título	Velhos fundamentos, novas estratégias ?
Orientador (a)	Antonio Fernando Mitre Canahuati
Defesa	2011
Programa / Instituição	UFMG – Ciência Política - Doutorado
Resumo:	A Política Externa venezuelana da última década, notável pelo ativismo e busca por maior autonomia, surgiu em um cenário marcado pela crise do neoliberalismo e por mudanças decorrentes do fim da Guerra Fria. A nova Política Externa, estabelecida pelo regime de Chávez, caracteriza-se por múltiplas estratégias que envolvem uma dimensão geopolítica e outra simbólico-cultural, cujo objetivo principal é fazer com que o país alcance maior projeção internacional. Com tal propósito, são utilizados os recursos energéticos associados à promoção de um novo regime democrático. A reformulação destes dois importantes elementos, petróleo e democracia, determinantes para a projeção externa venezuelana desde o estabelecimento do Pacto de Punto Fijo em 1958, confere à Política Externa do governo Chávez um caráter de ruptura, principalmente, ao se verificar os novos processos de integração regional fomentados pela Venezuela para a América Central e Caribe, regiões de influência tradicional no hemisfério ocidental.
Palavras-Chave	Política externa venezuelana; Integração Latino-americana; Plataforma energética; Democracia participativa e protagônica.
Link	http://hdl.handle.net/1843/BUBD-8HLPPH



Autor (a)	Karen dos Santos Honório
Título	O Significado da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) no Regionalismo Sul-Americano (2000-2012): Um Estudo sobre a Iniciativa e a Participação do Brasil
Orientador (a)	Flavia de Campos Mello
Defesa	2013
Programa / Instituição	Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP) – Pré-requisito para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais
Resumo:	Este trabalho busca entender o significado da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) no cenário do regionalismo sul-americano do século 21, bem como avaliar a participação brasileira nessa iniciativa. Nosso objetivo é o entendimento desse objeto por meio de uma descrição analítica desde seu surgimento até sua incorporação ao Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan) em 2009, procurando entender como a IIRSA funcionou e como os países e órgãos financiadores participaram, focando nosso trabalho no Brasil. Nossa intenção é ir além da análise do “projeto” proposto no começo do ano 2000 (período em que reside grande parte das análises) e avaliar em perspectiva, qual o presente estágio desse processo e o que ele nos indica sobre o atual momento da integração regional na América do Sul. Apontamos que a IIRSA não forjou nenhum arranjo inovador de integração na região e que a iniciativa reforça a tendência de um regionalismo pautado em relações bilaterais sem carga de institucionalidade supranacional, no qual o protagonismo das decisões fica por conta de cada país através de seu corpo técnico participante das reuniões. Dentro dessa lógica cada país agiu conforme seus interesses/capacidades políticas e econômicas, sem coordenação conjunta que efetivasse avanços em termos de implementação do que foi proposto.
Palavras-Chave	América do Sul; Relações econômicas exteriores; Brasil - Relações econômicas exteriores; Desenvolvimento econômico, Bancos de desenvolvimento; Assistência ao desenvolvimento e Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA)
Link	http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/novo/dissertacoes-teses/item/download/136_eb324344ca0062f7ccc9edc7a7e89d69.html



Autor (a)	Roberta Sayuri Monteiro Sakaguchi
Título	O papel dos grupos de interesse no trade policy making” brasileiro: o caso das negociações Brasil-Argentina para o setor automotivo
Orientador (a)	Alexis Toríbio Dantas
Defesa	2011
Programa / Instituição	Universidade do Estado do Rio de Janeiro - Centro de Ciências Sociais - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - Pré-requisito para a obtenção do Título de Mestre em Relações Internacionais - Área de Concentração: Política Internacional
Resumo:	<p>Desde a redemocratização do país em 1985 o MRE já vinha se posicionando à favor do diálogo com os mais diversos grupos e entidades sociais. Neste sentido, observou-se ao longo dos últimos anos um aprofundamento da interação com parlamentares, governos estaduais e municipais, empresários, sindicalistas, ONGs e imprensa. A construção de vínculos entre as organizações da sociedade civil críticas das negociações comerciais ao longo da década de 1990 permite falar na criação de um novo campo de ação coletiva transnacional, definido como um espaço de ação política formado por indivíduos e organizações da sociedade civil que participam do processo de elaboração de um conjunto comum de práticas, objetivos e crenças. O que se pode concluir é que diante de um contexto mais competitivo e globalizado, após processo de abertura comercial e intensificação da participação brasileira nas negociações internacionais, a representação dos interesses da classe empresarial teve que se adaptar criando uma nova forma de organização. Desse modo, o presente trabalho visa analisar a crescente interferência de grupos de interesse no processo de tomada de decisão, no que tange aos assuntos de política externa comercial brasileira, tais como as negociações comerciais internacionais por se tratar de um ambiente cujos interesses da classe empresarial mais podem ser afetados. As negociações comerciais internacionais é o ambiente em que a atuação empresarial mais pode ser percebida. As negociações do Mercosul e da ALCA possibilitam observar a participação ativa destes novos atores. Sendo assim, o trabalho apresenta a nova dinâmica de relacionamento entre Estado e grupos da sociedade civil (classe empresarial) para temas ligados a comércio exterior política estratégica norte-americana.</p>
Palavras-Chave	Negociações comerciais internacionais. Política externa comercial brasileira. Sociedade civil. Empresariado. Indústria automobilística. Acordo de Complementação Econômica 14 (ACE-14). Política Automotiva Comum (PAC)
Link	http://www.ppgri.uerj.br/form/Roberta.pdf



