

América Latina: um convite à reflexão

Em tempos de pretensões e arrogâncias, nada melhor para imprimir a coloquialidade do que a arte de se perder. “A arte de perder não é nenhum mistério;/ tantas coisas contêm em si o acidente/ de perdê-las, que perder não é nada sério”. É verdade que a poesia de Elizabeth Bishop muitas vezes parece ser uma prosa modificada, adaptada e versificada.

O mesmo paralelo pode ser feito com a Carta Internacional, que ao longo de sua história de atuação na área de Relações Internacionais continuou a marcar a sua arte. A arte de perder-se não é exclusividade da poesia. “Perca um pouquinho a cada dia. Aceite, austero,/A chave perdida, a hora gasta bestamente./A arte de perder não é ne-

nhum mistério.” E tampouco a prosa do contexto internacional, ainda que concentrada no debate das grandes potências, foi imune a tal fenômeno. “(...)Pois é evidente/que a arte de perder não chega a ser mistério.”

O fato de lançar-se à perda, ao inesperado, ao instante e, talvez quem saiba, à oportunidade apenas esboçada fez da Carta Internacional uma referência no debate de Relações Internacionais e consolidou seu formato digital. Completamos um ano de existência. Agradecemos aos nossos colaboradores e aos nossos leitores, cujo apoio tem garantido a continuidade da Carta Internacional em sua nova fase.

A partir deste número, a equipe editorial da revista amplia-se e passa a con-

tar com Juliana Viggiano como co-editora. Doutoranda pelo Departamento de Ciência Política da USP, professora da Universidade Anhembi-Morumbi e pesquisadora do NUPRI, Juliana adiciona a dose exata de formação, experiência e entusiasmo necessária para o crescimento da revista.

O leitor perceberá que esta edição da revista é especial. Diferente das edições anteriores, esta é dedicada à política externa de países da América Latina, e particularmente à política externa do primeiro governo Lula. A reeleição do presidente Lula e a posse de Felipe Calderón como novo presidente do México são eventos que exigiam uma reflexão mais demorada. Na mesma linha, o ativismo crescente da Venezuela no campo diplomático convida a uma análise das estratégias do presidente Hugo Chávez neste campo. Esperamos que os artigos que tratam da política externa brasileira – que representam uma pluralidade de pontos de vista sobre a questão – sirvam para ajudar o leitor a formar sua própria análise. O artigo de Raúl Bernal-Meza é uma contribuição indispensável a quem se interessa pela política externa do México. O artigo de Leonardo Valente e Maurício Santoro aborda a política externa venezuelana – cujo protagonismo tem aumentado sua importância para o Brasil – por meio de uma abordagem inovadora. Finalmente, a sempre imperdível coluna de Luiz Augusto Souto Maior coloca nossa discussão no plano mais amplo das grandes transformações do sistema internacional.

Boa leitura!

Os editores.

SUMÁRIO DESTA EDIÇÃO

3 | A diplomacia do governo Lula em seu primeiro mandato: um balanço e algumas perspectivas

Paulo Roberto de Almeida

11 | O Brasil e suas relações internacionais

Ricardo Seitenfus

22 | O segundo mandato de Lula e a política externa: poucas novidades

Miriam Gomes Saraiva

25 | President Lula's approach to fragile states

José Augusto Guilhon Albuquerque

32 | México: treinta años de política exterior

Raúl Bernal-Meza

52 | A diplomacia midiática do governo Hugo Chávez

Leonardo Valente e Maurício Santoro

61 | Afirmação nacional e ocaso das hegemonias

Luiz Augusto Souto Maior

CARTA INTERNACIONAL

Volume 2 – Número 1 – Março de 2007
ISSN 1413-0904

Carta Internacional é uma revista eletrônica quadrimestral dedicada ao debate sobre as questões mais relevantes das relações internacionais na perspectiva brasileira. As opiniões expressas nos artigos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores e não expressam as opiniões da Universidade de São Paulo ou do seu Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais.

Carta Internacional é publicada pelo Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo. A revista está disponível para *download* gratuito, em formato PDF (Portable Document Format), no endereço www.usp.br/relint.

© 2007 Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo. Todos os direitos reservados.

Editores:

Fábio Cereda Cordeiro
Flávio Antonio Gomes de Azevedo
Juliana Lyra Viggiano Barroso

Conselho Científico:

Amado Luiz Cervo, André Singer, Andrew Hurrell, Antônio Augusto Cançado Trindade, Antônio Carlos Lessa, Carlos Eduardo Lins da Silva, Celso Lafer, Elizabeth Balachevsky, Félix Peña, Fernando Augusto Albuquerque Mourão, Gary Hufbauer, Gilson Schwartz, Gustavo Vega, Henrique Altemani de Oliveira, José Augusto Guilhaon Albuquerque, Luis Olavo Baptista, Margarita Martin, Maria Cristina Cacciamali, Maria Regina Soares de Lima, Paulo Esteves, Paulo Fagundes Vizontini, Peter Demant, Rafael Duarte Villa, Sonia de Camargo e Tullo Vigevani.

Correspondência:

Rua do Anfiteatro, 181 – Colméia – Favo 7
Cidade Universitária
05508-060
São Paulo – SP
Tel: (55)(11) 3091-3061
Fax: (55)(11) 3032-4154
Email: nupri@usp.br

Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo

Conselho Deliberativo:

José Augusto Guilhaon Albuquerque, Maria Cristina Cacciamali, Henrique Altemani de Oliveira, Luis Olavo Baptista, Elizabeth Balachevsky, Rafael Duarte Villa, Peter Demant e Amâncio Jorge Nunes de Oliveira.

Coordenador Científico:

Rafael Duarte Villa

Visite o site do NUPRI para maiores informações: www.usp.br/relint.

A diplomacia do governo Lula em seu primeiro mandato: um balanço e algumas perspectivas

Paulo Roberto de Almeida

Introdução: algumas questões conceituais

Cumprido o primeiro mandato do governo Luis Inácio Lula da Silva (2003-2006) e iniciado um segundo período de quatro anos de presidência (2007-2010), que balanço poderia ser feito de sua diplomacia? Tendo em vista que se promete, na área externa, uma reafirmação das mesmas linhas desenvolvidas no primeiro período – ou seja, uma política internacional pautada pela chamada busca da “afirmação soberana” no plano internacional e pela ênfase na integração, no contexto sul-americano –, não se deveria esperar, tanto nas concepções doutrinárias, como nas orientações políticas, alguma mudança significativa de enfoque ou de escolhas prioritárias, embora ajustes menores ou de estilo possam ser contemplados, inclusive porque a realidade raramente se encaixa nos moldes originais das concepções e intenções – em grande parte pré-concebidas – que determinaram as opções preferenciais do governo Lula na sua vertente diplomática.¹

Um balanço analítico deve contemplar, por definição, uma avaliação da política externa tal como expressa em seus resultados efetivos, ao qual poderiam ser agregadas

algumas digressões sobre as perspectivas que se distinguem no horizonte previsível. O presente trabalho, de natureza mais expositiva do que propriamente interpretativa, pretende, em primeiro lugar, fazer uma apresentação das posições de política externa do primeiro governo Lula; na sequência, oferecerá um pequeno balanço desse primeiro mandato, com uma avaliação dos resultados alcançados a partir dos objetivos proclamados; finalmente, discutirá eventuais perspectivas do segundo mandato, com base nas intenções proclamadas, tendo sempre em vista as limitações previsíveis colocadas a um país de recursos limitados, dito “intermediário”, como é o Brasil.

Uma primeira observação, quanto ao conteúdo ou a função que a política externa parece desempenhar no governo do Partido dos Trabalhadores (PT), pode ser feita em relação, justamente, à “ideologia da política externa” neste governo, o que tem a ver com o papel da diplomacia no processo de desenvolvimento do Brasil. Para o PT e, em grande medida, para os formuladores e executores da atual política externa, esta deve fazer parte de um “projeto nacional”, no qual ela representaria uma espécie de alavanca fundamental do processo de desenvolvimento, que deveria ser marcado pela integração soberana na economia internacional e pela mudança nas “relações de força” do mundo atual. Esta idéia está expressa em várias declarações do próprio presidente e de seus auxiliares diplomáticos. Ela tem sido traduzida em conceitos como o “reforço do multilateralismo” – em oposição ao que seria o unilateralismo da potência hegemônica – ou a “mudança na geografia comercial mundial”, o que evidenciaria o desejo manifesto de

Paulo Roberto de Almeida é Doutor em Ciências Sociais, diplomata, autor, entre outros trabalhos, de O Estudo das relações internacionais do Brasil: um diálogo entre a diplomacia e a academia (Brasília: LGE, 2006) e “A política internacional do PT e a Diplomacia do Governo Lula”, in Guillhon de Albuquerque, J.A.; Seitenfus, R.; Nabuco de Castro, S.H. (orgs.), Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (2ª ed.; Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2006, vol. 1).

uma união dos países em desenvolvimento para negociar, em melhores condições políticas, uma alteração no padrão de trocas prevalente, hoje considerado desigual, com base nas atuais regras de política comercial e de acesso a mercados, notadamente no que se refere ao protecionismo e às subvenções agrícolas à produção e às exportações.

Uma segunda observação tem a ver com as “ferramentas” mobilizadas pelo governo Lula em seu trabalho diplomático, algumas inéditas na história política brasileira, e reconhecidas expressamente em vários discursos de improviso pelo próprio presidente. Elas contemplam tanto os canais tradicionais da diplomacia oficial, normalmente conduzidos pelo Itamaraty, e canais partidários, substanciados nos contatos e conversações que possam ser mantidos por assessores presidenciais com partidos e grupos dispondo de identidade ideológica e afinidades políticas (como aqueles reunidos no âmbito do Foro de

Dois princípios estão explicitamente presentes na política externa do governo Lula, materializados em dois objetivos proclamados reiteradamente: a “presença soberana no mundo” e a “forte integração continental”.

São Paulo, por exemplo). Esse aspecto já foi registrado por mais de um observador da imprensa, tendo sido classificado sob a rubrica de “diplomacia partidária”.²

Dois princípios estão explicitamente presentes na política externa do governo Lula. Eles se traduzem nas duas grandes linhas de ação que moldaram a diplomacia do primeiro mandato e prometem continuar conduzindo a ação externa no novo período. Estão substanciados em dois objetivos proclamados de forma reiterada, que são ao mesmo tempo ambiciosos e contraditórios entre si: a chamada “presença soberana no mundo” e a “forte integração continental”. Parece evidente, a qualquer observador mais atento, que a busca de maior integração regional se contrapõe, na prática, à preservação da soberania nacional, uma vez que aquela implica, ipso facto, a diminuição desta, dado que porções maiores da autonomia decisória interna – em políticas setoriais, como, por exemplo, comercial, agrícola ou industrial, ou, a fortiori, no terreno das políticas macroeconômicas, a cambial, entre outras – têm necessariamente de ser transferidas para o plano da coordenação intergovernamental, em detrimento de escolhas puramente nacionais.

2. Política externa: o que se pretendia no início do mandato?

Em seu discurso inaugural, pronunciado no Congresso nacional em 1º de janeiro de 2003, o presidente Lula expunha seus grandes objetivos políticos da seguinte forma: “...trabalharemos para superar nossas vulnerabilidades atuais e criar condições macroeconômicas favoráveis à retomada do crescimento sustentado para a qual a esta-

bilidade e a gestão responsável das finanças públicas são valores essenciais. Para avançar nessa direção, além de travar combate implacável à inflação, precisaremos exportar mais, agregando valor aos nossos produtos e atuando, com energia e criatividade, nos solos internacionais do comércio globalizado.”

No que se refere especificamente à política externa, ele começava por objetivos vagos e consensuais – “No meu governo, a ação diplomática do Brasil estará orientada por uma perspectiva humanista e será, antes de tudo, um instrumento do desenvolvimento nacional. Por meio do comércio exterior, da capacitação de tecnologias avançadas, e da busca de investimentos produtivos, o relacionamento externo do Brasil deverá contribuir para a melhoria das condições de vida da mulher e do homem brasileiros, elevando os níveis de renda e gerando empregos dignos.” – para emendar logo em seguida, de maneira mais afirmada:

“As negociações comerciais são hoje de importância vital. Em relação à Alca, nos entendimentos entre o Mercosul e a União Européia, na Organização Mundial do Comércio, o Brasil combaterá o protecionismo (...) e tratará de obter regras mais justas e adequadas à

nossa condição de país em desenvolvimento. Buscaremos eliminar os escandalosos subsídios agrícolas dos países desenvolvidos que prejudicam os nossos produtores privando-os de suas vantagens comparativas.” Mas, consoante às teses soberanistas do PT, ele alertava contra qualquer cessão de soberania na chamada questão dos espaços para políticas nacionais de desenvolvimento: “Estaremos atentos também para que essas negociações, que hoje em dia vão muito além de meras reduções tarifárias e englobam um amplo espectro normativo, não criem restrições inaceitáveis ao direito soberano do povo brasileiro de decidir sobre seu modelo de desenvolvimento”.

Explicitando, então, o seu grande objetivo de política externa, o presidente enfatizava que 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.” Para isso ele pretendia engajar “uma ação decidida de revitalização do Mercosul”, uma vez que este teria sido “enfraquecido pelas crises de cada um de seus membros e por visões muitas vezes estreitas e egoístas do significado da integração”. Não contente em reforçar a integração da América do Sul, o projeto do presidente buscava também ampliar o processo em suas “dimensões social, cultural e científico-tecnológica”, por meio de “empreendimentos conjuntos” e de um “vivo intercâmbio intelectual e artístico entre os países sul-americanos”.

No seguimento se insinuava o projeto nunca explicitado de uma liderança brasileira na região: “Apoiaremos os arranjos institucionais necessários, para que possa florescer uma verdadeira identidade do Mercosul e da América

do Sul. Vários dos nossos vizinhos vivem hoje situações difíceis. Contribuiremos, desde que chamados e na medida de nossas possibilidades, para encontrar soluções pacíficas para tais crises, com base no diálogo, nos preceitos democráticos e nas normas constitucionais de cada país.” Essa intenção, aliás, deveria ir além do próprio continente sul-americano: “O mesmo empenho de cooperação concreta e de diálogos substantivos teremos com todos os países da América Latina.” Observe-se, a propósito, que as relações com o principal parceiro hemisférico eram colocadas sob o domínio de um verbo condicional, ao passo que as relações com a Europa e outras regiões recebiam conotação mais afirmativa: “Procuraremos ter com os Estados Unidos da América uma parceria madura, com base no interesse recíproco e no respeito mútuo. Trataremos de fortalecer o entendimento e a cooperação com a União Européia e os seus Estados-Membros, bem como com outros importantes países desenvolvidos, a exemplo do Japão”.

A opção preferencial por “aliados estratégicos” – “Aprofundaremos as relações com grandes nações em desenvolvimento: a China, a Índia, a Rússia, a África do Sul, entre outros” – e os grandes objetivos da diplomacia sul-sul – “Reafirmamos os laços profundos que nos unem a todo o continente africano e a nossa disposição de contribuir ativamente para que ele desenvolva as suas enormes potencialidades” – já estavam colocados de maneira explícita, aliás, desde antes do discurso inaugural. Da mesma forma, a defesa do multilateralismo – “Vamos valorizar as organizações multilaterais, em especial as Nações Unidas,

Em grande medida, o Brasil tomou a iniciativa de liderar o contingente das Nações Unidas na missão de estabilização do Haiti em função da aspiração de obter um posto permanente no Conselho de Segurança da ONU.

a quem cabe a primazia na preservação da paz e da segurança internacionais.” – representa a contrapartida da recusa do hegemonismo, em moldes seguidos tradicionalmente pelo Itamaraty: “A democratização das relações internacionais sem hegemonias de qualquer espécie é tão importante para o futuro da humanidade quanto à consolidação e o desenvolvimento da democracia no interior de cada Estado”.

Finalmente, o que viria a converter-se no grande objetivo da política externa de Lula, ou seja, a conquista de uma vaga permanente no CSNU, aparecia de maneira não totalmente explícita no discurso inaugural: “Defenderemos um Conselho de Segurança reformado, representativo da realidade contemporânea com países desenvolvidos e em desenvolvimento das várias regiões do mundo entre os seus membros permanentes”. Em suma, as linhas básicas da política externa do governo Lula combinavam os prin-

cípios tradicionais da diplomacia do Itamaraty com algumas inovações conceituais e novas ênfases nas alianças preferenciais que seriam seguidas de modo relativamente consistente, como explicitado a partir de agora.

3. Diplomacia do primeiro mandato: o que foi alcançado?

O que agora poderia ser dito dos grandes objetivos do governo Lula em matéria de política externa, e quais são, nos quatro primeiros anos de intensa presença no cenário internacional, os resultados práticos daquilo que foi chamado pelo chanceler Celso Amorim de “diplomacia ativa e ativa”? Um balanço concreto da política externa do governo Lula deve, antes de tudo, deixar de lado as declarações de intenção para avaliar os resultados efetivos dessa diplomacia, tal como implementada nos últimos quatro anos. Para essa finalidade, os seguintes temas foram considerados como relevantes: Conselho de Segurança da ONU; alianças com parceiros estratégicos; situação do Mercosul; relações com a Argentina; liderança do Brasil na América do Sul e bloco político regional; OMC e negociações comerciais multilaterais e regionais; relações com China, Rússia e o papel internacional do Brasil. É em torno desses pontos que será organizado este pequeno balanço.

3.1. Conselho de Segurança da ONU

Trata-se de tema caro ao ministro Celso Amorim, que trabalhou durante muito tempo em assuntos multilaterais e em questões de segurança internacional e que encontrou a simpatia e o interesse do presidente e de amplos setores na própria diplomacia, nas forças armadas e nos grupos de apoio dentro e fora do PT. A questão é notoriamente difícil e em torno dela a diplomacia brasileira engajou recursos consideráveis num vasto programa de *lobby* junto aos mais diferentes países. O próprio acolhimento do presidente Lula, por interlocutores do G-7 e pela imprensa internacional, como grande líder de estatura mundial, reforçou a idéia de que a conquista da cadeira permanente seria factível, mesmo tendo em conta a oposição de poderosos vizinhos regionais (Argentina e México, sobretudo). A iniciativa se desenvolveu em diversos formatos e em diversas frentes, envolvendo, inclusive, o perdão de dívidas bilaterais de países pobres e a constituição de um grupo especial – o G-4 – interessado na reforma da Carta da ONU e na elevação dos países integrantes (Alemanha, Brasil, Índia e Japão) ao CSNU; mas ela foi obstaculizada pela má vontade de alguns integrantes do atual Conselho – China e EUA, em especial – e por divergências de âmbito regional, entre elas a posição irrealista da União Africana.

Foi em grande medida em função dessa aspiração que o Brasil tomou a iniciativa de liderar o contingente das Nações Unidas na missão de estabilização política do Haiti, tarefa que ultrapassa os limitados meios materiais

do Brasil, uma vez que envolve objetivos de *nation-building*, mais até do que de missão de paz. O tema da reforma da Carta da ONU e da assunção do Brasil a uma cadeira permanente em seu CS continua na agenda da diplomacia brasileira como de alta prioridade, mas não parece haver chances de que ele venha a ser encaminhado, satisfatoriamente, no futuro imediato.

3.2. Alianças com parceiros estratégicos (Argentina, China, Índia, África do Sul)

A diplomacia de Lula acredita que países como Brasil, Argentina, China, África do Sul e Índia não só compartilham valores e objetivos no sistema internacional, como

Teme-se que a contrapartida do ingresso da Venezuela ao Mercosul seja a incorporação de uma agenda política venezuelana que não se coaduna com os interesses diplomáticos dos seus outros membros.

apresentam características sociais e econômicas relativamente similares a ponto de justificar um esforço de cooperação. O G-3, por exemplo, foi apresentado como uma demonstração da criatividade e da capacidade de iniciativa da diplomacia brasileira no sentido de buscar uma coordenação política com os dois últimos parceiros em temas da agenda multilateral, bem como com vista a intensificar a cooperação trilateral, nos mais diferentes campos de interesse conjunto. A Argentina deveria ser o grande parceiro na construção de um sistema sul-americano de cooperação e de integração, a partir do reforço do Mercosul, que consolidaria a região como o grande vetor de projeção dos interesses brasileiros num espaço econômico integrado. A China, por sua vez, parecia ser o parceiro por excelência na reformulação das relações econômicas internacionais, no sentido da afirmação do multilateralismo e da diminuição do unilateralismo imperial. Na prática, a despeito de alguns resultados concretos na ampliação da cooperação, poucos sucessos efetivos puderam ser registrados a partir dessas alianças previamente definidas com base em critérios pouco claros de proximidade política ou econômica.

3.3. Reforço do Mercosul e ampliação das oportunidades econômicas na região

A “reestruturação”, o reforço institucional e a ampliação do Mercosul constavam explicitamente do “cardápio” diplomático do governo Lula, que anunciou, previamente, sua dedicação prioritária à agenda da integração regional. De fato, os “investimentos” nessa área foram consideráveis, inclusive no sentido de aceitar, parcialmente, diversas restrições ao livre-comércio bilateral ou regional que a Argentina, menos capacitada industrialmente, pretendu – e, em grande medida, conseguiu – impor ao Brasil.

Ainda assim, o Mercosul não se encontra em melhor situação do que aquela deixada pela administração anterior e algumas realizações apresentadas como avanços – como o Parlamento ou Fundo de Correção de Assimetrias – podem, na verdade, travar ainda mais o itinerário do bloco no caminho de sua unificação econômica e comercial (pelo estímulo à busca de vantagens setoriais ou uniformização de regras em áreas que seriam melhor atendidas pelo princípio da concorrência aberta). No campo da “ampliação” do Mercosul, parecia claro, desde o início, que o Chile não pretendia – nem poderia, por diferenças de estrutura tarifária – ingressar de modo pleno no bloco, mas ainda assim o anúncio de seu acordo de livre-comércio com os EUA causou insatisfação visível ao Palácio do Planalto. O “ingresso pleno” da Venezuela, decidido politicamente, mais do que com base em um cumprimento estrito dos requisitos comerciais de incorporação às normas comuns da união aduaneira, foi por sua vez apresentado como um importante reforço dos mercados sub-regionais, com um componente energético considerável. Mas teme-se que a contrapartida seja a incorporação de uma agenda política venezuelana que não se coaduna com os interesses diplomáticos de seus outros membros.

3.4. Relações com a Argentina

Relação sempre sensível, mas extremamente relevante no conjunto das relações bilaterais do Brasil, a interação com a Argentina padecia, a despeito de um máximo de empenho e boa-vontade demonstrados desde antes da posse pelos novos responsáveis políticos brasileiros, de certa deterioração prática, em grande medida determinada pela difícil situação econômica atravessada pelo país platino nos dois primeiros anos da administração Nestor Kirchner. Cautelosas, por medo de alguma “contaminação” nos mercados financeiros e nas agências de avaliação de risco, em relação à queda de braço promovida com os credores privados e o verdadeiro enfrentamento mantido com o FMI, as autoridades econômicas brasileiras foram bem mais realistas na condução da agenda bilateral e na dos negócios com a Argentina do que seus colegas diplomatas, mais dispostos a praticar aquilo que foi chamado de “diplomacia da generosidade”, ou seja, alguma leniência com as restrições comerciais unilaterais e uma predisposição de princípio a acomodar certas perdas imediatas – como a exportação de algumas linhas de manufaturados – para garantir as boas relações no médio e no longo prazo. Essas relações também foram parcialmente afetadas pela personalidade algo particular do presidente Kirchner, cujo comportamento pessoal esteve na origem do afastamento da Argentina de algumas reuniões regionais – foi o caso, por exemplo, do encontro do Grupo do Rio, no Rio de Janeiro, e da reunião constitutiva da Comunidade Sul-Americana de Nações, no Peru – ou multilaterais – como

a conferência com os países árabes em Brasília ou, ainda, de reuniões que interessavam o próprio Mercosul. A difícil aceitação, pelo Brasil, de um sistema automático de salvaguardas comerciais bilaterais, em clara contradição com o espírito e a letra dos compromissos firmados no âmbito do Mercosul, também contribuiu para certa tensão nas relações entre os dois grandes sócios do bloco, que por outro lado sofreu os efeitos de insatisfações manifestadas pelos dois sócios menores (como o conflito das “papeleiras” entre a Argentina e o Uruguai).

3.5. Liderança do Brasil na América do Sul e formação de bloco político regional

O conceito de “liderança regional” sempre foi uma espécie de tabu na história das relações com os demais vizinhos geográficos, daí porque a diplomacia profissional jamais inscreveu essa palavra em qualquer texto que tivesse a ver com nossas relações regionais. A nova liderança política, aparentemente, acreditou que estava na hora de o Brasil assumir uma postura mais afirmativa, inclusive num sentido positivo, de estender financiamentos oficiais para certos projetos de interesse integracionista e, também, em um sentido certamente mais controverso: o de unificar as posições negociadoras dos países da região em determinados foros comerciais – era o caso da Alca, por exemplo, mas o mesmo poderia ser aplicado à Rodada Doha, da OMC – para reforçar as demandas próprias e obter melhores condições de “barganha”. Tratava-se, igualmente, de superar a fase puramente técnica de concepção e implementação de grandes projetos de integração física em escala sul-americana – que eram conduzidos com a assessoria do INTAL-BID no quadro da IIRSA, iniciativa de integração regional sul-americana – para inaugurar um projeto considerado como prioritário pela atual diplomacia brasileira: a criação da chamada Casa, ou Comunidade Sul-Americana de

Era evidente que a oposição essencialmente política à Alca, nas bases sociais e nos grupos de apoio do governo brasileiro, conduziria o projeto à implosão, como ocorreu efetivamente na Cúpula de Mar del Plata, em novembro de 2005.