Autor (a)	Carolina Rigotti Coutinho
Título	Relações triangulares e em eixo: uma análise das relações entre Brasil, Argentina e Estados Unidos entre 1990 e 2010
Orientador (a)	André Luiz Reis da Silva
Defesa	2012
Programa / Instituição	UFGRS- Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (Mestrado).
Resumo:	<p>Brasil, Argentina e Estados Unidos têm uma longa história de relações entre si e estes dois países são alguns dos principais parceiros brasileiros tanto em termos políticos e econômicos. Levando em conta essa questão, este trabalho visa analisar as relações entre Brasil, Argentina e Estados Unidos entre 1990 e 2010. Foram utilizados dois conceitos principais para desenvolver a pesquisa: o primeiro deles é o de relações em eixo, ou seja, relações que se dão com países de mesmo nível de desenvolvimento; o segundo é o de relações triangulares, nas quais podem ocorrer tanto de dois atores se afastarem para que haja aproximação com um terceiro quanto de a relação trazer benefícios para todos, em um círculo virtuoso, ou ao menos não gerar perdas. Com isso, uma das questões que este trabalho se propõe a responder é como pode ser classificada a relação triangular entre os três países no período proposto. Como material de pesquisa, foram utilizadas as votações dos três países na Assembleia Geral das Nações Unidas e no Conselho de Segurança, além dos casos que foram levados à solução de controvérsias na Organização Mundial do Comércio (OMC), dos discursos feitos pelos presidentes e Ministros de Relações Exteriores e da análise de outros autores a respeito do tema. O que se percebe ao longo do período é que, de fato, existe uma dinâmica triangular entre Brasil, Argentina e Estados Unidos no período estudado. Durante a década de 1990 ela apresenta a característica de, tanto Brasil quanto Argentina, quando se aproximarem dos Estados Unidos, afastarem-se em suas relações bilaterais. Por outro lado, não existe apenas essa dinâmica triangular, mas também uma dinâmica bilateral própria, a chamada relação em eixo. Mesmo com o afastamento os dois países permanecerem próximos, o que significa dizer que o que houve nesses períodos foi um afastamento relativo. Por outro lado, a partir de 2003 percebe-se um início de mudança nessa dinâmica, com os três países convergindo principalmente nas votações na Organização das Nações Unidas (ONU), o que é um fato</p>



BANCO DE RESUMOS: TESES E DISSERTAÇÕES

	peculiar nas relações entre eles. Com isso, verifica-se uma perspectiva de que essas relações possam evoluir para um círculo virtuoso, apesar da diferença de poder que existe entre os Estados Unidos e os dois países sul-americanos. Por enquanto tem-se apenas o início do que pode ser um processo a ser construído nas próximas décadas.
Palavras-Chave	Política externa; Diplomacia; Estados Unidos; Brasil; Argentina.
Link	http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/67472