Nações, que deveria administrar, politicamente, a rede de acordos de liberalização comercial próprios à região e os novos projetos de integração física regional. O fato é que a “liderança brasileira” enfrentou resistências ou indiferença, inclusive por uma questão de escassez de meios efetivos à disposição para o seu exercício. Aliás, um dos vetores políticos para a coordenação de posições negociadoras, a recusa da Alca tal como proposta nos moldes americanos, não encontrou consenso mesmo entre associados ou membros do Mercosul, já que alguns deles concretizaram ou esperam conseguir acordos de acesso ao mercado dos

EUA em bases puramente bilaterais, mas num padrão que não difere muito das condições de acesso oferecidas pelos EUA no âmbito da Alca.

No que se refere a esta última, Brasil e EUA compartilham responsabilidades pelo bloqueio do processo negociador, ambos por dificuldades internas ligadas a setores temerosos de uma abertura indiscriminada a concorrentes mais competitivos no outro país. Era evidente, por outro lado, que a oposição essencialmente política à Alca, nas bases sociais e nos grupos de apoio ao governo brasileiro, conduziria o projeto de interesse preeminente dos EUA à implosão, como ocorreu efetivamente na cúpula hemisférica de Mar del Plata – novembro de 2005 –, para alegria desses setores e a satisfação de alguns dirigentes da região (entre eles, os presidentes Hugo Chávez, da Venezuela, e o anfitrião Kirchner). Esse mesmo movimento, no entanto, reforçou a caminhada dos países, individualmente, em direção de acordos bilaterais com os EUA, retirando, potencialmente, mercados do Brasil, direta ou indiretamente.

3.6. OMC, Rodada Doha e negociações comerciais multilaterais e regionais

A conquista de acesso a novos mercados externos e a preferência pelos foros multilaterais de negociações comerciais são duas áreas nas quais o Itamaraty, por reconhecida competência e presença física, sempre exerceu uma espécie de “liderança hegemônica” ao seio da administração brasileira, determinando posições e conduzindo, efetivamente, o processo negociador, segundo uma visão própria do chamado interesse nacional. No governo Lula, a ação da diplomacia, nesses vetores, correspondeu bastante bem à visão que o partido dominante político mantinha sobre as relações econômicas internacionais, com a defesa de uma função estratégica de suporte da diplomacia ao projeto nacional de desenvolvimento, garantindo a liberdade de serem

preservados espaços normativos para o estabelecimento de políticas setoriais nacionais, não limitadas, portanto, por regras multilaterais mais intrusivas do que as atualmente já existentes para investimentos, propriedade intelectual ou serviços. Nesse sentido, a formação do G-20, na reunião ministerial de Cancún (setembro de 2003), da OMC, e sua atuação visivelmente ativa

em reuniões posteriores da Rodada Doha, foram apresentados como um sucesso político em termos de organização “alternativa” – e criativa – para as difíceis negociações agrícolas. Entretanto, uma das limitações do G-20 é que ele pode tornar as posições do Brasil tão defensivas quanto são as de China e da Índia, em matéria de subsídios e protecionismo setorial, e muito restritivas, em algumas áreas da indústria (NAMA) e dos serviços. No plano interno, por outro lado, as posições negociadoras mais rígidas do Itamaraty produziram choques com os ministérios da Fazenda, o MDIC e a Agricultura, embora resolvidos com

ganhos pelo primeiro, a partir do aval do presidente a essas posições.

Já no âmbito das negociações comerciais birregionais, entre o Mercosul e a União Européia, houve, no começo, certa ilusão de que um acordo mais limitado poderia trazer maiores vantagens ao Brasil e ao Mercosul, ademais da idéia, também equivocada, de que a UE, por ser um espaço de integração com “preocupações sociais” e políticas de “correção de assimetrias regionais”, seria bem mais generosa com o Mercosul do que uma Alca “imperial”. Na verdade, os europeus se mostraram muito mais protecionistas do que os EUA em matéria de agricultura, ainda que menos ambiciosos em outras vertentes negociadoras, além do fato de que, uma vez a Alca emperrada, diminuiriam os incentivos para se obter um acordo equilibrado.

Por fim, a noção de que o Brasil, ao diversificar mercados e buscar novos parceiros comerciais no eixo Sul-Sul, estaria operando, literalmente, uma “mudança na geografia comercial do mundo”, parece ignorar o fato de que essa “nova geografia” do comércio internacional já existe há muito tempo. Ela se traduz em exportações maciças das economias dinâmicas dos países asiáticos para os mercados do Norte desenvolvido.

3.7. Relações com China, Rússia e presença política mundial

A China tinha sido designada como “aliada” ou “parceiro estratégico” preventivamente, antes mesmo da assunção do novo governo, e de forma unilateral; uma vez constituída a nova administração, apostas foram feitas, sobre compras ampliadas a fornecedores brasileiros, sobre cooperação tecnológica e na atração de investimentos chineses em infra-estrutura no Brasil. Considerou-se, inclusive, que a China atuaria no sentido de mudar as “relações de força” existentes no mundo e de diminuir o grau de “hegemonis-

A “nova geografia” do comércio internacional já existe há muito tempo. Ela se traduz em exportações maciças das economias dinâmicas dos países asiáticos para os mercados do Norte desenvolvido.

mo” presente no cenário internacional. Por um momento também foi considerada a hipótese de um acordo comercial entre o Mercosul e a China, tema posteriormente colocado de lado, à medida que as reais dimensões da relação econômico-comercial, necessariamente mais modestas, eram postas em evidência.

Da mesma forma, mas com objetivos mais políticos do que econômicos, houve uma aproximação “estratégica” com a Rússia, sempre com a intenção de contribuir para a redução dos espaços abertos ao “arbítrio unilateralista”, assim como com a França e a Alemanha, por ocasião dos debates em torno de uma resolução do CSNU sobre o

Iraque. A conferência entre países árabes e da América do Sul foi organizada tanto visando objetivos econômico-comerciais como com a finalidade de realçar a presença política do Brasil na região, agenda confirmada pela decisão de instalar uma representação diplomática brasileira junto à Autoridade Nacional Palestina, em Ramalah. As várias viagens presidenciais à África responderam tanto ao desejo internamente motivado de reforçar os elementos afro-brasileiros na arena diplomática do Brasil, quanto à busca de apoios para o pleito ao CSNU e de novos mercados para produtos brasileiros.

De fato, o Brasil tornou-se um interlocutor mundial em várias instâncias e foros, como o G-8, por exemplo, ou a comunidade do Fórum Econômico Mundial, em Davos, ainda que essa agenda não contasse com pleno apoio em determinados setores da comunidade de sustentação política do governo. Ocorreu, por outro lado, uma maior interferência de ONGs claramente identificadas com posições ditas alternativas em matéria de meio ambiente ou de negociações agrícolas na formulação de posições externas do Brasil ou, até mesmo, na orientação da agenda diplomática, o que de certa forma reflete as posições de componentes do governo em relação aos temas da globalização e as relações desses líderes políticos com o temário do Fórum Social Mundial. No plano conceitual, se assistiu, inclusive, à tentativa de oferecer uma alternativa ao chamado “Consenso de Washington”, mediante a elaboração, com a Argentina, e seu posterior oferecimento ao resto do continente, de um “Consenso de Buenos Aires”, documento analítico e propositivo, colocando grande ênfase nos temas sociais, por oposição ao que seria o conjunto de regras puramente econômicas e ditas “neoliberais” do primeiro “Consenso”.

Como repetido diversas vezes pelo próprio presidente Lula, o Brasil não mais pediria “licença a ninguém para ocupar seu lugar no mundo”, confirmando a vocação eminentemente participativa da nova diplomacia. Ela foi traduzida em várias iniciativas de caráter multilateral, nas quais o Brasil sempre explicitou sua posição em favor de maior democracia nas relações internacionais e de uma mudança fundamental no tratamento concedido aos países mais pobres. Um bom exemplo dessa atitude foi a proposição de uma “iniciativa mundial contra a fome e a pobreza”, concebida como um novo programa de trabalho das Nações Unidas.

De fato, o que seria um prolongamento universal do programa “Fome Zero” do governo Lula, converteu-se, pela capacidade de mobilização da diplomacia brasileira, em tema da agenda internacional, tendo recebido o apoio explícito de vários países, França, Chile, Espanha, entre outros. Mas não se traduziu na grande campanha mundial que talvez fosse esperada pelo presidente brasileiro. Em lugar da canalização de grandes receitas financeiras com uma taxa mundial sobre movimentação de capitais, como

era a proposta de muitas ONGs envolvidas com o projeto, os patrocinadores exploraram diversas fontes alternativas de recursos, entre elas um tributo adicional, de aplicação nacional e em caráter voluntário, sobre passagens aéreas internacionais. Esses recursos devem financiar uma central de compras de medicamentos anti-Aids para países pobres. Entre outros problemas, a iniciativa duplica esforços já existentes em outros programas multilaterais sobre alimentos ou combate a doenças contagiosas, mas não deixa dúvida quanto ao novo espírito de solidariedade universal que passou a animar a diplomacia brasileira. Como explicitado várias vezes pelo chanceler Amorim, o Brasil escolheu não ser indiferente à sorte de vários países ainda mais pobres do que o próprio país.

4. Perspectivas para o segundo mandato: *more of the same?*

Quais seriam, finalmente, as perspectivas da política externa no segundo mandato do presidente Lula: teremos elementos inovadores ou se assistirá a uma mera repetição do que já vem sendo feito? A julgar pelo que foi proclamado durante a campanha eleitoral de 2006, o mais provável é que se assista a mais do mesmo. Vejamos, em primeiro lugar, o que dizia o documento de campanha elaborado pelo PT, a partir da coordenação política do próprio assessor de relações internacionais do governo, professor Marco Aurélio Garcia, que muitas vezes foi apresentado como uma das cabeças da política externa do governo.

O documento, divulgado no site da campanha em meados de agosto de 2006, começava por repetir a velha intenção de defender para o Brasil uma “inserção soberana no mundo”. De forma extremamente (talvez deliberadamente) vaga, a intenção repetia objetivos do passado, mas agora com a assunção declarada da candidatura à cadeira permanente no CSNU: “O Brasil acentuará sua presença soberana no mundo. Lutará nos foros internacionais pelo multilateralismo, contribuindo para a reforma das Nações Unidas e de seu Conselho de Segurança, onde reivindica uma vaga permanente.” Da mesma forma, o documento mantinha a mesma ambigüidade entre a inserção no mun-

O presidente Lula demonstra estar bastante satisfeito com os rumos, com as orientações e, sobretudo, com as realizações de sua política externa, que ele vê como a mais adequada para a afirmação soberana do Brasil no mundo.

do globalizado de Davos e a demanda pelo caminho alternativo típico do Fórum Social Mundial: “Manterá suas iniciativas em favor de ordem econômica, financeira e comercial mais justa que beneficie países pobres, e em desenvolvimento, ao mesmo tempo em que reduz as atuais assimetrias mundiais”.

A terminologia típica do multilateralismo do Itamaraty se insinuava no mesmo documento: “O Brasil continuará empenhado em sua luta contra a fome e pela paz. Defenderá um relacionamento entre as nações baseado nos princípios de respeito à soberania nacional, de não agressão e de não ingerência nos assuntos internos de outros estados.” Por outro lado, aparecia, também, a integração regional como prioridade estratégica: “Privilegiará o processo de integração sul-americana – o Mercosul e a Comunidade Sul-americana de Nações...”, para logo em seguida agregar o mesmo elemento da diplomacia sul-sul: “...e fortalecerá as relações Sul-Sul, dando ênfase particular às suas relações com os países do continente africano,...”, mas não deixava de fazer referência aos parceiros mais dinâmicos do sistema mundial: “... ao mesmo tempo em que buscará ampliar seu acesso aos grandes mercados europeu, norte-americano e asiático e manter com os países desenvolvidos um relacionamento positivo e soberano.”

Por fim, e isto é verdadeiramente inédito em termos de diplomacia e de postura estratégica, aparecia uma frase relativamente ambígua, mas aparentemente preocupante aos olhos de certos observadores militares. Ela tinha a ver com a defesa e a organização do equipamento militar: “Reconstruir a indústria bélica nacional, de forma articulada com os países da América do Sul.” Este objetivo, digase de passagem, apresenta alguns elementos de dúvida quanto à sua factibilidade e contrapõe-se, de toda forma, à defesa da soberania no plano mundial e regional. Não houve maior explicitação quanto ao sentido ou significado desse engajamento regionalista na “reconstrução” da indústria bélica nacional, assim como o tema ficou ausente dos debates eleitorais.

5. O debate nacional em torno das opções diplomáticas do governo Lula

Não faltaram críticas às orientações da diplomacia brasileira, geralmente por parte de veículos da imprensa, enfatizando, eles, um suposto caráter ideológico ou “terceiro-mundista” da política externa, o que foi rebatido por seus formuladores e executores. Os meios empresariais, por sua vez, alertaram para o perigo de isolamento econômico e a perda de espaços comerciais na própria região, em vista da ausência de acordos mais consistentes de acesso a novos mercados ou a ampliação dos existentes. Decepções com atitudes políticas de alguns parceiros ditos “estratégicos”, assim como preocupações com o equilíbrio militar na própria região, além de alguns dissabores com vizinhos e aliados no imediato entorno regional – como podem ser os problemas criados a propósito da exploração dos recursos energéticos da Bolívia e da retórica mais agressiva da Venezuela em relação aos EUA –, podem determinar algumas mudanças de ênfase numa segunda fase da atual diplomacia.

No cômputo global, contudo, o presidente Lula demonstra estar bastante satisfeito com os rumos, as orientações e, sobretudo, com as realizações de sua política externa, que ele vê como a mais adequada para a afirmação soberana do Brasil no mundo. Depois de ter criticado o seu antecessor pelo excesso de viagens, ele também parece ter sucumbido a uma “diplomacia presidencial” – embora o conceito não seja utilizado, justamente para evitar aproximações com os métodos utilizados anteriormente – e, de fato, a agenda de viagens ao exterior, bem como as visitas de alto nível recebidas em Brasília, jamais foram tão intensas, em qualquer época da diplomacia brasileira, como no primeiro mandato do governo Lula. Aparentemente, pela primeira vez nos registros históricos, o Brasil encontra-se adimplente em suas contribuições para a maior parte dos organismos internacionais, o que também demonstra o alto apreço do presidente pelo trabalho do Itamaraty e, obviamente, um cálculo político novamente vinculado à candidatura do Brasil a uma cadeira permanente no CSNU.

De forma geral, a atual política externa parece gozar de amplo apoio nos meios acadêmicos e nos setores já adquiridos a uma visão política de esquerda, sendo vista, em contrapartida, com algumas reservas nos meios empresariais e nos grandes veículos de comunicações. De toda forma, os temas diplomáticos nunca estiveram tão presentes nos debates internos, e não apenas nos meios políticos, sendo

previsível que eles se continuem em posição de destaque no decorrer do segundo mandato presidencial. A diplomacia brasileira parece, paradoxalmente, ter deixado de gozar o antigo consenso favorável de que desfrutava em épocas anteriores, mesmo no período militar, passando agora a contar com adesões indiscutidas, entre os aliados naturais, e oposições também declaradas por parte dos setores já apontados, que a acusam de ser uma “diplomacia partidária”. Trata-se de um elemento novo no cenário político brasileiro e nos anais da própria diplomacia, uma realidade inédita que talvez se prolongue nos embates políticos dos próximos anos, dentro e fora da Casa de Rio Branco.

Notas

¹ Este pequeno ensaio analítico retoma e desenvolve alguns pontos e aspectos já discutidos em trabalhos anteriores do autor, como por exemplo: “Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula”, *Revista Brasileira de Política Internacional* (Brasília: v. 47, nº 1, 2004, p. 162-184) e “A política internacional do Partido dos Trabalhadores: da fundação do partido à diplomacia do governo Lula”, *Sociologia e Política* (Curitiba: UFPR, nº 20, 2003, p. 87-102).

² Ver, a esse propósito, meu artigo “Uma nova ‘arquitetura’ diplomática?: interpretações divergentes sobre a política externa do Governo Lula (2003-2006)”, *Revista Brasileira de Política Internacional* (Brasília: IBRI: ano 49, nº 1, 2006, p. 95-116).

O Brasil e suas relações internacionais

Ricardo Seitenfus

O alcance e a profundidade das transformações e reformas produzidas pelo atual governo brasileiro são objetos de numerosas controvérsias. Todavia, há um consenso: é no campo internacional que as novidades são as mais numerosas fazendo com que a política externa se transforme em tema de candente debate público.

Esta ebulição intelectual constitui novidade. Até então estes assuntos somente interessavam a uma ínfima elite esclarecida. Além do mais, os temas internacionais foram incluídos na agenda dos partidos políticos e parece que estarão no centro do debate das futuras campanhas eleitorais. Esta situação pode ser interpretada de duas maneiras: ou as mudanças na atuação externa brasileira são efetivamente significativas e merecem a atenção dos intelectuais e dos partidos, ou a importância dos temas exógenos é tamanha que condiciona a própria disputa eleitoral e o futuro do país. Em qualquer das hipóteses, constata-se uma nítida

e inédita tendência à internacionalização da política doméstica.

O presente artigo estrutura-se com a seguinte lógica: o primeiro capítulo aborda a insatisfação do Brasil com o sistema multilateral realçando a proposta de reforma do CS e a importante participação na missão das Nações Unidas no Haiti. O segundo capítulo elenca três exemplos da nova orientação diplomática que predomina atualmente no Itamaraty. Para tanto é feita uma análise sobre a aplicação do princípio da reciprocidade nas relações com os Estados Unidos, sobre a supressão do caráter eliminatório do idioma inglês para o acesso à carreira diplomática e sobre a atitude brasileira em face da nacionalização dos hidrocarburos na Bolívia.

O terceiro capítulo mapeia elementos que indicam o caráter ecumênico e equilibrado das atuais relações exteriores do país. Esta característica é explicitada através das trocas comerciais, das visitas presidenciais e dos acordos de cooperação. Um derradeiro ponto deste capítulo realça o aporte e a utilização da figura e do carisma presidencial na atuação diplomática do país.

1) A insatisfação com o sistema político internacional

No plano da política multilateral o Brasil opera com dois objetivos. O primeiro – caracterizado por um espírito reformista – esforça-se em sugerir mudanças na estrutura de poder das organizações internacionais, especialmente nas Nações Unidas (ONU). O segundo oferece a contri-

Ricardo Seitenfus é Doutor em Relações Internacionais pelo Instituto de Altos Estudos Internacionais da Universidade de Genebra, Professor Titular na Universidade Federal de Santa Maria e Diretor da Faculdade de Direito de Santa Maria (FADISMA). Foi Secretário de Assuntos Internacionais do Estado do Rio Grande do Sul (1987-88) e Enviado Especial do Governo brasileiro ao Haiti.

buição objetiva e prática do país nas operações de paz das Nações Unidas. O exemplo é a participação brasileira na força de estabilização que opera no Haiti.

a) A reforma do Conselho de Segurança (CS) da ONU

O Brasil pretende integrar de forma permanente o CS. Embora recorrente, o desejo de pertencer ao seleto grupo de Estados-Membros com assento permanente é articulado com especial ênfase pelo atual governo. Apresentado sem sucesso quando da redação da Carta de São Francisco (1944-45) que fundou a ONU¹, o projeto de integrar o CS ressurgiu na agenda diplomática brasileira em 1985 com a redemocratização do país. A partir de então ela é sempre lembrada e ocupa, desde 2003, o centro da atividade diplomática multilateral brasileira.

Em um primeiro momento, Brasília operou de forma bilateral. Na agenda das visitas feitas a outros países e quando recebemos autoridades estrangeiras, a questão inseria-se com destaque. Muitos Estados declararam apoio à pretensão brasileira, inclusive alguns dos atuais membros permanentes (China, França, Reino Unido e Rússia). Restava a posição dos Estados Unidos. Após um período marcado por um prudente mutismo, Washington anuncia seu apoio à reforma do sistema onusiano, inclusive na composição do CS. Ora, a proposta dos Estados Unidos para a renovação do CS indica somente o Japão como possível novo membro permanente, excluindo o Brasil.

Contudo o principal obstáculo encontra-se no solo latino-americano. Ao apoio pouco entusiasta de alguns vizi-

As motivações brasileiras na questão da reforma do Conselho de Segurança decorrem de vários fatores, dentre os quais é plausível que figure um sonho de influência.

nhos adiciona-se a firme oposição da Argentina. O modelo brasileiro de reforma do CS é contraposto pela proposta platina que defende o aumento do número de cadeiras não-permanentes e o princípio da rotatividade entre eles. De fato, a Argentina não aceita a importância econômica, demográfica e política brasileira e argumenta que caso a reforma do CS seja feita segundo a proposta de Brasília, haverá uma ruptura no frágil equilíbrio geo-estratégico sul-americano.

Tentando contornar a resistência de Buenos Aires o Brasil toma duas iniciativas: a) por um lado abandona o discurso segundo o qual o país estaria no CS na condição de *representante* da América Latina. Substitui-se o argumento de uma representação que se tornou impossível pelas próprias qualidades nacionais. Segundo esta nova versão, o país encontra-se em condições de responder às obrigações decorrentes de sua situação de Estado membro permanente do CS em razão de sua *representativida-*

de (peso demográfico, extensão territorial, importância econômica, vontade de servir à paz); b) por outro, Brasília abandona sua estratégia bilateral e alia-se a outros pretendentes formando o Grupo dos 4 (G4, integrado pelo Brasil, Alemanha, Japão e Índia).

O G4 anuncia uma fórmula-choque: ou os quatro candidatos ingressam juntos no CS ou nenhum ingressará, impossibilitando a reforma. O grupo é composto por candidatos fortes² e quando unidos torna-se incontornável. Para tornar menos amarga a pílula para os atuais membros permanentes do CS, o G4 não disporia do poder de veto. Esta questão voltaria a ser debatida dentro de 15 anos. Por conseguinte, a proposta do G4 criaria três categorias de membros do CS: os atuais cinco Estados membros permanentes com direito de veto (China, Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia); os Estados membros com mandato transitório de dois anos; os membros permanentes desprovidos do poder de veto (G4).

A pretensão do G4 não deve ser interpretada, segundo Celso Amorim, como sendo “uma aventura”. Não se trata “de uma operação de loucos e cegos que marcham no deserto”³, como acusa a oposição. Para o Brasil, ao contrário, a estratégia é correta e concede ao país, além de uma grande visibilidade na medida em que seu destino vincula-se a importantes atores do sistema internacional, chances objetivas para alcançar o pretendido.

Contudo, os inconvenientes são numerosos. A começar pelas rivalidades regionais provocadas por cada candidatura: Itália x Alemanha, Paquistão x Índia, China x Japão, Argentina x Brasil. A cristalização de oposições regionais tão antigas quanto profundas, bem como a arriscada tática do ultimato do G4, aumentam a possibilidade de surgir coalizões anti-reforma e novas propostas.⁴ O caso mais grave é o da China que havia acenado com apoio à pretensão brasileira na fase anterior e presentemente recua – inclusive com ameaça de utilização de seu poder de veto caso o projeto do G4 passe a etapa da Assembléia Geral (AG) e alcance o CS.

Problema suplementar decorre da ausência de candidato africano no grupo integrado pelo Brasil. O continente negro opõe-se ao G4 e sugere uma reforma radical: ingresso de seis novos membros permanentes (incluindo dois Estados da região) desfrutando imediatamente do poder de veto. Além disso, a nomeação de John Bolton como representante dos Estados Unidos junto à ONU indica que Washington defende o *status quo* para o CS e não está mais disposto a aceitar o texto referente ao conjunto da reforma do sistema onusiano. Com efeito, é revelador de uma nova atitude o fato que os Estados Unidos propuseram 700 emendas ao texto, que havia sido dificilmente negociado.⁵

As motivações brasileiras na questão da reforma do CS decorrem de vários fatores. Embora não se possa afirmar que a pretensão decorra de uma vontade de potência,

é plausível que ela vincule-se a um sonho de influência. Alguns observadores interpretam como uma estratégia de liderança do Brasil. Outros presumem a existência de uma vontade deliberada brasileira de participar mais ativamente nas questões internacionais e orientá-las segundo seus valores e interesses.⁶

A questão da Amazônia constitui um dos melhores exemplos da influência do interesse nacional sobre a política externa. Ou seja, como a percepção sobre um tema nacional serve de combustível para definir objetivos estratégicos de política externa.

A possibilidade (aparente ou real, tácita ou aberta) do surgimento, através das organizações internacionais, de um processo de “internacionalização” da Amazônia que seria considerada um “bem público mundial” e não um

Na MINUSTAH, pela primeira vez na história da ONU um grupo de Estados que apresentam um perfil médio no sistema internacional toma a frente de uma operação de paz.

espaço territorial sob soberania brasileira, é interpretada em muitos meios governamentais (e militares) como uma ameaça consistente contra a qual o país deve precaver-se. Para erradicar a eventualidade – impossível de concretizar-se sem o concurso do Direito, da diplomacia e das organizações internacionais – Brasília não deve negligenciar nenhum instrumento.

Tanto os esforços para ocupar postos de comando nas organizações internacionais, integrando de maneira permanente o CS, quanto nossa participação nas operações de paz das Nações Unidas (caso do Haiti), inserem-se nesta nova filosofia que procura reforçar o multilateralismo pós-fratura iraquiana.

b) A diplomacia solidária no Haiti

Desde meados de 2004 o Brasil está à frente de uma força multilateral de estabilização no Haiti (MINUSTAH) criada pelo CS das Nações Unidas através da Resolução 1542. Além de comandá-la, o Brasil ainda contribui com 1.200 soldados encarregados da manutenção da ordem e da segurança no país caribenho.

Quais foram as razões que levaram Brasília a tomar esta inédita iniciativa? As intervenções decorrem de dois grupos de fatores: por um lado a existência de interesses pontuais (financeiros, militares, estratégicos, políticos, diplomáticos ou de prestígio) que convencem o Estado interventor. Por outro, a pressão de sua opinião pública a exigir o fim, por exemplo, do martírio da população civil em zona de conflito.

Ora, nenhum destes fatores esteve na raiz da decisão brasileira. Esta foi tomada porque a solicitação emanava das Nações Unidas que possuem legitimidade e legalidade para tal e, sobretudo, porque o governo brasileiro percebeu

que se tratava de uma obrigação moral com claro conteúdo ético. Todavia, ela pode ser percebida como emanção dos princípios kantianos de um *direito cosmopolita*. Ou seja, de uma moral que se transforma em direito e em dever.

O Chanceler Celso Amorim fornece uma valiosa e original contribuição à teoria desta que pode ser definida como uma *diplomacia solidária* ao declarar que o Brasil está “profundamente comprometido no Haiti, política e emocionalmente” e isso no longo prazo”. Ele indica que os parâmetros sobre os quais o Brasil tomou a decisão de intervir devem ser compreendidos à luz de critérios outros que os decorrentes da fria razão (ou interesse) de Estado.

Pela primeira vez na história da ONU um grupo de Estados que apresentam um perfil médio no sistema internacional tomam a frente de uma operação de paz. A inédita composição do grupo de Estados mediadores coloca a indagação sobre o fato de nos encontrarmos no limiar de uma nova etapa da mediação e da solução de conflitos, através de um instrumento coletivo e desinteressado.

Esta condição lhes proporciona uma capacidade suplementar baseada na forma desapaixonada e na neutralidade de ação – elementos indispensáveis à mediação. Todavia, há um problema grave suscitado pela diplomacia solidária: os mediadores não dispõem de condições para fornecer garantias reais ao cumprimento do que for acordado. O único caminho que resta para a indispensável busca da eficácia e de resultados concretos consiste na transferência ao CS da responsabilidade de sustentar materialmente as decisões adotadas.

Além da cooperação social, econômica e de reconstrução do país, bem como da manutenção de um nível razoável de segurança, o Brasil apóia os esforços da ONU e da OEA para tornar possível a convivência política. Sugerimos que o presidente René Préval proponha a assinatura de um Pacto de Garantias e Liberdades Democráticas com todas as forças políticas, institucionais e sociais do país. O respeito a este futuro Pacto permitiria fazer com que o Haiti transitasse da ditadura para a democracia e fizesse da alternância no poder um fenômeno corrente e aceitável por todos.

Nossas características nacionais e a visão de mundo que delas decorrem podem ser utensílios valiosos para que se construam pontes de diálogo entre as diferentes facções haitianas. Trata-se de um trabalho complexo de ouvidor, ouvindo e conselheiro. Dele depende a construção de um novo Haiti que somente poderá advir do resultado da vontade coletiva dos haitianos que se expressou na memorável jornada eleitoral de 7 de fevereiro de 2006.

A mediação internacional não estará completa caso não auxilie na recuperação da infra-estrutura e na operacionalização de projetos sócio-econômicos que buscam amenizar os gravíssimos problemas com os quais o Haiti se defronta. O Haiti integra a tristemente célebre lista dos “países de menor desenvolvimento relativo” como úni-

co representante do continente americano. O mais grave é que a recorrente crise política faz com que este país, já paupérrimo, se empobreça ainda mais a cada ano.

É imperativo que a espiral da violência e do empobrecimento na qual ingressou o Haiti seja interrompida. Ora, tal desafio somente poderá ser vencido com a colaboração estrangeira. O Brasil, não dispondo de recursos financeiros, propôs sua *expertise* nas ações em que colheu extraordinários resultados, como é o caso da experiência dos catadores de lixo. Seria razoável e humanamente aceitável que o Brasil, dotado de muitos predicados para a cooperação internacional, viesse a se furtar a colaborar com o povo mais pobre do continente?

O Brasil agiu corretamente ao enviar tropas ao Haiti. Fazendo-o não perseguiu, além de incentivar a solução negociada através do sistema multilateral, nenhum interesse estritamente nacional. Ou seja, lá estamos para servir às causas mais nobres da Humanidade. Desta intervenção não pode sair nenhum proveito material para o Estado brasileiro, mas tão somente a satisfação de obedecer a um dever de consciência e de dar forma real a valores outrora não mais que retóricos.

Nestes tempos onde o interesse material se sobrepõe à solidariedade, a atitude do Brasil, associada à de outros países latino-americanos e em desenvolvimento, mostra que estamos construindo uma sociedade no Hemisfério na qual o Haiti terá o seu lugar.

Caso a diplomacia solidária consiga colher frutos no Haiti, surgirá um novo modelo de mediação e de intervenção. Será uma opção *meridional* capaz de criar nova alter-

trangeira, que fez do Haiti o país mais auxiliado no mundo *per capita*, colheu somente amargos frutos. Os recorrentes fracassos da comunidade internacional, dividida entre indiferença e intervenção paternalista, exigem um repensar de sua estratégia. A nossa contribuição à definição deste novo relacionamento resulta da afirmação de uma nova cultura diplomática que vigora presentemente no Itamaraty.

2) Exemplos de uma nova cultura diplomática

Entre diversas situações, três casos exemplificam as transformações ocorridas na condução diplomática brasileira.

a) O respeito ao princípio da reciprocidade

A imposição de novas regras para o ingresso dos estrangeiros, inclusive os cidadãos brasileiros, no território dos Estados Unidos não deixou nenhuma margem de manobra. Foi necessário aplicar medidas similares aos cidadãos norte-americanos que pretendessem ingressar no território brasileiro. A decisão brasileira decorre de três princípios fundamentais enumerados no artigo 1º da Constituição: os direitos de cidadania, de dignidade da pessoa humana e a soberania nacional. Para aplicá-los, o Brasil recorreu a um dos elementos fundadores do Direito Internacional: o princípio da reciprocidade.

Cada Estado define de maneira autônoma as condições de ingresso e de permanência de estrangeiros em seu território, natural exercício da soberania. Os arautos da globalização que anunciavam o desaparecimento das fronteiras políticas entre os Estados, a ponto de autores apontarem a sua “desterritorialização”, são absolutamente desmentidos pela atual administração dos Estados Unidos.

Quando as regras adotadas pelos Estados Unidos dizem respeito unicamente aos bens e pessoas que se encontram ou pretendam ingressar em sua jurisdição, os Estados Unidos agem dentro da mais estrita legalidade internacional. Assim, segundo o Direito Internacional, o ingresso de estrangeiros em território nacional não configura um direito; trata-se de uma expectativa de direito.

Por conseguinte, a decisão de Washington de discriminar os estrangeiros, classificando-os em dois grupos distintos, ou seja, uma minoria 28 de nacionalidades que dispõe de direitos respeitados através do « Visa Waiver » e uma grande massa de mais de 150 nacionalidades (nela incluídos os cidadãos brasileiros) sujeita a regras mais estritas, obedece a critérios em relação aos quais não cabe recurso judicial.

Já no caso do Brasil, embora conforme aos direitos Constitucional e Internacional, a decisão do juiz federal de Mato Grosso que impôs o princípio da reciprocidade suscita problemas unicamente na seara diplomática e econômica. Ora, na medida em que o atual governo tem defendido o respeito a certos princípios na sua atuação exter-

A imposição de novas regras para o ingresso de estrangeiros nos Estados Unidos não deixou nenhuma margem de manobra. Foi necessário aplicar medidas similares aos cidadãos norte-americanos que pretendessem ingressar no Brasil.

nativa aos conflitos envolvendo os Estados em desenvolvimento em um sistema internacional marcado por uma visão simplista e dicotômica das relações internacionais.

A complexidade da atual transição política no Haiti não deve camuflar os verdadeiros e inadiáveis desafios do país. A indispensável realização de eleições competitivas e leais foi uma etapa e não um objetivo isolado e conclusivo. Caso contrário, a democracia representativa, ausente um conteúdo social capaz de resgatar um mínimo de dignidade a milhões de haitianos que sobrevivem em condições infra-humanas, será um simples jogo de cena da centena de partidos políticos locais com a conivência da comunidade internacional.

O Haiti busca revitalizar suas instituições democráticas. Todavia é economicamente inviável e politicamente impossível caso deixado à própria sorte. A cooperação es-

na, como ficou claro em sua atitude perante o conflito iraquiano, seria incompreensível para uma parte ponderável da opinião pública brasileira que adotasse postura distinta da que adotou, qual seja a de respeito à decisão de Justiça. O que deveria provocar surpresa é o fato de que apenas o Brasil tenha tomado tal providência.

Finalmente, registre-se que a corajosa e solitária posição do governo brasileiro, de não impedir a defesa judicial dos direitos de nossos cidadãos, comporta um outro significado: o criminoso e abominável atentado contra as

A reação do governo brasileiro à nacionalização do gás boliviano foi adequada e contempla a defesa de nossos interesses nacionais.

Torres Gêmeas mudou o cenário internacional. Além das numerosas vítimas, o ato terrorista fez ressurgir a agenda securitária em detrimento da cooperação econômica. Acima de tudo, porém, impulsionou a administração dos Estados Unidos em direção a uma política de controle policial sem precedentes. O verdadeiro “fichamento” de simples turistas revela que a sociedade totalitária imaginada por George Orwell na obra *1984* hoje é, infelizmente, uma realidade patente.

b) A supressão do caráter eliminatório do inglês para o acesso à carreira diplomática

A medida adotada pelo Instituto Rio Branco é positiva, embora tardia. Positiva na medida em que ela é republicana ao colocar um termo aos privilégios concedidos aos familiares de diplomatas na escolha dos candidatos à carreira diplomática. Tardia porque somente nestes últimos anos – processo iniciado na gestão do chanceler Celso Lafer – surgiram modificações de acesso à carreira diplomática que tendem diminuir o caráter de domínio reservado dessa importante função de Estado.

A extraordinária batalha para que fosse aceito o princípio de concurso público para ingresso nas carreiras públicas somente alcançou resultados palpáveis com a Constituição de 1988. Todavia, para que seja alcançada a eficácia esperada é fundamental que se reestruture a organização propriamente dita do concurso de acesso. Assim, tal como o resultado de uma licitação está a depender do Edital e o sucesso ou fracasso da defesa de uma dissertação de Mestrado ou tese de Doutorado podem decorrer da composição da Banca julgadora, a montagem do exame de ingresso no Rio Branco também está umbilicalmente vinculada aos resultados esperados.

A questão central do conteúdo de todo processo seletivo de avaliação de conhecimento gira em torno do seguinte dilema: deve haver algum tipo de aptidão intelectual supostamente indispensável ao exercício da função pretendida que exige que sua aferição seja de caráter eliminatório ou, ao contrário, todas as aptidões serão arroladas segundo

critérios classificatórios? Uma avaliação eliminatória exige que o candidato alcance uma pontuação mínima numa prova – 50% ou mais de acertos – e a classificatória impõe igualmente uma pontuação mínima – abaixo dos 50%. Portanto, como a diferença entre as duas avaliações decorre da definição da pontuação mínima, a natureza das duas avaliações é, em última análise, de caráter eliminatório.

O que se está a discutir não é a suposta eliminação do inglês do horizonte da diplomacia brasileira e sim o nível de pontuação mínima para ser admitido no curso de formação diplomática. Existem, de fato, dois pontos de corte no exame de admissão do Rio Branco. O primeiro resulta da nota mínima que cada candidato deve alcançar. Ou seja, mesmo nas disciplinas classificatórias há necessidade de estabelecer um piso que deve ser atingido pelo candidato. O segundo ponto de corte é definido pelo número de pontos alcançado pelo candidato classificado em último lugar na lista de vagas oferecida.

A mudança proposta viria corrigir uma distorção histórica no concurso de acesso à carreira diplomática. O conhecimento idiomático integra um rol de predicados indispensáveis ao diplomata. Trata-se de um utensílio de trabalho e de um veículo transmissor de idéias. Nada mais. Ora, um exame de seleção que coloca num mesmo patamar de exigências o conteúdo da formação intelectual com o instrumental que permite sua expressão em diversos idiomas é, no mínimo, reducionista. Portanto, privilegiar a transmissão do saber, independentemente de seu conteúdo, faz com que o inglês seja eliminatório, como fora outrora o francês.

O sistema anterior de avaliação gerava distorções incompatíveis com os valores republicanos, pois o sistema tendia a privilegiar os familiares dos diplomatas. Na prática, aquele sistema criava uma reserva de vagas que somente poderia ser preenchida por filhos de diplomatas. Com efeito, a aferição de conhecimento do inglês alcançou um nível de dificuldade tal que para ser aprovado um candidato deveria ter o idioma inglês como segunda língua e ter residido por razoável período no exterior. Qual o percentual de jovens brasileiros que dispõem dessas características e oportunidades? O resultado deste formato seletivo salta aos olhos e basta uma simples consulta à lista de sobrenomes dos atuais diplomatas e compará-la com as listas precedentes para certificar-se. Trata-se, portanto, mais do que em qualquer outra carreira profissional, de uma sucessão hereditária transmitida, em muitos casos, desde o século XIX. Ora, estamos diante de funções de e do Estado, onde a transparência, a legalidade e a impessoalidade do processo seletivo para acesso à carreira devem primar sobre qualquer outra consideração.

A mudança introduzida não objetivou desconsiderar uma aptidão – como erroneamente apontou a crítica⁸ – mas não valorizá-la a ponto de provocar uma distorção no certame. Ora, era o sistema anterior que exercia uma dis-

criminação entre os candidatos e conduzia a uma situação incompatível com o Estado de Direito e com a organização da República.

c) A crise com a Bolívia

A reação do governo brasileiro à nacionalização do gás boliviano foi adequada e contempla a defesa de nossos interesses nacionais. Sobre o conteúdo da decisão do governo boliviano, não há reparo a ser feito. A Resolução 1.803, de 14 de dezembro de 1962, da AG da ONU, aprovada com o voto brasileiro, declara que “o direito de soberania permanente dos povos e nações sobre suas riquezas e recursos naturais deve exercer-se segundo o interesse do desenvolvimento nacional e do bem-estar da população do Estado interessado” (art. 1º).

Embora o caráter compulsório das resoluções da AG possa ser questionado, existe a obrigação política e moral

O caminho percorrido no campo internacional pela presidência Lula difere do escolhido por Chávez e por Kirchner. Brasília optou por rupturas marginais ao mesmo tempo em que confirmou nossa inserção no Ocidente.

de considerá-las, sobretudo quando se trata de Estados que firmaram ou se conformaram com ditas resoluções, caso do Brasil. Não podemos negar à Bolívia um direito que o Brasil defende para si mesmo. A propósito, a Petrobrás nasceu da campanha “O petróleo é nosso”, no início da década de 1950. Logo, imaginar-se no lugar da Bolívia é um exercício que deve preceder a tomada de posição sobre este caso, em nome, entre outras coisas, da coerência.

No entanto, a concordância com o conteúdo da nacionalização não se reflete na forma. Com efeito, a utilização de Forças Armadas para cercar as instalações da Petrobrás agride o relacionamento de vizinhança cooperativa que marca os contatos entre os dois países. O governo brasileiro fez bem em deixar clara sua oposição, apesar de compreender que o *modus operandi* em tela foi endereçado essencialmente à opinião pública boliviana, em pleno período eleitoral.

Duas questões essenciais devem ser resolvidas através de negociações. A primeira diz respeito às compensações pela nacionalização. A própria resolução citada anteriormente prevê o pagamento de uma “indenização adequada”. Em caso de controvérsia, após esgotamento das vias de recursos internos, “o litígio poderá ser submetido à arbitragem ou a uma solução judiciária internacional” (art. 4º).

A segunda decorre da interdependência crescente na área energética entre os dois países. Nem o Brasil pode prescindir atualmente do gás boliviano, nem a Bolívia está em condições de interromper suas exportações para o Brasil. O que está em jogo é uma negociação técnica e financeira que permita a plena aplicação, por parte da Petrobrás, do

princípio do custo/benefício, e que contemple os interesses do novo governo boliviano.

O Brasil não deve comportar-se de maneira imperialista frente a um vizinho débil e empobrecido. Não podemos lançar mão dos mesmos instrumentos que condenamos no passado quando foram contra nós utilizados pelas grandes potências. A atitude serena e responsável do governo brasileiro coaduna-se com o que deve ser a diplomacia de um país democrático: *firmeza nos princípios e maleabilidade no método*. Esta é a fórmula que melhor defenderá o interesse nacional.

Não será com arroubos nacionalistas, com ofensas ao povo e ao governo bolivianos – como as despidoradamente proferidas por parte da oposição e da imprensa –, e com medidas musculares que avançaremos na defesa dos nossos interesses e do Direito. Ao contrário: tal tática somente aprofundaria o litígio como se vê com os atuais conflitos entre Argentina e Uruguai, e entre Peru e Venezuela. Estes vizinhos escolheram a escalada verbal e a não-diplomacia. Não devemos trilhar este caminho que nos conduziria à implosão da América do Sul. A grandeza de uma nação provém da parcimônia e da responsabilidade que orientam suas relações com os mais débeis. Esta é a lição que atualmente o

Brasil oferece ao mundo.

3) O equilíbrio do atual relacionamento externo brasileiro

Ao contrário do que sugere uma abordagem superficial, a atuação externa é marcada por grande equilíbrio entre os países industrializados e os em desenvolvimento. Tanto as trocas comerciais quanto as visitas de Estado imprimem um caráter ecumênico ao nosso relacionamento externo. Neste sentido, a atenção voltada às relações com os Estados meridionais demonstram, antes de tudo, uma preocupação em ocupar espaços outrora abandonados pelo Itamaraty.

a) As trocas comerciais

O Brasil tem utilizado de maneira crescente os instrumentos de defesa comercial previstos pela Organização Mundial do Comércio (OMC). Todavia, o governo pretende ir além e busca lançar as bases de uma “nova geografia comercial” desenhando uma nova carta econômica do mundo. A grande manobra desta diplomacia comercial ocorreu nas negociações da OMC em Cancun (setembro de 2003). Ela propiciou a congregação dos principais países emergentes e em desenvolvimento para criar uma frente comum para fazer face aos Estados Unidos e União Européia (UE). Nasceu então o Grupo dos 20 (G20), liderado pelo Brasil.

Ao contrário do caráter ideológico contestador da ordem internacional que marcou o Movimento dos Países Não-Alinhados (MPNA) dos anos 60 e 70, o G20 é pragmático e tenta defender, mais do que princípios, interes-

ses. Sua estratégia consiste em reunir forças suficientes para tentar suprimir ou reduzir as barreiras que impedem o acesso de seus produtos (sobretudo agro-pecuários) aos mercados dos países industrializados.⁹ Além disso tenta lançar as bases para uma cooperação política, econômica, científica e cultural entre os Estados meridionais, forjando o nascimento de uma inédita colaboração Sul/Sul.

O Brasil liderou uma iniciativa ousada que contraria o ceticismo da maioria dos especialistas no que diz respeito à formação de coalizões de Estados no âmbito das negociações comerciais multilaterais. Não somente o G20 nasceu, mas rapidamente transformou-se em um pólo de poder e impôs-se, no ciclo de Doha, como um fórum construtivo e incontornável.

O Brasil tem alcançado índices históricos no desempenho da balança comercial. Em 2005, pelo sexto ano consecutivo, as exportações brasileiras experimentaram significativo crescimento, alcançando US\$ 118,3 bilhões, gerando um saldo comercial de US\$ 44,8 bilhões. O incremento das exportações em relação a 2004 foi da ordem de US\$ 21,8 bilhões e o aumento total do comércio exterior (exportações + importações) alcançou 20,4% neste último ano. Em termos de destino, foi registrada a presença de 222 mercados distintos para os embarques nacionais. Os

principais destinos estão relacionados na Tabela 1.

A comparação entre os dois períodos demonstra a existência de indicadores que sugerem o esboço de um novo perfil para a geografia comercial brasileira. Contudo, trata-se de ligeiras alterações, já que os tradicionais parceiros comerciais do Brasil prosseguem sendo o destino predominante para os nossos produtos. Cabe sublinhar o crescimento das importações dos Estados emergentes e em desenvolvimento.¹¹

b) A peregrinação presidencial

Um dos aspectos mais reveladores do equilíbrio encontrado pela atual diplomacia brasileira consiste na análise do destino das viagens de Estado feitas pelo Presidente Lula se comparadas às realizadas pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso. Estes deslocamentos são significativos de suas visões de mundo e do interesse nacional a ser defendido. Não levando em consideração os deslocamentos presidenciais no entorno sul-americano, o Gráfico 1 indica a importância dos países industrializados para o Brasil sob a administração Cardoso.

Situação distinta surge do levantamento dos destinos das viagens internacionais do Presidente Lula, mostrado no Gráfico 2. A escolha equilibrada entre os dois mundos sugere que o atual mandatário pratica o que pode ser denominada de *diplomacia ecumênica*, muito distinta da praticada pelo Presidente Cardoso. Em todo o caso, segundo este indicador, a diplomacia lulista não pode ser considerada como sendo *terceiromundista*.

Quando considerado o entorno sul-americano, torna-se ainda mais revelador o desequilíbrio da política externa do Presidente Cardoso como demonstra o Gráfico 3.

Ao contrário do que ocorreu no governo Cardoso, os destinos das viagens internacionais do Presidente Lula (Gráfico 4) indicam um grande equilíbrio na medida em que ha uma distribuição quase perfeita entre os deslocamentos direcionados à América do Sul, aos países industrializados e aos países em desenvolvimento.

O fato de o Presidente Lula deslocar-se prioritariamente aos países da América do Sul revela que este sub-continente é, efetivamente, como afirmou o Ministro Celso Amorim, “a prioridade entre as prioridades”. Esta política é feita de luzes e de sombras. Entre as primeiras está a IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana), cujo objetivo é construir, recuperar ou modernizar os transportes, o sistema energético e de comunicações da região.¹²

Ha o surgimento de um esboço de uma estratégia energética sul-americana com as negociações para a constituição da Petrosul (sociedade reunindo a argentina YPF, a brasileira Petrobras e a venezuelana PDVSA) além da possível construção de um gasoduto que atravessará o subcontinente de Norte a Sul.

Pora fazer frente à ALCA (Área de Livre Comércio das Américas), o Brasil propôs a CASA (Comunidade Sul-

Tabela 1
Principais importadores do Brasil (em %)

País	2002	2005
Estados Unidos	25,34	18,63
Holanda	5,23	4,38
Alemanha	4,50	4,21
China	4,16	5,64
México	3,88	3,36
Argentina	3,86	8,24
Japão	3,46	2,90
Bélgica	3,11	1,90
Itália	3,00	2,70
Reino Unido	2,92	2,15
França	2,52	2,13
Chile	2,42	3,75
Rússia	2,07	2,41
Espanha	1,82	2,52
Coréia do Sul	1,40	1,56
Venezuela	1,31	1,90
Canadá	1,29	1,62

Fonte: Ministério da Fazenda

americana de Nações) demonstrando – além de uma oposição ao projeto inspirado por Washington – a decisão de concentrar sua política de integração econômica aos países sul-americanos.¹³

A recente decisão de aceitar a entrada da Venezuela no MERCOSUL (Mercado Comum do Sul) pode ser interpretada como a operacionalização da CASA e da IIRSA. A aparente contradição entre os vários processos de integração em curso no tabuleiro sul-americano deve ser resolvida caso, finalmente, os Estados membros do Mercosul, especialmente Argentina e Brasil, decidam aprofundar as mudanças necessárias capazes de fazer com que o processo platino saia da letargia na qual ele se encontra.¹⁴

O importante número de visitas aos países em desenvolvimento deve ser interpretado, por um lado, pelo grande impacto provocado naqueles países por uma política externa inovadora e, por outro, em razão do *vazio diplomático* decorrente da indiferença profunda e histórica demonstrada pelo Brasil em relação ao Terceiro Mundo.