Autor (a)	Miguel Osmar Nunez Figueredo
Título	Governanças petrolíferas num cenário de mudanças: o caso do México e da Venezuela
Orientador (a)	Maria Tereza Leopardi Mello
Defesa	2011
Programa / Instituição	UFRJ – Mestrado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED)
Resumo	<p>Os principais países produtores de petróleo da região latino-americana redesenham os seus sistemas de Governança Petrolífera (o sistema de governança petrolífera corresponde à normativa institucional, às regras e às práticas que delimitam a política petrolífera). Nesse contexto, o presente trabalho busca compreender melhor as ideias e o contexto institucional que estabelecem a organização e padrões de atuação nas indústrias petrolíferas de México e da Venezuela. Além disso, compreender melhor os desafios e os obstáculos para a sua evolução futura. Objetiva-se, também identificar os limites da atuação do Estado nas respectivas indústrias petrolíferas. México, embora tenha aprovado a reforma energética no ano de 2008, foi o único país produtor de petróleo da região latino-americana que não realizou grandes reformas ou mudanças radicais no seu sistema de gestão do setor petrolífero. Enquanto que a Venezuela alterou completamente o seu sistema de gestão do setor revertendo as políticas de abertura aplicadas nos anos de 1990. A Indústria Mundial de Petróleo (IMP) é fundamental para o desenvolvimento econômico dos diversos países por, ainda hoje, ser a principal fonte de energia mundial e de recursos econômico para os países em desenvolvimento. A sua dinâmica e evolução possuem uma importância estratégica para o futuro dos países. Em países em desenvolvimento como o México e a Venezuela onde petróleo é a principal fonte de receitas do governo as dificuldades na governança do setor podem ter implicações de longo alcance para a economia, na estabilidade política e no desenvolvimento social. Da mesma maneira, um setor petrolífero bem governado pode aumentar a riqueza nacional, o desenvolvimento sustentável e a estabilidade social desses países.</p>
Palavra-chave	Indústria Mundial de Petróleo; América Latina; Governança Petrolífera Nacional; Empresas Nacionais de Petróleo.
Link	http://www.ie.ufrj.br/images/pos-graduacao/pped/defesas/29-Miguel_Osmar_Nez_Figueredo.pdf



Autor (a)	Luciano Wexell Severo
Título	Integração da América do Sul: Mecanismo Regionais de Financiamento
Orientador (a)	Carlos Aguiar de Medeiros
Defesa	2011
Programa / Instituição	UFRJ – Mestrado em Economia Política Internacional, do Instituto de Economia / Núcleo de Estudos Internacionais
Resumo	<p>O presente trabalho tem seis capítulos, através dos quais se apresenta a evolução recente e o cenário atual da integração da América do Sul nas áreas de infraestrutura, complementação produtiva e criação de um mercado comum, tendo como principal objetivo analisar os principais mecanismos regionais de financiamento desse processo. Tomando em conta os crônicos problemas de restrição e vulnerabilidade externa que historicamente afetam os balanços de pagamentos dos países sul-americanos, faz-se necessário que as recentes iniciativas progressistas de união regional dêem a devida importância a elementos como as fontes de financiamento próprias e as linhas de cooperação macroeconômica fora do âmbito neoliberal.</p>
Palavra-chave	Integração; América do Sul; Financiamento.
Link	http://www.ie.ufrj.br/images/pos-graduacao/pepi/Luciano Severo - Integracao da Amrica.pdf

**BANCO DE RESUMOS: TESES E DISSERTAÇÕES**

Autor (a)	Denis Scaramussa Pereira
Título	A sociedade civil transfronteiriça: um estudo exploratório sobre a rede transnacional de combate a exploração sexual comercial infantil na tríplice fronteira Brasil, Argentina e Paraguai
Orientador (a)	Cristina Yumie Aoki Inoue
Defesa	2010
Programa / Instituição	UnB – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais
Resumo:	Partindo-se do reconhecimento das premissas pluralistas em Relações Internacionais e das condições de interdependência complexa na era da informação, bem como de uma discussão conceitual sobre sociedade civil, a presente dissertação procura explorar a viabilidade teórica e empírica do conceito de sociedade civil transfronteiriça, a ser aplicado à região da tríplice fronteira Brasil, Argentina e Paraguai, tendo por substrato empírico o estudo de caso exploratório relacionado a redes da sociedade civil no combate à exploração sexual comercial infantil. Nesse esforço, são analisadas algumas condições territoriais e identitárias específicas das regiões de fronteira, chamando-se atenção ao marco institucional cooperativo do MERCOSUL nas dinâmicas fronteiriças em questão. Da pesquisa, conclui-se pela utilidade de se trabalhar com o conceito de sociedade civil transfronteiriça, ressalvadas as restrições quanto a generalizações decorrentes de estudos exploratórios.
Palavras-Chave	Sociedade Civil; Tríplice Fronteira; Exploração Sexual Infantil; RELAÇÕES INTERNACIONAIS.
Link	http://bdtd.bce.unb.br/tesesimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=6873