Buscando compensar o descaso passado, a diplomacia lulista tomou várias iniciativas voltadas ao Terceiro Mundo: constituição do Grupo dos 3 (G3) que reúne Brasil, China e Índia; reunião de Cúpula América do Sul e Estados Árabes realizada em maio de 2005 em Brasília com a presença de 34 Chefes de Estado e de Governo;¹⁵ as 14 visitas feitas a África e a dimensão sul-americana de nossa atuação externa.

Apesar deste direcionamento inovador, esta diplomacia não desconhece a importância dos países industrializados e consegue encontrar um ponto de equilíbrio, demonstrando que abandonou o princípio de alinhamento automático

ao Ocidente e que está disposta a extrair os benefícios decorrentes da multipolarização das relações internacionais. Todavia, é necessário enfatizar que este percurso é possível em razão do desempenho pessoal e político do Presidente Lula.

c) A dimensão mundial da política externa brasileira

Uma frase aparentemente prosaica (“o mercado deve saber que os brasileiros devem comer três vezes ao dia”) revela um tema central da ação diplomática do Presidente Lula: o combate contra a fome. Trata-se da boa luta, pois ela procura defender “os excluídos, os discriminados, os humilhados e os ofendidos”. Para tanto é imprescindível construir uma nova ordem econômica internacional capaz de “diminuir as injustiças, as crescentes distâncias entre os países ricos e pobres, bem como controlar a instabilidade financeira”. De fato, Lula pretende mudar a face da globalização para que ela venha a ser “solidária e humanista”, ou seja, exatamente o contrário da atual caracterizada pela “injustiça e exclusão”.

Para entender o conceito de *política mundial* da atual diplomacia brasileira e como ela complementa as atividades de *política externa* e de *política internacional*, e em que ela difere das anteriores, é preciso levar em consideração os três níveis de sua atuação conforme ilustra a Figura 1.

No primeiro centro está o que pode ser considerado seu núcleo duro. Trata-se da *política externa* em sua acepção clássica. Ela engloba os temas tradicionais de todo Estado (comércio, investimentos, defesa comercial, boas relações com os Estados contíguos, reconhecimento das assimetrias de poder no plano internacional e iniciativas para diminuir seus efeitos, ênfase no papel do Direito e da

Gráfico 1
Destino dos deslocamentos de
Cardoso (1995-2002)
Excluindo América do Sul

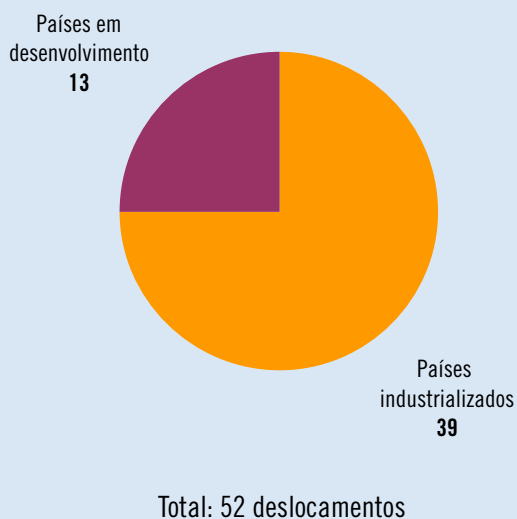
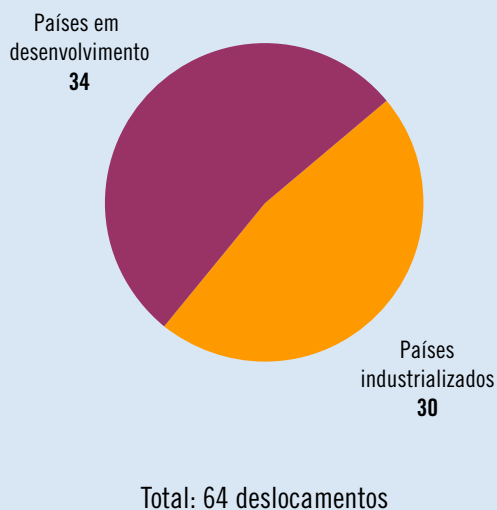


Gráfico 2
Destino dos deslocamentos de
Lula (01/2003-03/2006)
Excluindo América do Sul



cooperação multilateral. Trata-se de ações diplomáticas assentadas na experiência histórica, e constitui a demonstração da continuidade do Estado.

No centro médio encontra-se uma novidade, de alcance estrutural e ideológico, da atual política externa brasileira que pode ser designada como *política internacional*. Ela somente existe quando o Estado, a partir de uma vontade política e de uma capacidade humana e material, é capaz de agir sobre o conjunto do sistema internacional. De fato, esta ação busca tirar o país de sua reduzida área de interesse e alargar seu horizonte. No caso atual brasileiro, dois eixos dominam esta atividade diplomática: a luta pelo fortalecimento do multilateralismo e uma atuação voltada aos Estados meridionais.

Se todos os Estados possuem uma política externa e raros são os que atuam na política internacional, mais difícil é encontrar Estados que tenham uma *política mundial*. A razão é simples: esta dimensão está vinculada à figura pessoal do Chefe de Estado. Mais do que o interesse deste pelas questões internacionais, o que está em jogo é a dimensão simbólica de sua imagem. Ao interessar-se pelos problemas da Humanidade – muito além daqueles decorrentes do interesse do Estado – o Presidente Lula ingressa no círculo restrito dos atores individuais do cenário internacional. Ele é acolhido por uma ampla audiência em razão da legitimidade que lhe é reconhecida.

Como certos laureados do Nobel, o Chefe de Estado transforma-se em profeta e porta-voz de todos os humanos, especialmente os pobres e miseráveis. Os assuntos abordados pela política mundial são abrangentes e de interesse público (luta contra as epidemias, contra a guerra, direito à saúde, luta contra a fome, etc). Esta dimensão da atua-

ção presidencial, apesar de ser percebida com desdém pela oposição interna, ecoa no sistema internacional e constitui elemento incontornável da atual diplomacia brasileira.

Conclusão

Em outubro de 2002, em plena campanha presidencial, o Presidente Cardoso convidou os candidatos à sua sucessão a uma reunião no Palácio do Planalto. A iniciativa inédita na história republicana abrigava uma clara intenção: a economia brasileira encontrava-se em situação delicada e o Governo havia concluído um acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI). Como os compromissos assumidos pelo Brasil teriam efeitos para além do mandato de Cardoso, o FMI exigiu a aprovação dos pretendentes presidenciais.

O então candidato Lula aprovou o acordo e comprometeu-se respeitá-lo caso fosse eleito. Este compromisso condicionou sua política econômica e marcou as relações exteriores de seu governo. Não haveria ruptura brusca de contratos e de compromissos. A essência do plano de estabilização econômica e de nossas relações exteriores não seria contestada. Caso houvesse mudanças, elas ocorreriam somente nos aspectos secundários de nossas relações internacionais.

O caminho percorrido no campo internacional pela presidência Lula difere do escolhido por Chávez e por Kirchner. Brasília optou por rupturas marginais ao mesmo tempo em que confirmou nossa inserção no Ocidente. Esta *ruptura na continuidade* nas relações exteriores é o reflexo da imagem de sua ação interna, ou seja, reformista. Ela identifica imperfeições, contradições e injustiças no sistema internacional. Contudo não pretende revolucioná-lo.

Gráfico 3
Destino dos deslocamentos de
Cardoso (1995-2002)
Incluindo América do Sul

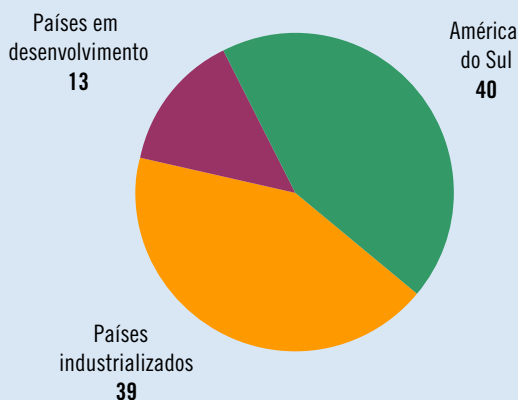


Gráfico 4
Destino dos deslocamentos de
Lula (01/2003-03/2006)
Incluindo América do Sul

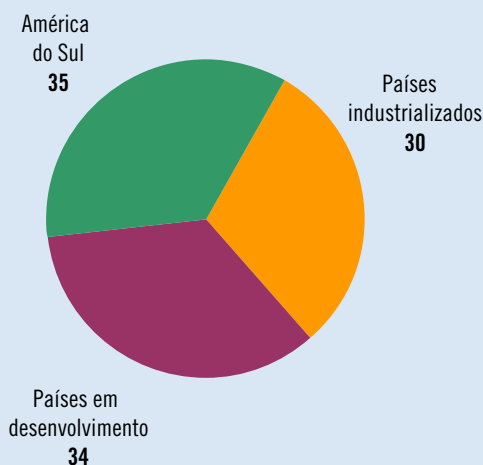
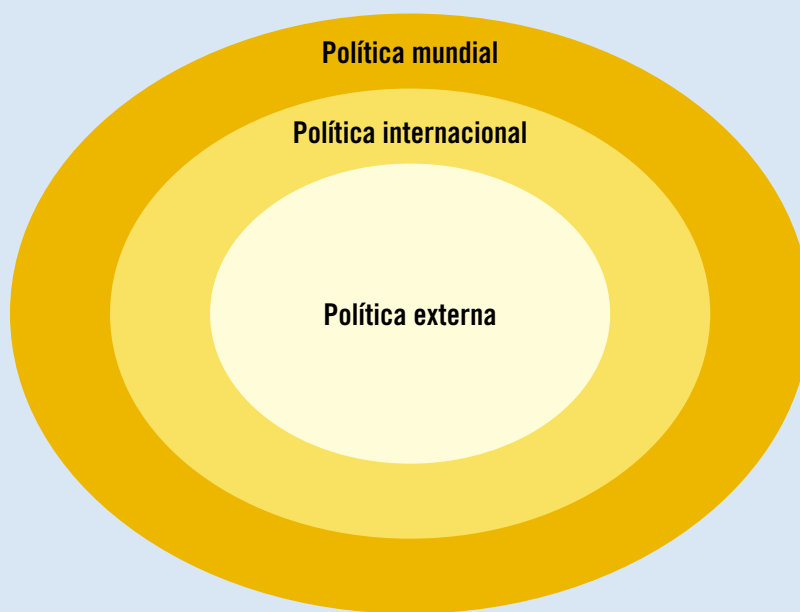


Figura 1

Relação entre política externa, política internacional e política mundial



Existe uma clara percepção que o sistema internacional pode ser aperfeiçoado. Esta será uma das missões da nova diplomacia.

O interesse que desperta a diplomacia do novo governo decorre do fato que o Brasil tem uma tradição assentada, marcada por um alinhamento aos Estados Unidos, por um baixo perfil no sistema internacional, por uma atitude moderada – que se transformou por vezes em oposição aberta – frente às críticas dos países em desenvolvimento ao sistema internacional e por uma desconfiança, matizada por ceticismo, do que pode advir do mundo hispano-americano.

O Brasil sempre acreditou que poderia safar-se do intrincado e duro jogo internacional através de relações especiais com certos pólos de poder. Ele escolheu, ao longo de sua história, alguns pontos de contato preferenciais: o Chile na América do Sul; os Estados Unidos no Novo Mundo; a Alemanha na Europa e o Japão na Ásia. Ora, a diplomacia ecumênica de Lula colocou em questão a simplicidade e a parcialidade desta visão.

Contudo, não estamos assistindo ao “ano zero” da diplomacia brasileira, como pretende fazer crer a oposição. O que há é simplesmente a manifestação de forças sociais novas que encontraram um porta-voz com ampla legitimidade para expressar uma maneira distinta no enfrentamento dos desafios internacionais.

Todavia, três questões devem ser colocadas. Ao acumular riscos, o ativismo diplomático não traz consigo a possibilidade de tornar menos eficaz a ação externa do país?

No que diz respeito à estratégia brasileira de contestação da ordem política e securitária internacionais, ela não conduz o país a enganar-se de combate? Serão as questões vinculadas à grande política internacional que devem in-

teressar ao país e ao mundo em desenvolvimento ou, ao contrário, não devemos lutar por uma maior eficácia da cooperação sócio-econômica, científica e cultural – as únicas capazes de resgatar condições de vida digna para as populações dos países meridionais?

Enfim, quais serão, para a diplomacia lulista, as consequências da crise que abalou as instituições brasileiras, o seu governo e o seu partido? Como nas questões internacionais a imagem e a palavra possuem importância capital, é possível que a margem de manobra desta diplomacia tenda a diminuir.

Todavia, será interessante analisar, no segundo mandato, quais serão os limites e os resultados desta diplomacia ousada conduzida por um ator, certamente ainda marginal no sistema internacional, mas decidido inverter a perspectiva estratégica que o orienta desde a aurora da independência.

Notas

¹ O Brasil foi o primeiro Estado latino-americano a romper as relações diplomáticas e comerciais com o Eixo (janeiro de 1942), o primeiro que lhe declarou guerra (agosto de 1942) e o único que enviou tropas (cerca de 26 mil soldados) à frente de combate no Norte da Itália (1944-45). Este esforço de guerra deveria ter sido recompensado com a obtenção de uma cadeira de membro permanente no CS. Apesar do apoio dos Estados Unidos, a União Soviética opôs-se por considerar que o Ocidente detinha um poder excessivo no CS.

² Os dois candidatos desenvolvidos são importantes financiadores da ONU e foram derrotados na Segunda Guerra Mundial. O CS composto com estes novos membros representaria o verdadeiro epílogo da hecatombe pois congregaria os Estados vencidos e os vencedores. As

candidaturas do Sul são propostas por democracias de massa e estariam aptas a contribuir aos esforços de manutenção da paz e segurança internacionais.

³ Declaração feita à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional do Senado.

⁴ Como previsto, não surgiu nenhum sinal positivo para a reforma do CS quando da 60ª (2005) Assembléia Geral da ONU. Apesar das tentativas de explicações do G4, a questão foi adiada *sine die*. Note-se que a Argentina liderou um movimento anti-G4 recrutando os adversários regionais tradicionais de seus integrantes (Itália na Europa, China e Paquistão na Ásia).

⁵ Ver BOLOPION, Philippe, “Les exigences américaines menacent la réforme de l’ONU”, in *Le Monde*, 31 de agosto de 2005.

⁶ Entretanto os responsáveis por esta orientação diplomática consideram-se contestadores da ordem internacional. Consultar GARCIA, Marco Aurélio, “Nostalgia da submissão”, in *Folha de S. Paulo*, 31 de agosto de 2005.

⁷ Sublinhado por mim. Uma das motivações prende-se à similitude das raízes étnicas e culturais dos dois povos.

⁸ Partindo de um pressuposto incorreto – a supressão da língua inglesa para o ingresso no Instituto Rio Branco – a crítica feita à iniciativa chegava a uma conclusão lógica embora absurda e revoltante: nossos futuros diplomatas não disporiam de conhecimentos idiomáticos e estariam, desde logo, inaptos ao exercício da profissão.

⁹ O G20 também se opõe a inclusão dos serviços culturais (como o cinema) e a educação (sobretudo o ensino universitário) na categoria de bens que possam vir a ser objeto de liberalização comercial no âmbito da OMC.

¹⁰ Fonte: Brasil, Ministério da Fazenda, Receita Federal.

¹¹ Excluindo o Canadá e Espanha, os demais países industrializados diminuíram sua importância relativa como destino de nossas exportações. Num sentido inverso, os países do Sul aumentaram suas compras, embora Estados Unidos e UE continuem sendo os principais destinos das exportações brasileiras. Cabe notar que em 1990 a China recebia tão somente 1,2% de nossas exportações e em 2005 recebeu 5,64%.

¹² Para mais informações consultar o sitio <http://www.iirsa.org>

¹³ Sem o apoio brasileiro, Hugo Chávez sugere a criação da ALBA (Alternativa Bolivariana para as Américas).

¹⁴ Mantido como arranjo prioritariamente comercial, o MERCOSUL encontra dificuldades para tornar-se uma União Aduaneira (etapa indispensável para alcançar o modelo de Mercado Comum, previsto no Tratado de Assunção de 1991). O atual episódio do litígio da indústria de celulose entre Argentina e Uruguai demonstra a incapacidade do bloco para apontar soluções aos seus problemas internos.

¹⁵ O contraste é marcante com a administração anterior. O Presidente Cardoso, ao longo de seus dois mandatos, não realizou nenhum deslocamento a um país árabe.

Bibliografia

AMORIM, Celso Nunes, *Depoimentos no Senado Federal* (2003-2006).

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, 2003-2004, 4 volumes.

BOLOPION, Philippe, “Les exigences américaines menacent la réforme de l’ONU”, in *Le Monde*, 31 de agosto de 2005.

GARCIA, Marco Aurélio, “Nostalgia da submissão”, in *Folha de S. Paulo*, 31 de agosto de 2005.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro, *Quinhentos Anos de Periferia*, Porto Alegre, Ed. UFRGS, 1999, 166 p.

RODRIGUES, José Honório e SEITENFUS, Ricardo, *Uma história diplomática do Brasil (1531-1945)*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1995, 512 p.

SEITENFUS, Ricardo, *O Brasil vai à Guerra*, São Paulo, Editora Manole, 2003, 3ª edição, 365 p.

_____, *Relações Internacionais*, São Paulo, Editora Manole, 2004, 267 p.

_____, “O Mercosul e a penhora da Casa”, in *Estudos Avançados*, 19 (55), 2005, pp. 75-84.

_____, *Para uma nova política externa brasileira*, Porto Alegre, Editora Livraria do Advogado, 1994, 247 p.

O segundo mandato de Lula e a política externa: poucas novidades

Miriam Gomes Saraiva

A eleição de Lula para um segundo mandato, que terá início em 2007, não deve mudar a política externa brasileira. Seu desempenho e seus resultados, apesar das críticas sofridas durante a campanha eleitoral, foram considerados bem-sucedidos pelo governo e já houve sinais de que se trata de uma área onde haverá continuidade.

O Itamaraty é uma corporação forte, com peso próprio e uma burocracia importante que historicamente concentra o processo de formulação da política externa. Desde 1990, coexistem em seu interior duas correntes com diferentes visões sobre a inserção internacional do país. A primeira defende uma projeção mais autônoma do Brasil na política internacional; tem preocupações de caráter político-estratégico dos problemas Norte/Sul; dá maior destaque à perspectiva brasileira de participar do Conselho de Segurança das Nações Unidas; prioriza as relações de cooperação Sul-Sul e busca um papel de maior liderança brasileira na América do Sul. Na literatura sobre o tema, é referida mais frequentemente como “nacionalista”. A segunda, sem abrir mão das reivindicações da primeira, procura dar maior importância ao apoio do Brasil aos regimes internacionais em vigência. Defende a ideia de uma inserção internacional do país a partir de uma *soberania compartilhada* e da *autonomia pela participação* (onde valores globais devem ser defendidos por todos). Neste caso, busca na América

do Sul uma liderança mais discreta¹.

O governo de Collor de Mello, mais liberal, foi seguido pela administração mais “autonomista” de Itamar Franco. O governo de Fernando Henrique Cardoso buscou conjugar as duas visões. A administração Lula, por fim, recolocou como eixo da política externa a corrente mais vinculada aos padrões tradicionais, de corte mais autonomista. Isto teve um impacto na política externa. Esta corrente vai manter pelo menos mais quatro anos de hegemonia no interior do ministério. O que pode eventualmente acontecer são mudanças em variáveis externas ao Brasil que incidam sobre o comportamento da diplomacia.

Na esfera da política internacional o governo de Lula vem atuando basicamente em duas frentes. Por um lado, recuperou a prioridade da candidatura do Brasil a membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas, às expensas de seu principal aliado no Mercosul². Adotou um comportamento ativo de defesa da reforma da ONU e realizou um trabalho de conformação de alianças formando um grupo de candidatos ao Conselho de Segurança junto com Alemanha, Japão e Índia. Para este fim, optou por defender aspectos mais distributivos do comércio internacional e problemas de fome e pobreza que afetariam a estabilidade internacional (o combate ao terrorismo não foi assumido como prioridade). Neste segundo mandato as percepções sobre segurança internacional serão mantidas, mas os obstáculos enfrentados pelo projeto da candidatura brasileira na Assembleia Geral da ONU de 2005 diminuiram o ritmo da campanha, que será então mais discreta.

Por outro lado, em termos comerciais, o governo reforçou as questões político-estratégicas adotando um com-

Miriam Gomes Saraiva é doutora em Ciência Política e professora de Relações Internacionais do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Seu e-mail é miriamsaraiva@terra.com.br.

portamento pró-ativo. Empreendeu uma política incisiva de busca de mercados que resultou em um aumento das exportações e do superávit brasileiro. Atuou ativamente na defesa da perspectiva brasileira nas negociações realizadas pela Organização Mundial do Comércio, através de ação conjunta com outros países em desenvolvimento. O G-20, formado por países como Índia, China e África do Sul, tornou-se e seguirá sendo um fórum importante de atuação da diplomacia brasileira logrando condicionar os avanços das negociações da OMC à inclusão da questão dos subsídios à agricultura na sua pauta de discussão.

Desde 1990, coexistem no Itamaraty duas correntes com diferentes visões sobre a inserção internacional do Brasil. No governo Lula, a corrente “autonomista” obteve a hegemonia no ministério.

Em relação à área comercial, foram assinados acordos marcos de cooperação do Mercosul com a Índia e com a SACU (União Aduaneira da África Austral). Foram feitas diversas rodadas de negociações para o acordo de associação Mercosul - União Européia, mas sem êxito. A UE não conseguiu atender à principal área de interesse do Mercosul - abrir seu mercado agrícola para as exportações do bloco - enquanto o Mercosul não atendeu às reivindicações de liberalizar o comércio de serviços e abrir as licitações públicas para as firmas européias. Não se vê perspectivas de avanço, e as negociações estão condicionadas às negociações da OMC. No que se refere à formação da Área de Livre Comércio das Américas, o Itamaraty introduziu modificações no processo negociador visando criar ainda mais obstáculos para sua formação³. Atualmente as negociações estão estagnadas. A agenda comercial do continente nos próximos anos será a assinatura bilateral de acordos de livre comércio entre os Estados Unidos e países latino-americanos, e a diplomacia brasileira buscará implementar procedimento semelhante.

A ascensão da corrente mais autonomista do Itamaraty deu um novo impulso à cooperação Sul-Sul. Sua base é a crença de que estes países teriam características semelhantes ao Brasil - “dimensões continentais”, “reconhecida importância regional”, “população”, “produto interno bruto”, “recursos naturais” - e com interesse no reordenamento do sistema internacional: “países que não estão integrados estruturalmente a áreas mais amplas, ..., que vêm na globalização a possibilidade de realizar sua condição de potência e de não serem levados a optar por um esquema de associação periférica a uma das três grandes áreas... são os candidatos naturais a ter lugar de destaque na nova ordem mundial”⁴. Além dos acordos assinados e a atuação nos marcos do G-20, foi criado o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul com vistas a discutir temas relacionados à ordem internacional, às Nações Unidas e à tecnologia. Nestas iniciativas, a diplomacia brasileira mantém uma autonomia em relação aos parceiros do Mercosul, embora de certa forma se beneficie

de sua posição na região para ampliar sua projeção internacional.

Em relação aos Estados Unidos, o governo brasileiro vem atuando há muitos anos de forma autônoma no que diz respeito aos problemas do continente americano. Não há coincidência de opiniões no que diz respeito à forma de tratar estes temas - nem tampouco em relação à segurança internacional - e não se coloca possibilidade de se construir alguma atuação articulada. Por outro lado, não há enfrentamentos. A política externa brasileira vem mantendo em relação aos Estados Unidos um baixo perfil em termos políticos, junto com as divergências em temas da organização do comércio internacional e do protecionismo dos países desenvolvidos.

No que se refere à América do Sul, o processo de integração sob a liderança brasileira é considerado uma prioridade. Com este objetivo, buscou aprofundar o comportamento que já vinha sendo seguido na gestão de Cardoso. Sem abrir mão dos princípios da não-intervenção, a diplomacia brasileira incluiu em sua agenda um projeto de construção de uma liderança regional articulado à defesa da democracia, aos processos de integração regional, e às perspectivas de desenvolvimento nacional⁵. Buscou estabelecer vínculos fortes com os países vizinhos, atuando como mediador em situações de crise. Neste processo, o presidente Lula assumiu uma diplomacia presidencial importante. Esta posição significa uma revisão dos preceitos tradicionais da política externa brasileira não-intervencionista. Segundo Celso Amorim,

O Brasil sempre se pautou pela não-intervenção nos assuntos internos de outros Estados. (...) Mas a não-intervenção não pode significar a falta de interesse. Ou dito de outra forma, o preceito da não-intervenção deve ser visto à luz de outro preceito, baseado na solidariedade: o da não indiferença⁶.

Como exemplo, a participação brasileira nas Forças de Paz do Haiti aponta para as iniciativas brasileiras de consolidar sua liderança na região e aumentar o peso no cenário internacional. Neste caso, o Brasil lidera uma força de imposição de paz das Nações Unidas; tipo de operação da qual historicamente evitou participar. Esta posição brasileira significa uma revisão dos preceitos tradicionais da política externa brasileira não-intervencionista.

Outra esfera de atuação importante na região foi a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA). Em 2000 havia ocorrido uma primeira reunião dos países sul-americanos em Brasília. A partir da eleição de Lula, a diplomacia brasileira concentrou esforços mais diretos na sua implementação. As idéias de maior integração econômica da região e defesa dos regimes democráticos foram discutidas. Em 2004 a CASA foi formalmente constituída em reunião presidencial em Lima e seu primeiro desempenho importante foi uma cúpula presidencial entre os sul-ame-

ricanos e os países da Liga Árabe organizada pelo governo brasileiro em 2005.

A atuação brasileira frente aos países da região experimentou, porém, uma diminuição de ritmo durante o mandato. A crise da política pelos escândalos de corrupção trouxe um arrefecimento da diplomacia presidencial, que vinha ocupando um papel importante. A autonomia que o Itamaraty mantém em relação à política permitiu-lhe seguir seu projeto de política externa, mas perdendo um importante trunfo. Por outro lado, a atuação brasileira nesta área conviveu também com algumas tensões. A partir do incremento de sentimentos nacionalistas, alguns países vizinhos vêm reivindicando concessões brasileiras no campo econômico. A nacionalização dos hidrocarbonetos implementada pelo governo boliviano, embora tenha afetado a Petrobrás, foi digerida pelo governo brasileiro. A empresa arcou com os custos. O país vem adotando uma posição pragmática e de baixo perfil que recebeu críticas na imprensa.

No entanto, estão sendo dados alguns passos no sentido de maior articulação do projeto de liderança nacional (democracia/integração regional/perspectivas de desenvolvimento nacional), que deve refletir-se em uma maior disposição brasileira de arcar com alguns custos da integração sul-americana. A diplomacia presidencial ativa deve ser retomada dando mais vigor ao comportamento brasileiro *vis-à-vis* a região⁷. A reeleição de Lula concedeu ao governo uma legitimidade que havia sido perdida com a crise, assim como novos espaços políticos para uma atuação internacional pró-ativa.

A atuação do governo de Lula no Mercosul vem sendo marcada por movimentos diferentes, oriundos de distintas correntes de pensamento que compõem o governo. A primeira diz respeito à visão de acadêmicos e lideranças pró-integração, que propõe um aprofundamento deste processo em termos políticos e sociais⁸. O Protocolo de Olivos e a formação do Parlamento do Mercosul são resultantes desta perspectiva e a tendência é seguirem nos próximos anos os esforços para uma maior institucionalização do bloco. A segunda visão, formulada na Chancelaria, prioriza uma ampliação do bloco através da entrada de novos Estados ou dos esforços de formação da CASA. Esta visão foi predominante na política externa durante o primeiro mandato. A assinatura do acordo de associação com os países da Comunidade Andina e a entrada da Venezuela atenderam a esta perspectiva. Ao mesmo tempo, busca manter um equilíbrio econômico no interior do Mercosul que favoreça os projetos brasileiros de desenvolvimento industrial e projeção econômica. Os desequilíbrios econômicos regionais internos ao Brasil dificultam que o país exerça o papel do *paymaster* no bloco ou na região e absorva custos dos parceiros menores.

Nos marcos do Mercosul, o eixo bilateral Brasil/Argentina é considerado estratégico em termos políticos pelo Brasil, paralelo à dinâmica do bloco orientada para o

campo econômico. A eleição, com poucos meses de diferença, de Lula e de Néstor Kirchner abriu espaços para a construção de uma parceria mais sólida no campo político entre os dois países. Mas depois de um início de aproximações, em meados do primeiro mandato de Lula, as relações viveram uma crise. Os investimentos brasileiros na integração sul-americana e na construção de uma liderança regional provocaram reações contrárias no governo argentino. Neste contexto, a diplomacia brasileira buscou manter um baixo perfil para não comprometer o eixo bilateral. Mais recentemente, a redução da diplomacia presidencial e do ativismo brasileiro trouxe maior equilíbrio com a Argentina, o que facilitou a superação da crise. A esperada reeleição de Kirchner deve dar continuidade à situação atual, mas o desequilíbrio no peso dos dois países no cenário regional e as assimetrias contribuem sempre para um perfil instável das relações.

Assim, embora o segundo mandato de Lula recém comece, já aparece que, no campo da política externa, a base será mantida. O que pode eventualmente acontecer são mudanças em variáveis externas ao Brasil que incidam sobre o comportamento da diplomacia. Ao que tudo indica, o comportamento externo brasileiro nos próximos quatro anos não será muito diferente do adotado no primeiro mandato.

Notas

¹ Identificada por analistas como “liberal”.

² A Argentina se opôs à candidatura brasileira, defendendo um rodízio entre os latino-americanos.

³ Durante o governo Cardoso a diplomacia brasileira já evitava assumir compromissos nesta área.

⁴ Documento do Itamaraty do período também “autonomista” de Itamar Franco, “O repensar do Itamaraty e da Política Externa Brasileira”, citado por Barros, Sebastião do Rego. “O Brasil e a Rússia”. In: *Temas de Política Externa Brasileira II – volume 2*, Fonseca Júnior, G. e Castro, S.H.Nabuco de (orgs). Brasília, Funag/São Paulo, Paz e Terra. 1994. p.117-136- passa bem a percepção desta corrente.

⁵ O trabalho de Rafael Villa, *Brasil: política externa e a agenda democrática na América do Sul*, apresentado no 4º Encontro Nacional da ABCP (Rio de Janeiro, PUC-Rio, 21-24 de julho de 2004) apresenta reflexões interessantes sobre o tema.

⁶ Discurso de Celso Amorim, de 2005, citado por Oliveira, Marcelo F. de. *Elites econômicas e política externa no Brasil contemporâneo*. São Paulo, IEEI. mimeo, 2005, p.21-22.

⁷ Isto já pode ser visto em viagem de Lula à Venezuela, com apoio a Hugo Chávez, em plena campanha eleitoral venezuelana.

⁸ Malamud e Castro. “Are Regional Blocs leading From Nation States to Global Governance? A Skeptical Vision from Latin America.” *Iberoamericana, Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies* 37(1), Estocolmo, 2007. definem esta perspectiva como discurso progressista.

President Lula's approach to fragile states

José Augusto Guilhon Albuquerque

In this article I will first establish that attention to fragile states is not on the agenda of the current Brazilian government. Then I will try to explain the major factors contributing to the exclusion of this issue from President Luis Inácio Lula da Silva's foreign policy, which essentially have to do with the difficulty for Lula, his government, and his party in dealing with their left of centre supporters.

Lula's Party, the PT (Worker's Party) is a large and heterogeneous coalition ranging from far-left to centre-left, and his government enlarged its support, attracting small right of the centre parties and even old nationalist groups on the far right. His term has been highlighted by a deep divide between a conservative monetary policy (often termed as neo-liberal), and a strong drive towards a state-led, market unfriendly sort of political economy (Albuquerque, 2002, p. 25). On the other hand, from the beginning, his foreign policy has been underscored by a predominance of leftist orientations.

The colliding agendas of Lula's pro-market advisors in charge of financial, trade-related and economic matters, as opposed to Lula's political friends and party comrades, have been taken for granted as a single consistent one. Moreover, on the external front, the most ideological aspects of this agenda have prevailed. As a consequence, Lula's foreign policy encouraged anti-globalization ideas and movements while discouraging international cooperation against terrorism, allegedly, because its deep causes

are social injustice and economic inequalities, and are not political or ideological (Amorim, 2005, p. 53).

As a consequence, his foreign policy has often been criticized as erratic and inconsistent. In this article I will try to show that it is rather a matter of consistency with colliding goals than sheer inconsistency. My argument is that Lula's foreign policy, in his first term, pursues three different and diverging agendas (Albuquerque, 2005, p. 91, Almeida, 2006, p. 557).

Not in the Agenda

Surprising as it is, the most politicized foreign policy ever adopted by a Brazilian president, who is also considered the most committed to dealing with the issues of global poverty, endemic hunger and social injustice at large, does not explicitly include a policy designed to deal with fragile states. Even more surprising is the fact that the linkage between state weakness and social injustice, endemic hunger and poverty is often acknowledged by Brazilian foreign policy officials, as well as by President Lula himself. The same applies to the linkage between terrorism and social injustice¹, often evoked by the Brazilian diplomacy to advocate multilateral humanitarian programs as opposed to, and in clear disavowal of, the war on terrorism adopted by the Bush administration. Nevertheless, the conclusion that the theme of fragile states needs a specific policy is missing.

Este artigo teve origem como um paper inicialmente preparado para a Conferência sobre Canadá e os BRICs, realizada em Ottawa em março de 2006, e posteriormente publicado pela Canadian Foreign Policy.

José Augusto Guilhon Albuquerque é Professor, Diretor de Pós-graduação e Pesquisa da Universidade São Marcos, e Professor titular aposentado da Universidade de São Paulo.

Such expressions as “fragile and/or weak states”, “state building”, or “unstable states”, are absent in the Brazilian diplomatic vocabulary, even when President Lula addresses “... a legacy of social and economic stagnation, political violence and foreign interference” (Amorim, 2006). Instead, the preferred phrases are “the search for the peaceful settlement of disputes”, “being instrumental to restoring peace”, “restoration of democracy in a small country”, and so on. A survey of official statements by President Lula himself, his Foreign Minister Celso Amorim, and the Vice-minister Samuel Pinheiro Guimarães², shows a meaningful absence of this theme and other connected issues.

No statements, articles or interviews by foreign policy officials, such as presidential and ministerial aides and career diplomats, have been found dealing specifically with policies addressing the issue of fragile states in relevant ar-

Lula's foreign policy, in his first term, pursued three different and diverging agendas.

reas of the Brazilian foreign ministry, such as international cooperation or international organizations. As for political organizations and coalitions mentioned on the official website of Itamaraty³, the web page on the Group of Rio⁴, the political Latin American summit (considered as a sort of OAS without the United States and Canada) was not to be found in early March 2006. The web page on the Ibero-American summit⁵ is in the process of being updated. The G-15⁶ page was last updated in 2001 and the last statement posted is from Marco Maciel, former vice-President (1995-2003). No information at all on the subject is available in the Atlantic Zone of Peace's web page⁷. A brief explanatory note is all that is found under OAS, UN Security Council, and UN Peace Missions.

Under “Foreign Policy” or in a general search of President Lula's and high level officials' pronouncements in 2003-2006, only a small number of statements, speeches and interviews have been found that might address the issue.

Surprisingly, the highly influential Vice-minister, Ambassador Guimarães, who, at one point, had been in the public eye, and even in the first years of the Lula presidency had been quoted as contributing to a number of academic and journalistic articles, seems to have been silenced; only his inaugural speech in January 2003 as Vice-minister is available. In some cases, the most recent statements are from Ambassador Lampreia and Professor Lafer, both of whom served with former President Cardoso (1995-2003) as foreign ministers. The web page on international organizations and political groups, which recently contained relevant and detailed information about the G3 (Brazil-India-South Africa), the G4 (Brazil-India-Japan-Germany) and other initiatives, was found to be very meager.

As a result, I was able to use only one speech of

President Lula and four of Celso Amorim, his Foreign Minister, which might contain explicit statements about Brazil's policy towards fragile states, either because they dealt with related matters, or because they were supposed to address the entirety of the government's foreign policy. These statements were: Lula's speech in the Conference on “Fighting Terrorism in Favour of Humanity” (New York, 09-22-2003), Celso Amorim's opening statements at the “Seminar Brazil-Norway: Peace, Reconciliation and Mediation – New Themes of Foreign Policy” (Brasília, 10-07-2003), his speech at the Ministerial Meeting of the UN Security Council (New York, 10-31-2005), his closing statements at the Meeting of Itamaraty's Heads of Diplomatic Missions (01-05-2006) and that at the London Conference on Afghanistan (01-31-2006).

We will not find, as noted above, any explicit mention of state fragility or any clear proposals to deal with its international outcomes. However, these statements present a very clear sense of President Lula's views about the causes and consequences of state weakness, in particular those related to the inability of weak states to provide a minimum share of general welfare to a part of their citizens. The following argument is very straightforward:

The lack of access to essential goods, including education and cultural goods tears down the social fabric and cause the individuals to be vulnerable. This situation may result in the proliferation of a variety of unlawful activities, including organized crime and terrorism (Lula, 2003).

Besides a limited or nonexistent access to essential goods, additional causes of individual vulnerability are the “... vulnerability of the youth to the dissemination of extremist ideals [and the] inequalities of empowerment deriving from foreign (military) occupation” (Lula, 2003).

A choice is made in Lula's conception of the international outcomes of state weakness, such as domestic and international conflicts, emigration, terrorism or transnational crime⁸. Weakness, fragility or vulnerability does not disable the state, whose failure reduces its capacity to enforce the rule of law, causing the society and the state to be vulnerable to unlawful activities. In Lula's perception, it is a vulnerability that affects individuals, who become unaffected by the rule of law and, in due course, vulnerable to extremist ideals.

In that sense there is not an international issue about weak, vulnerable states that could be the origin of peace and security threats. There is, rather, an international quandary with respect to vulnerable individuals who lack access to general welfare, and therefore are prone to unlawful activities, including terrorism. The conclusion is clear: the target of international cooperation is not the weak state and its institutions and political processes (or lack thereof), but individuals excluded from general welfare.

A similar idea is clear in Amorim's opening speech in

the Brazil/Norway Seminar on 'Peace, Reconciliation and Mediation'. Again, the causes and consequences of state fragility are clearly stated:

Although poverty and inequalities cannot, in absolutely any event, entail an excuse for violence, it is unquestionably true that poverty and inequalities create an environment propitious to the dissemination of extreme ideas and actions (Amorim, 2003).

Due perhaps to the context of the seminar, which assumes the existence of contending states, this time the Brazilian diplomatic rhetoric introduces states, acting in bilateral or multilateral relations, as a key to the solution of terrorism – a direct result of vulnerable groups of individuals. However, international cooperation between states is called upon, not to provide aid and support to vulnerable individuals, but to address asymmetric relationships between states. In this surprising argument, "... the relevance of multilateralism, the relevance of International Law, and the relevance of the UN Security Council" are predictably underlined, but no elaboration is offered about their role in the approach to fragile states. (The mention of the Security Council, however, brings about the opportunity to underline once again the need to reform its membership.) Yet, some elaboration is given to the ubiquitous causal relation-

For Brazil's neighbours, deeply affected by state failure associated with drug trafficking, regional cooperation does not apply, or so Lula's Administration perceives.

ship between poverty and international threats related to state fragility. "It is impossible nowadays to speak about peace and reconciliation without mentioning also some economic issues," the minister states. He concludes: "It is the reason why we have to look after the international economic relations. It is up to us to search for more equitable rules, for negotiations under the rule of parity" (Amorim, 2003).

Amorim's implicit linkage between asymmetric trade relations and terrorism clarifies the above-mentioned Lula quotation about the causal relationship between asymmetries of power resulting from foreign occupation and terrorism. As a matter of fact, if individual vulnerability and the resulting propensity to unlawful activities are mainly affected by asymmetries of power among states, then the fight against asymmetry among states is the strongest remedy for the vulnerability of individuals and the ensuing propensity of vulnerable individuals to unlawful activities⁹.

The next document examined is the closing statement by Ambassador Amorim in the Meeting of Itamaraty's Heads of Diplomatic Missions, in a speech to present an informal account of the Lula administration's accomplish-

ments. After enumerating a long list of bonuses in the well-known commemorative rhetoric of Itamaraty, Amorim concludes by elaborating extensively¹⁰ on the UN Security Council (SC) and the alleged progresses made by Lula's Administration in its quest for a permanent SC seat for Brazil. No mention is made of the issue of fragile states and the role played by the UN, or by Brazil for that matter, in dealing with possible regional or global threats associated with the fragility of states, not even to acknowledge the Brazilian contribution to the UN mission in Haiti.

The last document, the Foreign Minister's speech to the January 2006 London Conference on Afghanistan, does not seem to fit with the landscape described. First, it only indirectly mentions the issue of weak states, which was the central purpose of the Conference on Afghanistan. In his speech, Ambassador Amorim salutes the "... international support for the building of a peaceful, democratic and prosperous Afghanistan" and acknowledges the roadmap "to overcome a legacy of social and economic stagnation, political violence and foreign interference" (Amorim, 2006b). He does not oppose, as Lula did in his New York statement, institutional building to economic and social development: they must go hand-in-hand. Additionally, Amorim lists Haiti, East Timor and "many countries in Africa" in the same context as Afghanistan as states in need of regional

and multilateral cooperation. He goes as far as including counter-narcotics strategies in economic rehabilitation, and suggests that economic rehabilitation "... presupposes helping the Afghan farmers to develop alternative

crops for which adequate market access should be provided" (Amorim, 2006b).

For Brazil's neighbours, deeply affected by state failure associated with drug trafficking, regional cooperation does not apply, or so Lula's Administration perceives. Brazil has consistently opposed any international cooperation to fight against drug trafficking; either military, as in the Plan Colombia, or the eradication of drug-related crops, because drug-trafficking is supposed to result from deep social causes.

Colliding Demands

My hypothesis to explain Lula's failure to address the issue of state vulnerability is his inability to solve the internal conflicts with his government, his congressional coalition, and his own party that result from colliding agendas. Lula's government adopted colliding foreign policy agendas as the outcome of diverse and often diverging demands originating both in Lula's Party and in Lula's Administration. The PT is a large coalition of social and political movements, ranging from the moderate to the far left. Lula's government coalition ranges from the far left to the right and is openly supported by far right nationalist interest groups.

At least three relevant coalitions, adopting diverging political-economic views, strive to influence the Party's decision-making. Though less influential than their counterparts, the most visible are those composed of grass roots movements such as the self-styled Movement of the Landless (MST) and groups supported by the Catholic Church.

The leadership of these social movements, including a significant part of the National Conference of Brazilian Bishops (CNBB), share very primitive economic views. A recent document from the Brazilian bishops, conceived as guidelines for a referendum, called for a rejection of Brazilian participation in the Free Trade Area of the Americas (FTAA) talks, and goes as far as to condemn external trade as artificial, favouring instead a self-contained

All of Itamaraty's relevant economic and political decision-making is centralized in the hands of a coalition group that shares a particular mix of Marxist and national populist economic views – the *neo-desarrollismo*.

economy. The MST's most conspicuous leader, João Pedro Stedile, responding to a survey questionnaire, stated clearly that one of the reasons the MST opposes hemispheric integration is that it would foster the agricultural industry, while MST favours family-based subsistence agriculture.

The PT's grassroots members and leaders who share these views tend to support economic policies deemed to enhance the state's capability to protect and subsidize the natural side of economic processes as opposed to the artificial side: family-based agriculture vs. agribusiness; domestic market vs. trade; national vs. foreign firms; price and wage controls vs. market forces; social interests and values vs. commitment to contracts and to the rule of law.

Another political-economic view, probably the most widespread, is the Economics of National Populism. The political economy of their supporters is a legacy of the 1950s and 1970s *desarrollismo* (developmentalism). Supporters of National Populism are still nostalgic for the successes of import substitution industrialization (ISI), especially in Brazil. I do not have to elaborate on the well-known principles and policies of ISI. Suffice it to say that the notion of the superiority of growth-oriented policies, led by the government and based on protected and over-regulated domestic markets, have been the core of PT's national electoral program for the last thirteen years and were only swept under the carpet, during the 2002 presidential elections, to avoid the risk of defeat.

This part of the PT's program may have been swept under the carpet but was not disavowed. In the aftermath of Lula's electoral landslide, it was common among academics, including some who now share an office in the Planalto Palace¹¹, to predict a radical change from the economic policies adopted in previous governments. Such changes

would include a reversal of the privatization program, huge investments by the federal government to restart the economy, deep cuts in the interest rates and a reversal of the monetary policy favouring a controlled rate of inflation, in addition to some kind of wage and price policy. In addition, in the first PT Conference during the new Lula administration a number of policy statements were approved in direct opposition to the current monetary and fiscal policies, despite the efforts of the government to avoid them.

A significant part of Lula's administration, mainly in the area of social policy and the spending-regulatory ministries, was assigned to adherents of national populism. Be it housing, transportation, energy – including Petrobras, the state owned oil multinational company – communications, or the huge Brazilian Development Bank (BNDES), all the decision-making has been assigned to factions that share national populist economic views.

Still another vision is shared by an important component of PT's leadership. It is widely acknowledged that a significant number of former Marxist-oriented parties and militant groups, which were designated illegal by the military regime, joined PT at its origin. While reformed Marxists had joined centre-oriented parties, such as PMDB and later PSDB¹², most "Old Bolsheviks" who joined the PT maintained their economic views consistent with Lenin's theory of imperialism. Economic policies, they believe, directly reflect the interests of the dominant capitalist class and are a prerogative of state power. In order to reverse the hegemony of imperialist interests in peripheral countries, it is necessary to oppose, and if possible reverse, the hegemony of the major capitalist countries, especially the United States.

Historically Marxist parties and movements have been in a critical alliance¹³ with national populism in Brazil, but their views often overlap. In Lula's government they tend to support all policies, particularly foreign policy, favoured by the *neo-desarrollismo*. In this regard, foreign policy is the area where the old Bolshevik agenda is more at home. All of Itamaraty's relevant economic and political decision-making is centralized in the hands of a coalition group that shares this particular mix of Marxist and national populist economic views.

Aside from the above-mentioned families of economic ideas, Lula's governmental coalition adds a few more. The most relevant are those pragmatically adopted by Antonio Palocci, Minister of Economy and the team he assembled to obtain external credibility to reverse the crisis triggered by Lula's election. Neither Palocci himself nor any of his PT colleagues ever shared neo-liberal ideas or favoured monetary stability, privatization, integration with the US economy, or even the desirability of agreeing with IMF

conditions. As a matter of fact, it has proven impossible, or at least undesirable, to staff the high level Ministerial and Central Bank political appointments with PT affiliates.

Then again, the ideas of fiscal responsibility, monetary stability, market oriented deregulation, conservative interest rates and exchange rates policies are supported by a very heterogeneous coalition which includes politicians such as Palocci himself, banking and investment industry executives, businessmen and bureaucrats. Their main cement is the pragmatic goal of keeping an economic crisis at bay. No one knows what will happen if and when the external vulnerability is overcome and a policy of sustained growth, as opposed to sustained stability, is on the table. My view is that the only thing that keeps the reins of economic policy in Palocci's hands is the threat of external crisis. Every time the prospect of blossoming economic growth (to use the President's metaphor) is raised, Palocci's policies are relentlessly assailed by his fellow party and government members, not to mention a part of the business community.

The government includes still other pragmatic groups well represented by the Vice-President's party – the Liberal Party (Partido Liberal, PL) – which, like other small right-of-centre political parties supporting Lula's government, is well known as a league of special interests. Combining socially conservative populist views with the advocacy of state-led growth, these groups tend to support a combination of the above, provided that it concurs with their own *ad hoc* interests. They also tend to challenge Mr. Palocci's options.

To assert his options externally, President Lula and his government are acting differently in different arenas. The Treasury Ministry (*Fazenda*) and the Central Bank are allotted policy responsibility for areas that could have an impact on the perception of the country's economic sound-

the Central Bank, and the prevailing goals are essentially consistent with ensuring an external environment favouring the country's stability and sustained growth, the rest is a battlefield for the remaining ideas and goals supported by different factions in the party and in the administration.

My hypothesis, however, is that it is possible to see some rationality in the present Brazilian foreign policy, provided we assume that the Lula Administration is striving to implement three separate agendas, which it perceives as a single one. While compatible in theory, these three agendas occasionally, and inevitably in the long term, aim at conflicting goals. The three agendas may be described as follows: a) the permanent agenda; b) Lula's personal agenda; and c) the ideological agenda.

Colliding Agendas

The permanent, or traditional, agenda may be defined by three major goals:

- to promote a friendly external environment for the growth of the Brazilian economy and for its financial stability;
- to avoid any resemblance of submission to US goals and interests; and
- to avoid or, at least postpone, further integration with the US economy. (Albuquerque, 2006, p. 502)

This agenda is universally acknowledged and needs no additional comment¹⁴. Lula's personal agenda aims at providing the President with a stage from which he can act as a protagonist on the world scene. Such a capacity of world leadership is believed to be instrumental for securing Lula's domestic leadership under eventual adverse conditions.

Despite his ability to calm the worst expectations of the markets regarding his cabinet's capacity to deal with macroeconomic issues, Lula proved unable to accomplish a minimum portion of his domestic campaign promises. In contrast, his closest aides and members of his inner cabinet soon realized that the President enjoyed an international audience far wider than his Brazilian public. Unlike the domestic front, his domestic limitations and weaknesses were irrelevant to the international audience and, which is even more helpful, it was prepared to take whatever Lula said or did at face value.

Lula's amazing talent for moving hearts and minds on a global scale had a great impact on his own domestic credibility. As a consequence, those closest aides and members of his inner cabinet were persuaded that the impact of the presidential performance on foreign audiences of all kinds represented a prime asset, ready to strengthen his fading domestic prominence.

The ideological agenda assumes that Lula's accession to

Lula personal agenda aims at providing him a stage from which he can act as a protagonist in the world scene. Such a capacity of world leadership is believed to be instrumental for securing Lula's domestic leadership.

ness or the consistency of its monetary, fiscal and regulatory policies. Palocci, the Central Bank, and their team play by the rules and make this clear.

All the remaining international issues are dealt with by Itamaraty or the Presidency acting together or separately. Besides the formal diplomatic arenas involving international organizations and regimes, Itamaraty initiated several mini-lateral forums under Lula, and tends to pack the presidential agenda with as many meetings of international leaders as he can possibly attend.

While the arenas of monetary system and financial matters are under the exclusive jurisdiction of the *Fazenda* and

executive power in Brazil would be the basis for radical political and social changes domestically as well as internationally. If that premise were correct, his Administration's foreign policy would be instrumental in promoting the emergence of a new world order, deemed to transcend the current globalization process and its primary supporter, the global predominance of the United States.

The fact of the matter is that when we examine a significant sample of Lula's foreign policy actions, it appears clear that a convergence of ideological priorities with Lula's personal agenda has always taken the best of the traditional, rather pragmatic economic agenda. The ideological priorities are taken for granted as a valuable goal, and tend to overshadow any considerations of context, opportunity or cost (economic and political). Lula's expectations of global leadership have been clearly over-rated as a consequence of the President's astonishing international recognition.

As a result, Lula's foreign policy has been blamed for its erratic appearance, but under closer analysis, we can demonstrate that it is not the effect of sheer inconsistency, but rather suggests consistency with colliding goals. These separate actions are implemented as if they converged with

The permanent economic and financial agenda of Brazilian foreign policy is increasingly confined to the cabinet areas of agriculture and foreign trade as well as to factions inside Itamaraty that continue to adhere to Cardoso's agenda.

at least one of the agendas pointed out before. It is theoretically possible that even conflicting interests could agree on a specific course of action, while pursuing colliding agendas. However, nothing can demand that every course of action should always be consistent with every remaining agenda.

The chief issue is to know how priorities are established that allow the approval of certain initiatives to the detriment or postponement of others. We can solve this problem by taking into consideration the following factors:

- Lula's well publicized vision of international affairs;
- the prevailing ideas among his chief advisors about both international relations and the domestic responses and motivations of public opinion; and
- the well known proclivities of the current Itamaraty decision-makers.

All things considered, the most probable is that in most issues, two different agendas could be reconciled in the same program or course of action. Inescapably though, the third goal is dismissed and, in that case, the most likely candidate for rejection is the traditional agenda, the one committed to the financial and economic credibility of the country.

Indeed, the permanent economic and financial agenda of Brazilian foreign policy is increasingly confined to

the cabinet areas of agriculture and foreign trade as well as to factions inside Itamaraty that continue to adhere to Cardoso's agenda. While still somewhat influential, these senior diplomats take no part in the most relevant decisions, however. In contrast, Lula's personal agenda is predominantly championed by his closest aides and by his hard-core cabinet members. Similarly, the ideological agenda is typically backed by a coalition of leading diplomats with inflexible nationalistic and leftist drives (the most conspicuous is certainly the vice-Minister, Mr. Pinheiro Guimarães), not to mention Lula's special advisor for International Affairs, Mr. Marco Aurélio Garcia.

As a matter of fact, both the policies adopted consonant with the ideological agenda and those tailor-made in order to inflate Lula's persona may be backed by the supporters of Itamaraty's traditional agenda. Itamaraty's support would be secured whenever such policies appear to be compatible with the attainment of traditional goals, given that such policies are kept inside the Itamaraty's rituals of cautious diplomatic handling. Additionally, for the Planalto inner circle, the ideological agenda tends to add up to one and the same as Lula's personal agenda, for it often implies some leading role in world affairs, as the Brazilian President is allegedly entitled to. The traditional agenda, however, often implies unpopular measures that are both costly and that downgrade the President's

domestic leadership.

What is more, when we consider the current Itamaraty's leadership, known for its nationalistic and leftist tendencies, the enhancement of Lula's domestic and international role is instrumental for the accomplishment of their political beliefs. As for the traditional foreign policy agenda, while suitable as subordinate goals, they are deemed irreconcilable with plans to change the country and the world system. Though it may appear surprising, Mr. Pinheiro Guimarães has recently affirmed, before undergraduate students at the University of Sao Paulo, that Brazil has indeed the power to change international rules according to its own national interests.

The traditional agenda is the most capable of stirring resistance from inside the government coalition, while at the same time it is the least likely to command wide support. In contrast, any combination of the ideological and personal agendas is destined to prevail over any resistance coming from the areas favouring the traditional agenda. The overall result of the differing abilities of diverse decision-makers to gather support or, quite reverse, to generate resistance to their initiatives, is that the apparent inconsistency of Lula's foreign policy is that it follows the path of least resistance. Its only asset is the presumed low cost of international action and the unlimited external credibility of Lula himself. Both beliefs are likely to prove unrealistic.

Notas

¹ In the present context, social injustice stands for social injustice, endemic hunger and poverty, so often associated with the Lula Presidency.

² A career diplomat, Ambassador Guimarães served the former administration as head of an important centre for academic and policy studies of the Brazilian Foreign Ministry, and was well known for his criticism and opposition to President Cardoso's foreign policy, especially concerning the Free Trade Area of the Americas (FTAA) and Brazil's bilateral relations with the United States. Prior to the presidential election in 2002, Guimarães was discharged, after having publicly disagreed with the government policies, and played an important role during the 2002 elections, openly supporting the opposition's candidate, Lula. Guimarães was instrumental in the appointment of his personal friend, Ambassador Celso Amorim, as Foreign Minister and is reputed to be the most influential decision-maker regarding Lula's foreign agenda.

³ The Brazilian Foreign Ministry is known as Itamaraty, after the Palace Itamaraty, a former seat of the Brazilian government in Rio de Janeiro, later the traditional headquarters of its diplomacy. Itamaraty also applies collectively to the Brazilian diplomatic corps and to the specific ethos of Brazilian diplomacy.

⁴ The Group of Rio is the successor to the Contadora Group, an initiative of former Venezuelan President Andrés Pérez aimed at the pacification of Central American conflicts in the 1970s, and later turned into the Contadora Support Group. The Group of Rio comprises a number of major Latin-American countries, such as Brazil, México and Argentina, and a number of representatives of other Latin-American countries.

⁵ A political initiative of the Spanish government, then strongly supported by México, the Ibero-American Summit comprises all Latin-American countries plus Portugal and Spain and, unlike similar forums, includes Cuba as a member.

⁶ The G-15 is a group of leading developing countries engaged in the South-South dialogue.

⁷ A Brazilian initiative, together with fellow African and Latin-American countries, aimed at establishing a non-nuclear zone in the Southern Atlantic.

⁸ In the present context, the speech is only referring to terrorism and extremist ideals.

⁹ The relevance assigned to asymmetry among states may be the rationale behind the over-politicized foreign policy adopted by Lula's government.

¹⁰ About 800 words out of 3.000 for the entire speech.

¹¹ "Planalto Palace", or "Planalto" for short, is the Presidential Palace in Brasília.

¹² PMDB is the *Partido do Movimento Democrático Brasileiro* (Brazilian Democratic Movement Party), and PSDB is the *Partido da Social-Democracia Brasileira* (Brazilian Social-Democracy Party).

¹³ Critical alliance means allied with Lula's party but still critical of it.

¹⁴ About the permanent agenda of Brazilian foreign policy see Albuquerque (2003, pp. 267-287).

Bibliografia

- ALBUQUERQUE, J. A. G. (2006). "A Política Externa de Fernando Henrique." In J. A. G. Albuquerque, Ricardo Seitenfus and Sérgio Nabuco, eds. *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira 1930-1990. (1) Crescimento, Modernização e Política Externa*. Lúmen Júris. 501-514.
- _____. (2005). "Economia Política e Política Externa no Governo Lula: As Três Agendas de um Ativismo Inconsequente." *Plenarium* 2(2): 84-93.
- _____. (2003). "Brazil, From Dependency to Globalization." In Frank O. Mora, and Jeanne A. K. Hey, eds. *Latin American and Caribbean Foreign Policy*.
- _____. (2002). "Colliding Majorities." *The World Today* 58(10): 25-26.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de (2006). "A Política Internacional do PT e a Diplomacia do Governo Lula." In J. A. G. Albuquerque, Ricardo Seitenfus and Sérgio Nabuco, eds. *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira 1930-1990. (1) Crescimento, Modernização e Política Externa*. Lumen Júris: 537-559.
- AMORIM, Celso (2006a). Foreign Minister Amorim's closing statements at the Meeting of Itamaraty's Heads of Diplomatic Missions, 5 January.
- _____. (2006b). Statement by Brazilian Foreign Minister at the London Conference on Afghanistan, 31 January.
- _____. (2005a). "A Política Externa do Governo Lula: Dois Anos." *Plenarium* 2(2): 50-59.
- _____. (2005b). Celso Amorim's speech at the Ministerial Meeting of the UN Security Council, New York, 31 October.
- _____. (2003). Foreign Minister Amorim's opening statements at the Seminar, "Brazil-Norway: Peace, Reconciliation and Mediation – New Themes of Foreign Policy", Brasília, 7 October.
- LULA DA SILVA, Luiz Inácio (2003). President Lula's speech at the Conference on "Fighting Terrorism in Favour of Humanity", New York, 22 September.

México: treinta años de política exterior

Raúl Bernal-Meza

El papel de México en la política internacional ha sido muy relevante, especialmente por sus iniciativas así como por los principios que históricamente ha defendido su diplomacia. Como parte de América Latina ese país fue actor clave de las diversas agendas políticas, tanto dentro de la región como en las relaciones de ésta con los Estados Unidos. El acercamiento político a la potencia mundial, proceso que siguió a la incorporación de México al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y a la renovación política luego del triunfo electoral de Vicente Fox en el año 2006, dio paso a un alejamiento gradual respecto de América del Sur, a partir de lo cual fue profundizándose la percepción de una Latinoamérica dividida entre dos segmentos: América del Sur y Centroamérica-México. Sin embargo, a juicio de este autor, la pérdida del perfil de “potencia media” que caracterizó por décadas su política exterior e internacional, contribuyó de manera significativa, incluso más que el TLCAN, a la posición actual del país: más lejos de América del Sur y de las agendas del Tercer Mundo y más cerca de la visión norteamericana de la política internacional.

Raúl Bernal-Meza es Profesor Titular de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires y Profesor de la Universidad de Buenos Aires.

Introducción

La ya clásica expresión de Lesley Byrd Simpson, “*Many Mexicos*”¹ sigue siendo válida al presente. México fue y es un país política, económica y socialmente desigual, desconcertante y cambiante. En la búsqueda por un espacio internacional que lo diferenciara del resto de América Latina – región a la que pertenece por historia y condición de (sub) desarrollo – y lo acercara al club de los influyentes países del mundo, sus gobernantes, a partir de los años setenta, optaron por el activismo internacional, que pocos lustros después abandonarían para acercarse a una América del Norte desarrollada que nunca los consideraría como socio igualitario.

Este estudio busca comprender las claves que llevaron a México a transitar desde la búsqueda de la mayor autonomía en política exterior – identificada en el paradigma de “potencia media” (o “potencia regional”) entre 1970 y comienzos de los 80’s – a la posición de “asociado”, con una política exterior muy cercana a los intereses políticos norteamericanos de su agenda regional hemisférica; caracterizada por el bajo perfil independiente y un alto perfil en los temas internacionales que interesan a la potencia en relación con determinados países, tal Cuba y Venezuela. Esta política, iniciada y desarrollada con creciente profundidad durante los años de 1990 se proyecta a la primera década del siglo XXI.

El período corresponde a la gestión de los gobiernos del Partido Revolucionario Institucional (1970-2000), que

dominó por más de setenta años la política mexicana, y del gobierno del derechista Partido de Acción Nacional (PAN), a partir de la crisis de legitimidad que afectó al sistema político durante las últimas dos administraciones del PRI.

La naturaleza particular del sistema político mexicano ha sido factor importante en la formulación y praxis de la política exterior e, históricamente, ha existido entre ambas políticas estatales un vínculo a menudo cuestionado y objeto de controversias. A falta de un Estado democrático, el sistema revolucionario institucionalizado recurrió muchas veces al activismo y la autonomía externa en política exterior como mecanismo de legitimación interna. Buena parte del “consenso interno” se construyó sobre la base de gobiernos que prometían asegurar el crecimiento económico y el mejoramiento del bienestar de la población. En ausencia de un sistema democrático, el Estado entregaba bienes económicos; cuando no los pudo asegurar, la estabilidad del sistema político comenzaría a ser cuestionada.

A partir de la crisis de la deuda externa, en 1982, la economía mexicana se caracterizaría por profundas transformaciones económicas. El meollo del asunto pasaría a ser el perfil del relacionamiento político y económico con Estados Unidos. Según una investigadora de la Universidad Autónoma de México, “la economía y el territorio mexicano constituyen una pieza fundamental para la reconstrucción hegemónica de América del Norte y su reorganización interna atiende los imperativos de competitividad y reposicionamiento estratégico de los Estados Unidos en el panorama mundial. De ahí la insistencia del Estado norteamericano y de los organismos internacionales, mediante

La naturaleza particular del sistema político mexicano ha sido factor importante en la formulación y praxis de la política exterior. A falta de un Estado democrático, el sistema revolucionario institucionalizado recurrió muchas veces al activismo en política exterior como mecanismo de legitimación interna.

actitudes condicionantes para la provisión de créditos, en el sentido de profundizar los llamados ajustes estructurales hasta alcanzar la privatización total de sus recursos más valiosos” (Ceceña, 2000, p. 143).

Paradójicamente, las reformas económicas impulsadas por el PRI durante los años 80's y 90's, promovidas como mecanismo para recuperar apoyos internos perdidos, terminaría por socavar su propio poder de control político.

Como se verá del análisis que sigue, esta lógica coincidiría con la implementación de un modelo económico neoliberal, cuyas reformas implícitas aumentarían el grado de dependencia de México *vis-à-vis* los Estados Unidos y se transformarían en un fuerte condicionante para la po-

lítica exterior con trazos de autonomía que habían caracterizado al México precedente. Ese período, de un relativo “esplendor” de la política internacional mexicana, más allá de su activismo multilateral, se caracterizaría por la vinculación que se haría de ella con el tipo ideal según el modelo de política de las llamadas *potencias medias*.

Aspectos conceptuales y categorías analíticas que caracterizaron el accionar de estas “potencias medias”, también denominadas como “potencias emergentes”, obliga a introducirnos previamente en estas cuestiones. Como podrá apreciarse, habría una estrecha vinculación entre esta categoría – de una relativa acumulación valórica de poder dentro de la estratificación mundial – y el orden mundial vigente bajo el cual proyectaron su accionar internacional los Estados que la incorporaron, entre ellos México. El cambio ocurrido en el orden mundial con la post guerra fría afectaría sustancialmente los márgenes de independencia y autonomía de estas potencias medias; pero ése no sería el único factor que incidió en la pérdida relativa de esa condición en el caso mexicano. Importantes causas deben encontrarse en la evolución de su economía y sociedad internas y en los lazos que fueron acercando cada vez más a México a los Estados Unidos y alejándolo más y más del resto de América Latina, en particular de Sudamérica. Con todo, México profundizaría estos años sus vínculos con otros países latinoamericanos que mantendrían políticas económicas similares en cuanto a apertura y desregulación y, coincidentemente, relaciones políticas preferenciales con Estados Unidos; tal los casos de Chile y Colombia.

Con el ingreso al TLCAN (Nafta), en 1994, México ingresó completamente a la esfera de poder norteamericano y aceleró su proceso de escisión del subsistema latinoamericano. En ese contexto, la autonomía de la política exterior quedaría restringida a los márgenes de maniobra que le permitirían sus relaciones con Estados Unidos.

Las razones esenciales de este profundo cambio en las relaciones internacionales de México están en la naturaleza del orden mundial, cuya transición, desde el fin de la guerra fría, acotó los márgenes de maniobra de los países medianos y pequeños, así como en las opciones de política por las cuales se decidieron los formuladores y tomadores de decisión mexicanos.

Conceptos y categorías sobre potencias medias

Como señalamos en libros recientes (Bernal-Meza, 2000, 2005), el término de “potencia media” formó parte del lenguaje común de las relaciones internacionales de la Europa del siglo XIX, cuya significación se entendía en el contexto del *equilibrio de poder*; en cambio, términos como “potencia emergente”, “países de desarrollo medio o semiindustrializados” y otros, estuvieron estrechamente vinculadas al proceso de transformaciones del sistema in-

ternacional desde fines de la década de 1960.

El concepto de *potencia media* reapareció así en los análisis de política internacional de la década de 1970 y su surgimiento tuvo que ver con los profundos cambios que se estaban produciendo en el sistema internacional, especialmente dentro de la jerarquía del poder mundial. Fueron justamente ajustes aplicados dentro del paradigma *realista* los que abrieron paso a la incorporación de nuevos conceptos que buscaban, con su fundamentación, introducir elementos distintos en el ordenamiento jerárquico in-

Con el ingreso al TLCAN (Nafta), en 1994, México ingresó completamente a la esfera de poder norteamericano y aceleró su proceso de escisión del subsistema latinoamericano.

terestatal, que reflejaban las “nuevas realidades” de poder mundial y que podían resultar funcionales para el *management* internacional, en condiciones de una hegemonía en declinación. Como categoría aludía a la posesión de ciertos *atributos de poder*, por parte de algunos Estados-naciones, que les permitían jugar ciertos roles, vinculados esencialmente con su posición “intermedia” (entre los grandes y los pequeños Estados). Categorías similares, pero de contenidos diversos, como “países de desarrollo medio”, “subpotencias”, “países de reciente industrialización” “países semi-periféricos” y “potencias intermedias o emergentes”, aparecieron también desde los primeros años de la década de 1970, las que fueron utilizadas para dar cuenta de un mismo fenómeno histórico: la emergencia de nuevos centros regionales de desarrollo económico y poder político en el Tercer Mundo (González, 1984).

Como señaló Guadalupe González, “a lo largo de la evolución histórica del sistema internacional, el concepto de potencia media ha sido utilizado en un doble sentido para referirse, por una parte, a la posesión de una fuerza económica, militar y política mediana en la escala de poder mundial, y por otra, a la ocupación de una posición intermedia, *centrista* y/o moderadora entre dos partes en conflicto” (González, 1984, p. 407).

La preocupación por el rol que comenzaban a ocupar ciertos países intermedios estuvo presente desde sus primeras manifestaciones contemporáneas (inicios de los 70's), asociadas a la emergencia de calidades regionales de poder y/o desarrollo económico. No obstante, es difícil identificar cuál fue la vinculación de estas preocupaciones con la aparición del concepto asociado a algunas estrategias globales norteamericanas, como la categoría de “aliados preferenciales”, bajo el principio de *responsabilidad compartida* de la Doctrina Nixon, o las estrategias *globalistas* de la “Trilateral Commission”. Pero es evidente que el concepto de “potencia media”, como categoría política, estuvo asociado al papel que países como Canadá, Suecia, India y China comenzaron a ocupar en el sistema

internacional desde los años sesenta y que identificó una línea de política internacional distinta de aquellas definidas por las lógicas del conflicto entre las dos superpotencias, aún cuando la “esencia” de sus respectivas posiciones (en el marco del conflicto Este-Oeste) no fuera motivo de un análisis más profundo. Para América Latina la cuestión fue asociada por Estados Unidos a la condición de “país intermedio”, entre las potencias y el resto del Tercer Mundo.

La autora advertía que no todos aquellos países que contaban con ciertas capacidades económicas, políticas y militares, que presentaban un nivel de desarrollo medio y ocupaban un lugar importante como productores de manufacturas en la nueva división del trabajo, que poseían un recurso estratégico o que habían sido designadas a ocupar una posición estratégica importante por parte

de la potencia hegemónica podían ser consideradas como potencias medias, puesto que no todos ellos desarrollaban de manera consistente un comportamiento internacional activo (González, 1984, pp. 414-418).

Un ejemplo de “potencia media regional” para fines de los años de 1970 y comienzos de los ochenta era para esta autora su propio país, México. Las razones se concentraban en la posesión, magnitud e importancia estratégica de su riqueza petrolera; su activismo internacional (por impulso de iniciativas); su papel en el diálogo Norte-Sur; el alto prestigio e influencia a nivel de la política internacional; la participación activa en foros multilaterales, con capacidad de influencia y negociación (cooperación económica internacional, desarme). Pero este no era un caso excepcional. Para la autora, era evidente que “la creciente presencia internacional de México no es un fenómeno aislado y singular, sino que constituye una manifestación histórica particular de un fenómeno más global que caracteriza el proceso de recomposición del sistema internacional en la segunda mitad del decenio de los setenta: el surgimiento de nuevos polos de crecimiento económico y político en el Tercer Mundo, denominados por muchos analistas como potencias “medias” o “emergentes”. Resulta paradójico el hecho –añadía– de que algunos de los países más grandes del Tercer Mundo que en los últimos años se han integrado de manera más acelerada a la economía mundial, con la consiguiente profundización del proceso de transnacionalización de su base económica, se hayan convertido también en participantes activos y relativamente independientes en el ámbito internacional con intereses en muchas ocasiones diferenciados de los de la potencia hegemónica y con una considerable capacidad de influencia económica, política e ideológica a nivel regional” (González, 1984, p. 404).

La categoría de “potencias medias” comenzó a erosionarse como consecuencia de la política exterior impulsada por la administración Reagan, a partir de la convocatoria mexicana de Cancún, proceso que se profundizaría como

consecuencia de la desaparición del bloque soviético, luego la desintegración de la URSS y, por último, el fin de la *guerra fría*. La configuración de un emergente orden mundial unipolar, dejó márgenes de maniobra demasiado estrechos para los países que, como México, dependían cada vez más de la economía norteamericana. La política de Reagan, que Luis Maira definió como “una nueva era de hegemonía norteamericana”³ tendría una enorme influencia sobre la evolución del sistema internacional heredado de la Segunda Guerra Mundial. Desde la declaración de la “Doctrina Reagan”, a la víspera de la Conferencia de Cancún (1981), que dio por terminado el compromiso norteamericano con los debates en torno a las relaciones Norte-Sur y la búsqueda de un nuevo orden económico internacional, y más tarde con el fin del orden bipolar, pero como consecuencia también del proceso de globalización/mundialización de la economía, resultaría evidente aquello que señalara Guadalupe González, acerca de los interrogantes que giraban en torno a la naturaleza ambigua y contradictoria de las bases de poder que sustentaban la proyección externa de una “potencia media” y sobre los alcances reales y efectivos de la influencia internacional con respecto a la potencia hegemónica. La crisis financiera de México de 1982, y la siguiente y acelerada etapa de depen-

La configuración de un emergente orden mundial unipolar dejó márgenes de maniobra demasiado estrechos para los países que, como México, dependían cada vez más de la economía norteamericana.

dencia respecto de Estados Unidos, así como la debacle de la Argentina de fines de los noventa y comienzos del 2000, que arrastraron tras de sí dos de los tres ejemplos latinoamericanos que habían sustentado estas categorías de poder intermedio, demostraron las debilidades del propio poder de los países periféricos, así como la debilidad relativa del concepto, nacido en el marco de un orden bipolar que ya no existía.

Sin embargo, en el caso de México – bien que la condición de (supuesta) “potencia media” ya estaba erosionada – hubo autores que cuestionaron entonces su validez. Valero, por ejemplo, señaló que la consideración de *potencia media* era un mito, que, si bien había ganado terreno, el concepto remitía a sistemas de medición que no aportaban argumentos válidos. “Los indicadores como capacidad industrial, producto interno bruto, población, riquezas naturales, índices de consumo y crecimiento, difícilmente pueden expresar las relaciones en que se dan esos elementos, su dinámica, su interdependencia, su distribución entre las diversas comunidades” (Valero, 1986, p. 32).

La transición del orden mundial

A diferencia de lo ocurrido tras la Primera Guerra Mundial, Estados Unidos, a partir de 1945 asumió la direc-

ción del mundo, apoyándose para ello en la primacía económica que había alcanzado frente a otros Estados en el curso del segundo conflicto bélico mundial. Detrás estaba la concepción de una *Pax Americana*, de un orden mundial liberal bajo la dirección de Estados Unidos (Wee, 1986). La potencia mundial diseñó el orden de la posguerra en todos sus campos. De este modo, los veinte años siguientes a la conclusión de la segunda guerra se convirtieron en una etapa de máxima hegemonía internacional norteamericana (Maira, 1986). A partir de la década de 1960 los Estados Unidos comenzaron un proceso de declinación de su poder global, como consecuencia del ascenso de nuevos poderes (en particular de la República Popular China y la creciente capacidad militar-estratégica de la URSS) y la recuperación económica de Europa Occidental y Japón. Las primeras restricciones al poderío norteamericano, que al finalizar la Segunda Guerra Mundial respondía por más del 40% del PBI mundial, comenzarían en el campo económico, mientras que en el campo militar-estratégico la Unión Soviética se transformaba en una potencia nuclear con cada vez mayor poder militar convencional, especialmente en Europa central y oriental. Los Estados Unidos habían sostenido su poder en la fortaleza económica, que constituyó la base de su predominio político mundial; pero,

a medida que las economías de Europa Occidental se recuperaban iban reduciendo sus importaciones procedentes de Estados Unidos y esto condujo a un proceso de competencia industrial y tecnológica, que más tarde abarcaría también aspectos de la política mun-

dial. Europa Occidental fortalecería como unidad su poder relativo global gracias a la formación de la Comunidad Económica (C.E.E.) en 1957.

Kissinger intentó efectuar un reordenamiento global durante la primera administración Nixon, pasando de un orden mundial bipolar a uno pentagonal en que Estados Unidos intentaba compartir la administración del “mundo libre” con Japón y los países de la C.E.E., a la vez que buscaba integrar a la República Popular China con el propósito de contraponerla a la Unión Soviética. Este nuevo orden tentativo dio cuenta de una manera nítida de una reducción de la hegemonía internacional de Washington bien traducida en la política de *détente*⁴.

Los años 80's darían lugar a uno de los procesos más sorprendentes e impensados de la política mundial: la desintegración del bloque soviético y la desaparición de la URSS, dando origen a un proceso de cambio del orden mundial. Puede rastrearse el inicio de este proceso en la política de recuperación hegemónica impulsada por la administración republicana de Ronald Reagan.

El grupo intelectual dirigente de la corriente “neo-conservadora” que impulsó la candidatura de Reagan proponía que la nueva estrategia internacional norteamericana cambiara el centro de sus ocupaciones de Europa Occidental al

mundo en desarrollo, asumiendo los desafíos que planteaba el agresivo expansionismo soviético. Esto definía nuevos centros claves para el balance geo-político mundial en regiones como África, el Medio Oriente y América Latina y obligaba a cambiar el eje de preocupaciones Norte-Sur predominante en los años 70 por un eje Este-Oeste, llamado a determinar los balances de poder global en los años 80. El resultado de este enfoque fue una política exterior agresiva que se edificaba a partir de un sostenido esfuerzo militar que asegurara, nuevamente, la supremacía estadounidense, sobre la base del ejercicio de un activo liderazgo frente a los restantes socios del mundo capitalista desarrollado y que incluyera una política de nítidas señales frente a los países en desarrollo para obligarlos a encuadrarse dentro de los lineamientos del quehacer internacional norteamericano (Maira, 1986, p. 26).

Federico Salas hizo por entonces una síntesis que ponía en evidencia el marco en el cual comenzaba ahora a desenvolverse la política exterior de México, frente a las tendencias que expresaban las nuevas hegemonías en el ámbito internacional: “es importante subrayar algunos rasgos característicos de esas tendencias: la bipolaridad adquiere características militares; las grandes iniciativas internacionales provienen, sobre todo, de los grandes centros de poder; existe una primacía de la economía dominante, aún sobre intereses aliados; las consideraciones estratégicas y militares superan la diplomacia tradicional; se debilitan las normas del derecho internacional; las nociones de seguridad nacional adquieren primacía; el dominio económico y militar se extiende al dominio ideológico; se cuestiona el papel de los foros multilaterales, y se debilitan las alianzas de los países en desarrollo”⁵.

El epílogo de la década de los años ochenta introdujo al final del siglo en un proceso de cambios acelerados, estruc-

Antecedentes y fundamentos de la política exterior mexicana

Identificando los contenidos ideológicos de ese paradigma, concepto al que aludimos anteriormente en la “Introducción”, es cuestión de debate la naturaleza del principio norteador de la política exterior mexicana. La mayoría de los autores señala éste como el *nacionalismo*. Sin embargo, esta categoría se presta a demasiadas confusiones, en la medida que, al menos y básicamente, podemos diferenciar entre dos concepciones casi totalmente opuestas: la del “nacionalismo, integrador, igualitario, popular y progresista” y el “nacionalismo conservador y statuquista”. Como señala Mabire, el nacionalismo no es ideología unitaria sino una categoría que abarca ideologías opuestas, divergentes por sus propósitos. La misma debe ser puesta en el análisis en términos de un componente interno de la relación entre política doméstica y política exterior.

Las dimensiones interna y externa de la política estatal han estado siempre profundamente entrelazadas (Heredia, 1986), aún cuando las circunstancias históricas, el pensamiento predominante en cada época y los distintos períodos históricos del sistema mundial condicionaron la forma específica de esos vínculos. Teorizando sobre la cuestión, este autor señala que la preponderancia de lo interno sobre lo externo es particularmente importante en el nacimiento y construcción del Estado-nación y que el caso inverso explica, en cambio, la fase en que el Estado-nación ya construido se lanza a conseguir objetivos más allá de sus fronteras (Heredia, 1986). Pero ambos procesos no se dan en el vacío: las condiciones de desarrollo; la relación autonomía-subordinación y los vínculos entre el Estado y la sociedad los condicionan. “La subordinación económica genera un orden interno especial. El Estado asume desde el principio un papel dominante y la sociedad permanece

durante mucho tiempo débil y fragmentaria. En lo económico, la dependencia del exterior y las múltiples contradicciones internas son la causa de su gran vulnerabilidad. La construcción del nuevo Estado supone el establecimiento de una lealtad amplia y dispersa que contribuya a la consolidación de un régimen. El carácter autoritario de la mayor parte de estos regímenes, hace de la política exterior el

monopolio de la elite gubernamental. Este grupo define el interés nacional y, por lo tanto, los objetivos principales de la actividad internacional del Estado. Entre las finalidades sustantivas se encuentra, desde luego, su permanencia en el poder. La elite gubernamental hace de la política exterior un instrumento más para consolidar su poder. El reconocimiento externo y el prestigio internacional concurren así en este proceso de fortalecimiento interno. El nacionalismo vivo, que constituye la nota dominante de la política exterior de estos países, representa un vehículo ideal para

La apelación histórica de sus gobernantes al nacionalismo en política exterior ha sido fuerte, pero la base de su nacionalismo es frágil, porque las desigualdades, las divisiones y las insurrecciones expresan una contradicción entre política interna y política internacional.

turales, cuya dinámica se concentró en los países centrales del sistema internacional, produciendo efectos sobre la estructuración del orden político y económico internacional, modificando sustancialmente el marco en que venían desenvolviéndose los países en desarrollo. América Latina perdió “interlocutores” (URSS, países de Europa Oriental), con los cuales pudo en el pasado establecer negociaciones y alianzas en los organismos multilaterales y redujo significativamente su peso relativo en la economía y la política mundiales (Bernal-Meza, 1991).

aglutinar la diversidad interna y legitimar el control de la elite en la conducción del Estado” (Heredia, 1986, p. 123).

Kart Deustsch, en un clásico libro⁶, relacionó el nacionalismo al proceso de integración nacional que culmina en la integración de pueblos en naciones y Estados. El nacionalismo colma una necesidad emocional en el individuo y una necesidad de servicios en la política interna. Señaló que existía una paradoja en el nacionalismo: la exaltación

La historia de las relaciones entre México y Estados Unidos está marcada por los conflictos, las pérdidas territoriales y las intervenciones sufridas por el país latinoamericano.

del poder en detrimento de la toma de conciencia. Las naciones y sus conductores consiguen una ganancia en poder – gracias a su apelación – y una pérdida de juicio. Analizando el caso mexicano, Mabire⁷ señalaba que el del Estado mexicano, con sus temas de unidad nacional consumada y armonía social, no reflejaba la experiencia histórica del país ni su realidad contemporánea de fracturas y divisiones. Más bien las encubría con imágenes idealizadas de México, en cuyo nombre aspiraba a mantener la organización actual de la sociedad, la economía y el sistema político. Paradójicamente, esa organización frena el avance de la integración nacional, es decir, del proceso que gradualmente lleva al conjunto de la población a participar en la actividad económica, la vida cultural y la política nacionales. Pero el nacionalismo conservador es todo lo contrario de una ideología igualitaria puesto que busca mantener las diferencias (Mabire, 1986, p. 73).

México ha tenido etapas de ambas. En momentos ha predominado el reformismo revolucionario y, en la mayoría de los períodos gubernamentales, han predominado impulsos conservadores. La afirmación nacionalista de la política exterior se contradice armónicamente con la política mexicana en general: la política exterior propugna el cambio (internacional) cuando el signo interno ha sido predominantemente conservador. Esto ha generado una contradicción entre los ideales del accionar internacional de México y su realidad interna. La apelación histórica de sus gobernantes al nacionalismo en política exterior ha sido fuerte, pero la base de su nacionalismo es frágil, porque las desigualdades en la distribución de los ingresos, las divisiones internas, las insurrecciones – como en los últimos lustros lo expresa el movimiento Zapatista – expresan una contradicción entre política interna y política internacional. El resultado interno es la falta de consenso y la ausencia de unidad de la sociedad respecto de las medidas y acciones que sus gobiernos impulsan externamente.

Meyer, por ejemplo, ha señalado que “nos guste o no, hace buen tiempo que es evidente que hay una brecha entre las posiciones que México toma en el exterior y la naturaleza de su política interna. En principio, el gobierno

mexicano se define como producto y garante de un sistema democrático comprometido con la justicia social. En realidad – y esto no es una sorpresa para nadie – México vive dentro de un sistema autoritario cuya política social tiene poco de justa y progresista. En cambio, en lo externo, México insiste en ser defensor de la democracia política y social, en el respeto a las normas del derecho internacional e insiste en condenar el uso de la fuerza en la relación entre los Estados o en la vida interna de ciertos Estados. La incongruencia entre la política interna, poco apegada a las normas del derecho, y la política externa, muy puntillosa en cuanto al respeto de los principios del derecho internacional, debilita la fuerza moral de México –su credibilidad–, fuerza que le es indispensable para tener éxito en su política exterior activa”⁸.

Un segundo aspecto fundamental a tener en cuenta es la situación estratégica de México en relación a Estados Unidos. En la medida que los “asuntos internos de México” pasaron a ser “asuntos de preocupación interna para Washington”, los márgenes de maniobra internacional de México serían necesariamente acotados. Al mismo tiempo, el recurso a los *principios* constituía para el país más débil la única estrategia posible, si de mantener la autonomía e independencia política internacional se trataba, y con el fin de enfrentar la injerencia norteamericana en sus asuntos internos. Dice Chabat que “para nadie es secreto que la influencia de ese país creó un modo de convivencia (no de subordinación total ni conflicto abierto permanente), sobre todo a partir de la Segunda Guerra Mundial, que contribuyó a formar la política exterior mexicana” (Chabat, 1986)

La dirigencia política mexicana, bajo la conducción del PRI, formuló un conjunto de principios para la política exterior que al paso del tiempo se transformarían en axiomas y paradigmas de los cuales sería muy difícil salirse a los sucesivos gobiernos. Importantes académicos y diplomáticos han hecho referencia a los “principios”. Sin embargo, esa valoración tiene un componente fundamental: la existencia de un mito; en la medida que los principios han sido matizados por el pragmatismo. Dice un autor al respecto:

La política exterior mexicana responde, en todo momento y bajo cualquier circunstancia a un criterio de principios. En su mera invocación está todo lo que tiene que hacer el país. Nunca nada más, jamás salirse del guión.

Lo cierto es que gran parte de su efectividad se ha fundado en la imaginación y en su capacidad de maniobra. Conviene ilustrar con un ejemplo: la relación con Estados Unidos. Si México hubiese dejado actuar a los principios solos, sin una dosis de habilidad, es difícil que se hubiera podido evitar algún enfrentamiento mayor y de consecuencias imprevisibles. No ha sido fácil enfrentar una vinculación tan desigual, con amenazas y presiones formidables, en las que

siempre la sobrevivencia ha estado en juego.

Frente a esos amagos constantes, la secuela mecánica de los principios nos habría llevado a conflictos armados mucho más frecuentes y a situaciones bilaterales caracterizadas por la falta de comunicación y la ausencia de bases efectivas de negociación. México ha estructurado una política exterior de principios esenciales, pero no ha desestimado el empleo de una diplomacia de gran potencial de concertación, que responde a la dinámica de las relaciones internacionales. El apego a los principios, sin este componente, impediría reconocer e interpretar realidades elementales y condenaría al país a una pobre efectividad para defender los intereses de la nación.⁹

No obstante lo anterior, México ha obrado como la mayoría de los países: los contenidos que nutren las agendas y sustentan los objetivos de las políticas exteriores se sostienen sobre la base de principios y apelaciones varias. Forma parte de los usos de la historia, recopilada por las fuentes de la historiografía de las relaciones internacionales, que los autores latinoamericanos hayan apelado a los conceptos de tradición, principios, elementos ordenadores e, incluso, concepciones de mundo en casos originales, para la fundamentación de sus políticas exteriores; justificando con ellos sus constantes, sus cambios y rupturas (Bernal-Meza, 2005). México, como miembro vulnerable dentro del sistema internacional, frágil en sus calidades de

Un elemento constante de las relaciones entre México y Estados Unidos es la desconfianza.

poder, ha estado en el lado de los débiles. “De ello se desprende que, en su conducta externa, el Estado mexicano siga una política de reivindicaciones, busque la defensa del derecho como una forma de garantizar su seguridad y comparta con otros países la lucha por un orden mundial justo y equitativo. Esto no es producto de un voluntarismo gratuito sino fruto de su experiencia y sus propias realidades” (Valero, 1986, p. 28).

La continuidad de la política exterior mexicana tiene dos aspectos: en uno conserva su actitud defensiva y pasiva, en otro, los principios tradicionales.

Las relaciones mexicano-estadounidenses durante los gobiernos del PRI 1970-2000

La historia de las relaciones entre México y Estados Unidos está marcada por los conflictos, las pérdidas territoriales y las intervenciones sufridas por el país latinoamericano. Un elemento constante de estas relaciones bilaterales, presente desde que ambas existen como naciones, es la desconfianza¹⁰.

La frontera entre ambos no sólo separa a las dos naciones, sino que marca el límite entre el mundo desarrollado y el mundo subdesarrollado en el hemisferio. Esta asime-

tría en términos de desarrollo económico es también la de una enorme diferencia en los recursos de poder. Todo lo que haga Estados Unidos en la política mundial, sea en economía, finanzas, comercio o seguridad, tiene consecuencias directas en México; pero no al revés, salvo en cuestiones migratorias. Como ha señalado Valero, “la geografía suele transformarse en factor determinante de la historia. Nuestras relaciones con Estados Unidos se explican, en gran medida, por el nacimiento de ambas naciones. Mientras en las colonias norteamericanas se consolidaban las bases de un capitalismo dinámico, en nuestro país se imponían las formas semif feudales de producción traídas por la colonia. Pero no se trata sólo de distintas raíces, sino de un tejido social derivado de sistemas productivos diferentes. A causa del desarrollo desigual, se produjo también una estructura política y administrativa diversa. Las instituciones de ambos países reflejaron, necesariamente, esa distancia. Cultura, idioma, curso de las ideas, tecnología, se convirtieron en un esquema de diferenciación”¹¹.

En general, Estados Unidos desconfía de México, de sus instituciones, de su gobierno y de su estructura social, y señala la ineficacia, la corrupción y la incapacidad de su economía para retener a la población y México desconfía del expansionismo norteamericano (Benítez Manaus, 2006).

Los intentos por manejar las complejas relaciones de estos dos vecinos no han tenido mucho éxito. Seguridad, política exterior, deuda, narcotráfico e inmigración han constituido históricamente temas de controversia (Roett, 1989, Rubio y Purcell, 2004). Hasta mediados de los años noventa la cuestión del narcotráfico fue el tema bilateral más controvertido entre Estados Unidos y México. Posteriormente este lugar lo ocuparía el problema migratorio.

México no ha obtenido nunca lo que ha esperado alcanzar en su relación con Estados Unidos. Sin embargo, sería erróneo pensar que Estados Unidos haya estado interesado en mantener a México en una situación permanente de crisis económica y financiera. Debido a la “interdependencia” existente entre ambas formaciones económico-sociales, Estados Unidos se vería indudablemente afectado si México entrara en un deterioro irreversible. Pero, al mismo tiempo, a cambio de apoyos en momentos de crisis, Estados Unidos ha tratado de obtener las mayores concesiones en su beneficio, sin llegar al punto en el cual la crisis mexicana afectaría sus propios intereses¹².

Transferencia de tecnología, flujos de capitales y turismo van de Norte a Sur. Los únicos flujos en contrario son el de los inmigrantes y la droga: Ambos temas se han mantenido como puntos prioritarios de la agenda bilateral desde hace décadas.

Los bienes mexicanos exportados a Estados Unidos han sufrido importantes modificaciones. A principios de los años setenta los productos manufacturados constituí-

an más del 50% de las exportaciones. A partir de 1979 los hidrocarburos superaron cualquier otro producto y constituyeron más del 50% de todos los productos que Estados Unidos compró a México. Esta situación se mantuvo hasta el colapso de los precios del petróleo en 1986. A partir de esa fecha, los productos manufacturados volvieron a ocupar el primer lugar (Ojeda, 1989), pero la importancia de productos como los de la industria automotriz sería desplazada progresivamente por la producción de maquila. Sin embargo, ésta no pudo ni podrá resolver los problemas de una industrialización madura que genere riqueza y empleo a largo plazo. Como señala Crandall, “el rápido aumento en el crecimiento de la parte de la economía mexicana basada en las maquiladoras es un indicio de la respuesta a la demanda estadounidense, en apariencia insaciable, de bie-

Hasta mediados de los años noventa la cuestión del narcotráfico fue el tema bilateral más controvertido entre Estados Unidos y México. Posteriormente este lugar lo ocuparía el problema migratorio.

nes producidos en México. Estas plantas manufactureras ahora producen alrededor de la mitad de las exportaciones de México y el sector ha crecido alrededor del 20 por ciento por año desde el inicio del NAFTA. Pero aunque las maquiladoras sin duda seguirán siendo un motor del crecimiento económico mexicano en el futuro, desgraciadamente no son la panacea para los males del desarrollo” (Crandall, 2003, p. 217).

Desde el inicio del gobierno de Salinas de Gortari, en 1988 hasta la actualidad (2006) se vive un largo período de buenas relaciones; un período dorado de la relación bilateral, comparable sólo a la que se vivió durante la dictadura de Porfirio Díaz y, más brevemente, durante la Segunda Guerra Mundial¹³.

Las relaciones mexicano-estadounidenses durante el gobierno de Fox 2000-2006

Como en su momento intentó Salinas de Gortari, Fox buscó *refundar* las relaciones con Estados Unidos, construyendo un “NAFTA plus” que abriera el libre comercio a los flujos de trabajadores. Pero los problemas norteamericanos, sus intereses y los acontecimientos del 11 de septiembre cerraron el paso a esa posible nueva era en las relaciones bilaterales. La idea de Fox de hacer de NAFTA una especie de Unión Europea para su país, así como el caso europeo la integración ayudó al desarrollo de Irlanda, Portugal y España, resultó una utopía para México¹⁴.

Fox quiso modificar las relaciones con EE.UU. en tres direcciones: 1) incorporar nuevos temas en la agenda bilateral; 2) buscar nuevos interlocutores en EE.UU.; 3) buscar un nuevo programa conceptual de largo plazo, de una mayor integración en la región de América del Norte. Pero una serie de temas negativos afectaban las relaciones bila-

terales: migración, comercio, tráfico de drogas y seguridad fronteriza, así como cuestiones propias de México como país del Tercer Mundo. El tema migratorio ocupó lo central de la agenda. Fox trató de poner éste en el contexto de los flujos laborales de México a EE.UU. y señaló que si existía un libre intercambio de bienes y servicios en el NAFTA, debería también abarcar el sector laboral.

La visión tradicional de México consideraba la migración como un problema norteamericano, y Estados Unidos lo considera un problema de seguridad nacional vinculado a su frontera con México. La percepción de ambos países es opuesta en el tema: México necesita de la “válvula de escape” de la frontera norte para una población demandante de empleo, mientras que Estados Unidos defiende el control de su frontera sur para regular y reducir los flujos migratorios (Benítez Manaut, 2006, p. 148).

Los cambios políticos que se produjeron en Estados Unidos, como consecuencia de los atentados del 11 de septiembre y el considerable respaldo que obtuvieron las tesis conservadoras dentro de la sociedad norteamericana¹⁵ llevaron también a que la agenda de seguridad entre ambos países fuera modificada: de una seguridad centrada en el control del narcotráfico, entre 1985 y 2001, pasó a otra enfocada básicamente en la guerra contra el terrorismo¹⁶ que México se ha negado a considerar como el eje de las relaciones bilaterales.

El gobierno de Fox supuso que la afinidad ideológica del Presidente de México con George W. Bush daba a México una oportunidad ideal para promover ciertos objetivos. Se pensó que México podría ser una prioridad en la agenda de política exterior estadounidense y que, en concreto, podría conseguirse un “acuerdo migratorio integral”, el objetivo número uno de la política exterior mexicana del sexenio. Para algunos analistas, y por supuesto para la propia administración Fox, los atentados “causaron” un cambio en las prioridades estadounidenses, echando por tierra las posibilidades del acuerdo migratorio, el cual, de otra manera, habría progresado¹⁷. Sin embargo, podría argumentarse que con atentados o sin ellos, el “acuerdo migratorio integral” nunca fue una posibilidad real, tal como sugiere el desarrollo reciente de los debates sobre el tema en Estados Unidos (Muñoz, 2007). La reciente militarización de la frontera con México, dispuesta por el presidente Bush, con el envío de 6.000 efectivos, pone en serias dudas que realmente haya habido un progreso en las relaciones bilaterales durante el sexenio de Fox.

La síntesis de las relaciones bilaterales es que la atención y sensibilidad de México respecto de Estados Unidos es enormemente superior al interés que Estados Unidos tiene por México. La perspectiva de una “relación especial”, que sustituyera a la imagen de “vecinos distantes”¹⁸, fue aplastada por la realidad de los intereses globales de Estados Unidos en diversos momentos de las relaciones

bilaterales; la última, bajo la presidencia de Fox, luego de los acontecimientos del 11 de septiembre. Estados Unidos ha dejado entender su disgusto por lo que considera “un compromiso débil de México con Washington” en la lucha que la potencia mantiene con el terrorismo. Sin embargo, la percepción generalizada entre la población mexicana, e incluso en sectores del gobierno, es que el tema “no es asunto nuestro”, y que el apoyo a Estados Unidos genera el riesgo de que el terrorismo convierta a México en un objetivo a ser atacado¹⁹.

El analista Raúl Benítez Manut define la situación presente con las siguientes palabras: “El momento actual es de tensión. Las relaciones se encuentran en uno de los puntos más críticos desde 1988. Predominan las posiciones de no entendimiento y no negociación, que se explican debido a que la estrategia exterior de ambos países está orientada a atender al mercado político interno, como lo evidencian la construcción del muro o la negativa mexicana a cooperar en defensa y realizar las transformaciones económicas estructurales necesarias para superar los problemas económicos, crear empleo y retener a la población”²⁰.

Justamente este período, gobernado por el PAN, donde se suponía México podía alcanzar las mejores relaciones para resolver sus problemas con Estados Unidos, bajo las administraciones de Fox y George W. Bush, respectivamente; después del inevitable zig-zag de los gobiernos anteriores de ambos países, no hubo progresos. De allí que, como señala un autor, en los últimos cinco años la opinión positiva de los mexicanos hacia su vecino ha descendido de 68% a 36%. Esto se explica por el cambio de prioridades de la política del presidente Bush y el fracaso de muchas iniciativas del gobierno de México, sobre todo en los temas migratorios (Benítez Manaut, 2006, p. 142).

Los países asimétricos compartiendo el mismo espacio

Los factores de proximidad geográfica y el hecho de que Estados Unidos y los países latinoamericanos compartan un mismo espacio geográfico continuo confirman que las repercusiones de este factor son muy estrechas (Maira, 1986). Para el caso mexicano esta situación es aún más condicionante, en la medida que ambos países comparten y proyectan sus intereses estratégicos inmediatos sobre un mismo escenario geográfico: la cuenca del Caribe y el istmo centroamericano.

Puede decirse al respecto que esta situación existió desde siempre y que ella no impidió la proyección como “potencia media” de México en el pasado. Pero también es cierto que México sólo *descubrió* el Caribe a inicios de los años de 1970, década a partir de la cual se puede rastrear su progresivo acercamiento hacia el área. Igualmente, si bien existió desde las primeras décadas del siglo XX un interés por las zonas limítrofes inmediatas situadas al sur, el involucramiento político directo de México en América Central es una cuestión que se remonta a la crisis centroamericana de los años 80's. A pesar de ello, México se opuso

a las intervenciones norteamericanas en Guatemala (1954) y en la República Dominicana (1965), así como también se opuso a la política norteamericana de forzar a los países latinoamericanos a romper relaciones con Cuba (1962) y a la intervención en Granada (1983). No obstante, estos ejemplos deben considerar más bien como políticas “reactivas” frente a hechos que afectaban indirectamente a sus tradicionales principios de no intervención y autodeterminación, con los cuales buscó siempre enfrentar las posibilidades de intervención e incursión norteamericanas en su territorio y evitar acciones de la potencia que desestabilizaran su propio sistema político interno.

El compromiso de México con Centroamérica y Caribe se comenzó a fortalecer como consecuencia de su calidad de nueva potencia petrolera, aunque no debe concluirse que dependía de su poder petrolero para ejercer una influencia de potencia regional (Grabendorff, 1984). Pero en 1980, junto a Venezuela, establecieron el “Acuerdo de San José”, por el cual nueve países de América Central y Caribe pasaron a recibir un suministro petrolero en condiciones ventajosas que permitieron a esos pequeños Estados enfrentar los altos precios del petróleo. Sin embargo, las amenazas de intervención norteamericana de la recién asumida administración Reagan en América Central, como consecuencia de los acontecimientos en Nicaragua y el Salvador, fueron factor clave para un involucramiento político directo y más permanente de México en América Central. Coincidentemente, surgía la declaración de esa subregión como “un área para la acción internacional inmediata de México”²¹, cuestión que el entonces presidente López Portillo señaló como una reorientación de la política exterior mexicana hacia una zona decisiva, vital para su país: Centroamérica y el Caribe²².

El inicio del proceso de reversión autonómica

Siguiendo a Ana Esther Ceceña, en su análisis sobre las profundas transformaciones de la economía mexicana en las últimas dos décadas, “para evaluar más detalladamente las conquistas económicas y las principales líneas de transformación o modernización socioeconómica de México en ese período, es necesario percibir, por lo menos, tres dimensiones de dicho proceso: los elementos dinamizadores del nuevo modelo económico (petróleo y maquila), la transformación del mercado de trabajo y la concentración de la riqueza” (Ceceña, 2000, p. 143).

Si hay un hito que puede marcar el inicio de la caída desde el rango intermedio en la estructura del poder mundial de México es la declaración de cesación de pago de la deuda externa, decretada por el presidente De la Madrid, en 1982. La moratoria sólo sería la punta de un iceberg, reflejo de la debilidad estructural de la economía y la sociedad mexicanas. Hacia 1983 la deuda externa estaba en los 96.000 mil millones de dólares²³. Con una economía en proceso de hiperinflación, aumento del desempleo, deterioro de la producción, México no podía enfrentar un

pago anual de 12.000 millones de dólares de intereses. De la Madrid comenzó la política de liberalización, seguido por Salinas de Gortari con la política del vaciamiento que, en los noventa, también caracterizaría a la Argentina bajo Menem. Reducción de aranceles de importación; reducción sustancial de los límites a las inversiones extranjeras en sectores considerados “estratégicos” (petroquímica, finanzas, manufacturas); liberalización de las políticas in-

El gobierno de Fox supuso que su afinidad ideológica con George W. Bush daba a México una oportunidad ideal para promover ciertos objetivos.

dustriales en los sectores automotriz, computación y productos farmacéuticos; venta, fusión o desaparición de 4/5 partes de las 1.155 empresas paraestatales; privatización de gigantes empresas estatales como Telmex, AeroMéxico, Mexicana de Aviación y 18 bancos comerciales; la venta de las acciones en poder del Estado en los sectores de procesamiento de alimentos, pesca, productos automotores, textiles, petroquímica, papel, material para la construcción (Rosas, 1999, p. 349), completaron un paquete de medidas que deterioraron radicalmente el peso del Estado mexicano y, por consecuencia, su margen de autonomía política.

La crisis económico-financiera que afectó a México durante la gestión de De la Madrid llevó a éste a efectuar *ajustes* en sus estrategias de negociación externa que modificarían los términos de la relación con Estados Unidos. “En primer lugar, exige como requerimiento implícito la búsqueda de un acercamiento político con dicho país que asegure su apoyo a los programas de reordenamiento económico, que facilite el ingreso de los productos mexicanos al mercado norteamericano, que mantenga el interés del gobierno estadounidense por apoyar el otorgamiento de nuevos créditos a México, y que reduzca los puntos innecesarios de tensión que pudieran llevar al gobierno norteamericano a buscar ejercer mayores presiones sobre México o acrecentar su desconfianza respecto a la eficiencia del sistema político mexicano para sortear la crisis y garantizar la estabilidad interna” (González, 1986, p. 265).

En 1986 el país ingresó al GATT, hecho que según diversos analistas marcaría la ruptura definitiva con el anterior modelo de desarrollo endógeno. Todas estas medidas facilitarían el proceso de incorporación del país al NAFTA (TLCAN). México inició en julio de 1989 las negociaciones para ingresar al Plan Brady, siendo el primer país en acordar, con una cifra de 48.500 millones de dólares de deuda. Pero éste fue sólo una de las condiciones que México debió cumplir frente a la comunidad financiera internacional para escapar a la calificación de “país de alto riesgo”. Con la reforma económica y la apertura comercial lo único que faltaba para afianzar el ingreso de inversiones al país era institucionalizar las relaciones económicas con el principal socio de los mexicanos: Estados Unidos. Fue en ese con-

texto en el que se iniciaron las negociaciones para posibilitar la suscripción del TLCAN (Rosas, 1999, pp. 363-365).

El proceso de transformación económica erradicó con agresividad el proteccionismo desarrollista. Incluso antes de que el FMI y el Banco Mundial trazaran sus políticas de ajuste estructural como estrategia de reestructuración global de la economía mundial, México se convirtió en laboratorio de los proyectos de desplazamiento o desmembración internacional de los procesos productivos, pasando a ser uno de los puntos principales de la renovación tecnológica norteamericana y del desplazamiento de los perjuicios ecológicos generados por la exuberante industrialización del período

de post guerra en Estados Unidos. El proceso dio lugar a una mayor integración de estilos y ciclos de acumulación de capital, especialmente a partir del desarrollo de la industria maquiladora y de la reconversión de las fábricas en dirección al mercado mundial. México fue así incorporado como parte de la estrategia global de disputa de la potencia hegemónica²⁴. La maquila²⁵, introducida por el gobierno mexicano a mediados de los 60's, al tiempo que precarizó las condiciones de empleo y polarizó la distribución de la renta nacional, generó encadenamientos productivos que estaban dirigidos al exterior, sin nexos con el resto de la estructura industrial mexicana. La apertura comercial y financiera que seguiría provocó la sustitución del modelo autárquico por un modelo económico inserto en la lógica de la producción en proceso de *mundialización*²⁶, con una industrialización volcada a la exportación. Como señala Pfeifer, esto no sería nada fácil: en 1987, México exportaba sólo 20.000 millones de dólares, 80% de los cuales era petróleo²⁷. Según Hakim, el énfasis dado por México al comercio exterior derivó de una estrategia deliberada de ligar su economía a la de los Estados Unidos. Esa estrategia fue puesta en operación en 1990, cuando el presidente Salinas de Gortari llegó a la conclusión de que ni Europa ni Japón se irían a esforzar para estrechar sus lazos económicos con México. Salinas y sus colaboradores concluyeron que la mejor alternativa para México sería enganchar su economía a la de los Estados Unidos y propusieron a la primera administración Bush la firma de un acuerdo de libre comercio entre ambos Estados.

Salinas de Gortari fue el presidente mexicano que más hizo por inclinar a su país hacia Estados Unidos. La naturaleza autoritaria y altamente centralizada del gobierno mexicano controlado por el PRI facilitó esa tarea y le permitió a Salinas endosar el TLCAN a toda la sociedad sin la oposición del Congreso, ni de los sindicatos de trabajadores como tampoco de la prensa²⁸.

Salinas de Gortari, que fuera secretario de Programación y Presupuesto en el gobierno de Miguel de la Madrid y considerado como el arquitecto de su programa económico, introdujo a México de lleno en las políticas del Consenso de Washington a partir de su gestión pre-

sidencial. México avanzaría en esa línea de políticas públicas sin cuestionamientos provenientes de los gobiernos que le siguieron, aunque sí de la oposición del Partido de la Revolución Democrática (PRD). Varios gobiernos de la región plantearon objeciones a la aplicabilidad del Consenso de Washington, aun cuando no se presenciaron rupturas con el modelo de desarrollo, sino la continuidad del mismo pero con una mayor presencia del Estado y con una concepción de democracia más amplia²⁹; aunque no fue el caso de México. Como señalan Cardona y Ardila, “esta tendencia (más crítica) resulta clara en Sudamérica –con excepción de Colombia– aunque no tanto en Centroamérica y México. De alguna manera podríamos referirnos al surgimiento de una nueva izquierda y de una nueva derecha latinoamericanas” (Cardona y Ardila, 2005, p. XV).

Las evaluaciones sobre Salinas de Gortari son coincidentes en cuanto a lo desastroso de su gestión y, paralelamente, ser el artífice de la nueva atadura de su país a los Estados Unidos y llevando a una “canadización” de México³⁰. “De 1987 a finales de 1994, México experimentó un crecimiento de la deuda externa global en un 30%, al pasar de 102.400 millones de dólares a 136.000 millones, para ocupar el segundo lugar en América Latina detrás de Brasil³¹. A este hecho hay que añadir que el déficit en cuenta corriente se convirtió en el más alto de toda América Latina al llegar a 28.500 millones de dólares en 1994, equivalentes a tres veces el déficit comercial de Brasil y 10 veces el déficit de todos los países del istmo centroamericano³². Simultáneamente, el proceso de reconversión industrial orientado a las exportaciones y las condiciones brindadas por el TLCAN permitieron a México exportaciones por

Unidos³⁴.

El último año del sexenio de Salinas de Gortari se vería sacudido por la inesperada insurgencia del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), liderado por el comandante Marcos, que diez años después abandonaría la lucha armada. Sin embargo, la irrupción del EZLN en la vida política de México puso en evidencia la crisis social, política y económica del país, evidenciada en una población que, en más de su 50% vive aún en condiciones bajo la línea de pobreza. “En la década que ha pasado desde 1994, los zapatistas se han convertido en uno de los más llamativos movimientos sociales del mundo, que ha tenido mucha resonancia en una variedad de ámbitos y de luchas. También ha sido de los movimientos más comentados, junto con, por ejemplo, el *Movimento Sem Terra* de Brasil. Ha sido analizado como movimiento indígena, como movimiento campesino y como movimiento democrático radical y ha sido punto de referencia en toda una gama de debates académicos, sobre globalización, sobre el desarrollo del capitalismo neoliberal, y sobre el marxismo y el futuro de ‘La Izquierda’, para mencionar algunos de los más importantes³⁵. No escapa a las causas que generaron este proceso revolucionario, las condiciones de profundización del empobrecimiento de las capas más humildes y en particular del campesinado; como consecuencia de la modificación, en 1992, del artículo 27 de la Constitución – establecido en el pacto social de la Revolución Mexicana (1910-1917) – que anuló el reconocimiento a la propiedad colectiva de la tierra. Gracias a dicha reforma, las tierras comunales y los *ejidos* fueron convertidos en propiedad privada individual. Distorsiones en la agricultura y deficiencias en la infraestructura, los servicios y el financiamiento, hacen que el sector agrícola no sea rentable. El sector concentra altas tasas de pobreza: 80% de las familia campesinas son pobres. Al mismo tiempo, el campesinado constituyó una fuente incondicional de apoyo para el PRI

Un hito que puede marcar el inicio de la caída de México desde el rango intermedio en la estructura del poder mundial es la declaración de cesación del pago de la deuda externa, decretada en 1982.

110 mil millones, en 1994 y de 140 mil millones en 1999, de las cuales menos del 20% era petróleo³³.

Como señala un autor, a pesar de los esfuerzos de México por acercarse al Asia Pacific Economic Council (APEC), a la Unión Europea y a América Latina, México ha registrado un proceso gradual pero continuo hacia una mayor concentración de sus relaciones económicas con los Estados Unidos. Durante el periodo 1970-1990, entre 65 y 70% de sus exportaciones se destinaban a Estados Unidos. En el año 2000, esa cifra había aumentado a casi 91%. Paralelamente, las exportaciones hacia otras latitudes se han reducido en forma considerable: a Europa, de 16% en 1980 a poco más de 1% en 2000; al Asia, de casi 10% en 1980 a una cifra que apenas supera el 1% en 2000 (Portales, 2003, p. 95); proceso de sustitución y concentración que ha coincidido con la vigencia del NAFTA. Con razón este autor se preguntaba si México tenía viabilidad sin los Estados

que lo movilizaba para las elecciones bajo promesas (tierras y créditos) que luego nunca eran cumplidas³⁶.

Con los cambios económicos el sector privado mexicano pasó a ser el actor de mayor influencia en la política exterior tendiente a estrechar los vínculos con Washington. Sin embargo, la política exterior de México *vis-à-vis* los EE.UU. ha llegado a ser más pragmática en algunos aspectos mientras que en otros continuaría atada a sus viejas tradiciones: mientras la estrategia económica gubernamental en los primeros 90’s favorecía la globalización, las privatizaciones y el libre comercio, su diplomacia continuaba poniendo énfasis en la no-intervención, la soberanía y el nacionalismo; viró a la derecha en política económica y continuó en la izquierda con su diplomacia política (Ugalde, 2004).

La caída del PRI

Ernesto Zedillo (1994-2000), sucesor de Salinas de Gortari en elecciones presidenciales marcadas por graves denuncias de fraude, inició su gestión en medio de la más grave crisis económica sufrida hasta entonces por México.

Los cuestionamientos al proceso eleccionario y las denuncias de fraude llevaron a que el nuevo presidente avanzara en las reformas políticas para hacer más transparente y legítimo el proceso electoral; reformas que, como se verá más adelante, favorecerían a las fuerzas de oposición, en particular del PAN, que se harían con el gobierno al período siguiente. La iniciada democratización estimuló una

Las evaluaciones sobre Salinas de Gortari son coincidentes en cuanto a lo desastroso de su gestión y, paralelamente, ser el artífice de la “canadización” de México.

reformulación de la política exterior desde el nacionalismo, la autodeterminación y el no intervencionismo que la habían caracterizado hasta entonces, hacia valores de universalismo, como el respeto a los Derechos Humanos y la defensa de los principios democráticos. Estos temas serían levantados como sus banderas de política exterior por Vicente Fox durante la siguiente campaña electoral.

Continuando con la política neoliberal, Zedillo privatizó el sistema nacional de ferrocarriles e inició las gestiones para la transferencia a manos privadas de puertos y aeropuertos. Siguiendo la línea iniciada por Chile y seguida por Argentina modificó el régimen de pensiones vigente e introdujo las “Administradoras de Fondos para el Retiro” de capitalización individual. En el campo de las relaciones económicas, profundizó los lazos con Estados Unidos, continuando con la instrumentación de los acuerdos previstos en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Tal fortalecimiento contribuyó para crear una mayor dependencia con ese país, especialmente en relación al comercio exterior (Reyes, 2000, p. 140).

Con el fin de modificar el pronunciado sesgo dependiente comercialmente de Estados Unidos, en 1999 fueron concluidas las negociaciones con la Unión Europea, para el establecimiento de un tratado de libre comercio, el que entraría en vigor el año 2000 y constituyendo el primer caso de un tratado de este tipo firmado por la UE con un país latinoamericano (no caribeño), ejemplo que sería seguido por Chile en 2003.

El rol jugado por el TLCAN (Nafta)

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) fue, en los hechos, el mecanismo para sellar los cambios económicos llevados a cabo por Salinas de Gortari³⁷ y selló irrevocablemente el futuro de México a los Estados Unidos³⁸. Representando el espíritu del “Consenso de Washington” en términos de política económica inter-

nacional, el TLCAN amarró aún más la economía mexicana a la americana: la parte de las exportaciones para los Estados Unidos pasó de 75% a 90%. El comercio con la potencia mundial pasaría luego a representar el 30% del PIB mexicano³⁹. México se transformó rápidamente en el segundo socio comercial norteamericano.

Ciertamente, el TLCAN ha sido una pieza fundamental en la reactivación y profundización del comercio de México con los Estados Unidos y un activador de la economía mexicana. Mientras que en 1986 México exportó a Estados Unidos 16.000 millones de dólares e importó desde ese país sólo 20.000 millones de dólares, en 2004 México importó desde su vecino 128.000 millones de dólares y exportó a él por 169.000 millones de dólares⁴⁰.

El TLCAN no sólo sería la pieza estratégica que ataría a México a los Estados Unidos bajo una asimétrica relación sino que también jugaría un papel interno clave dentro de la política, la economía y la sociedad mexicanas y marcaría el final del proceso de reformas bajo el viejo esquema político. Según la visión de Rubio y Purcell, el NAFTA promovió una mayor apertura y modernización de la economía, los servicios y la infraestructura, modificando también los aspectos políticos de control interno. El poder del presidente radicaba en las redes de control en su relacionamiento con el PRI. Cuando esto desapareció, la realidad del poder cambió drásticamente⁴¹. Fox coincidió en esta valoración del rol político interno del TLCAN al señalar que la construcción de un abanico de acuerdos de libre comercio extendió las relaciones económicas de México, pero hizo más evidente las limitaciones de la democracia y del estado de derecho del país⁴².

El TLCAN profundizó las desigualdades y diferencias al interior de México, entre un norte (que parte en el Distrito Federal) cada vez más estrechamente vinculado a la economía norteamericana, con una fuerte estructura industrial que produce desde maquila hasta automóviles y computadoras y el sur pobre, muy cercano estructuralmente a los pobres países centroamericanos, donde predominan las formaciones socio-económicas semif feudales y el autoritarismo.

A pesar de que la opinión acerca de la profundización de la dependencia de México *vis-à-vis* los Estados Unidos, luego del TLCAN es casi absoluta, según Benítez Manaut, la opinión de los economistas es que esta dependencia económica se hubiera dado igual, como consecuencia de una relación inercial e inevitable⁴³.

Para México el futuro de su propia agenda de intereses, respecto del TLCAN es complejo, en la medida que después del 11 de septiembre la agenda comercial norteamericana fue sustituida por la de seguridad.

El gobierno de Fox: más continuidad que ruptura

Vicente Fox llegó a la presidencia como el primer man-

datario no perteneciente al PRI desde la Revolución. Según Luis Rubio, su elección fue la culminación de un proceso de reformas internas – que hicieron posible ese triunfo – y que comenzaron a mediados de los 80's, los que marcaron un período de ajustes económicos, políticos y jurídico-constitucionales⁴⁴. La erosión de la legitimidad del PRI; la existencia de una nueva estructura legal para el control de elecciones que hizo imposible el fraude y la capacidad de Fox para capitalizar el descontento y ofrecer un tipo diferente de liderazgo, completaban para este autor las razones de su triunfo. Igual que sus dos predecesores, mantuvo la opción de inserción en la *globalización* a través de un vínculo estrecho con Estados Unidos.

Según Ugalde, la democratización afectó el acercamiento de México hacia EE.UU. en cuatro dimensiones: 1) multiplicó el número de actores involucrados en la toma de decisiones en política exterior; 2) aumentó el poder del Congreso mexicano, lo que debilitó la capacidad de maniobra del Presidente; 3) aumentó la expresión de la opinión pública y su influencia sobre la política exterior con impacto sobre la evaluación pública de la gestión presidencial; 4) la elección de Fox aumentó la legitimidad de la democracia y alteró la percepción de los formuladores de política exterior en EE.UU. sobre México; pero esto no tuvo un gran efecto sobre cambios en la relación bilateral. La democratización cambió la estructura del proceso de decisiones en la política exterior mexicana hacia EE.UU. e introdujo nuevos actores (el Congreso, los gobiernos estatales, actores no gubernamentales y lobbies) a través de los cuales se introdujeron nuevos lazos con actores internos norteamericanos, creando mayores puntos de contacto entre ambas sociedades (Ugalde, 2004).

En la agenda *vis-à-vis* sus socios del TLCAN, Fox imaginó que América del Norte y NAFTA marcaban el espíritu de lo que debería ser una comunidad de tres países, pero EE.UU y Canadá estaban y siguen estando más preocupa-

Fox aceptó la invitación del entonces presidente del Brasil, Fernando H. Cardoso para participar de la “Cumbre Sudamericana” (Brasilia, 31 de agosto de 2000). En su discurso manifestó su intención política de avanzar en la asociación comercial con los países del Cono Sur de América. Esta intención, que pudo dar creencia de un retorno de México a sus intereses latinoamericanos como mecanismo para equilibrar las dominantes relaciones con Washington, estaba, no obstante, en consonancia con los objetivos de la administración de George W. Bush, en el sentido de avanzar en acuerdos comerciales bilaterales con los países de América del Sur, en línea con su estrategia de concretar ALCA antes del 2005⁴⁵.

La “nueva” política exterior

Según coinciden autores mexicanos y norteamericanos⁴⁶, el área de cambios reales, en sustancia y estilo bajo el gobierno de Fox fue la Agenda de política exterior. Sin embargo, los resultados serían muy escasos y los resultados de sus prioridades, *vis-à-vis* los Estados Unidos, resultarían en un fracaso. Por primera vez en su historia, la política exterior mexicana fue objeto de debates públicos, tanto de la opinión pública como de la prensa., dando así un sentido de política más pública al proceso de renovación, según lo definiera el presidente. Según Fox, el legado de política exterior recibido fue de una parálisis, como consecuencia de la incapacidad del régimen monopartidista para reconocer que el mundo había cambiado. En sus palabras, el deshielo bipolar fue adverso para el régimen, en la medida en que las nuevas prioridades de la agenda internacional se centraban justamente en los puntos débiles de la falta de democracia, transparencia y derechos humanos del país⁴⁷.

El slogan de Fox fue “poner al día la política exterior mexicana para responder a los cambios nacionales e internacionales ocurridos”, para lo cual fijó seis objetivos básicos de su gobierno: 1) proyectar al mundo una imagen diferente de México, distinta de aquellos 71

De ser un importante actor en temas como desarme, Tercer Mundo y fortalecimiento de instituciones regionales, el papel de México en el mundo se ha reducido en las últimas décadas y se ha concentrado sobre su relacionamiento con EE.UU.

dos por otros y prioritarios temas de sus agendas. La conclusión de Rozental, al iniciar Fox la última parte de su mandato, es que un creciente sentimiento de frustración dominaba en la perspectiva mexicana sobre sus relaciones con EE.UU. y la percepción de la sociedad mexicana es que México y EE.UU. son vecinos distantes, con severos límites en su amistad; que sigue habiendo una profunda asimetría entre ambos países y que Washington cierra los ojos sobre lo importante que es México para EE.UU. (Rozental, 2004).

A un mes de haber ganado las elecciones presidenciales

años de “democracia dictatorial”; 2) promover la democracia y los derechos humanos como valores universales en países y sociedades alrededor del mundo; 3) reenfocar el relacionamiento con el resto de América del Norte, estableciendo un nuevo diálogo con sus dos grandes vecinos.

En particular, negociar la agenda migratoria con Estados Unidos y llegar a un acuerdo a este respecto; 4) defender los intereses de los mexicanos en EE.UU. (que son aproximadamente 20 millones); 5) promover un perfil más activo de México en el sistema multilateral (en particular dentro de la ONU); 6) integrar la política exterior dentro de los objetivos de desarrollo económico de su gobierno, promoviendo las actividades económicas y comerciales mexicanas en el ámbito internacional. Inversiones y promoción comercial pasaron a ser parte fundamental de la actividad diplomática. Otros objetivos fueron señalados por el

Ministro de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda, tales como la reforma y modernización del Servicio Exterior, dar más transparencia al proceso de toma de decisiones en política exterior y mantener un diálogo constructivo con los otros dos poderes del Estado (Rozental, 2004).

Los dos primeros objetivos fueron alcanzados. “El ‘bono democrático’⁴⁸ facilitó la consecución del primer objetivo: México ingresó en fast track al club de las democracias, y pudo con un inteligente cambio de estrategia modificar radicalmente su imagen en derechos humanos. Uno de los

El tema de la violación a los derechos humanos diferenció a Fox de sus predecesores, pero también dejó de considerar el principio de no intervención como uno de los rectores de su política internacional.

cambios más claros en la política exterior de México se dio precisamente en este tema: el gobierno dejó de negar que el país tuviera problemas importantes de derechos humanos y renunció a seguir escudándose en los principios de respeto a la soberanía y no intervención para evitar el monitoreo y la crítica internacional. Por lo contrario, se comprometió públicamente a asumir el déficit en derechos humanos (particularmente investigando las violaciones del pasado) y aceptó abiertamente el monitoreo, la crítica y la asesoría de actores internacionales (intergubernamentales y no gubernamentales). Más allá de aceptar el escrutinio internacional, México asumió una posición pro-activa en los foros internacionales de derechos humanos, proponiendo acciones y resoluciones sobre un amplio número de temas. De esta manera, promovió con éxito una percepción de que ya no era “parte del problema”, sino “parte de la solución”. Tal ha sido el reconocimiento que su diplomacia ha logrado construir en este tema, que México fue electo para presidir el recién creado Consejo de Derechos Humanos de la ONU.

Sin embargo, esta estrategia no estuvo libre de contradicciones y cuestionamientos, particularmente en lo que hace relación con su elemento más controversial: el voto “contra Cuba” en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. Ciertamente, la causalidad de esta nueva posición es poco clara: ¿fue una acción congruente en el sentido de decir: “Si yo he abierto las puertas a los organismos internacionales de derechos humanos, tengo que pedir que otros países también lo hagan”?; ¿o fue parte de las “señales de amistad” que nuestra diplomacia quería enviar a Washington?; ¿o fue una manifestación clara y directa de las convicciones ideológicas del nuevo gobierno? Como sea, sus efectos han sido evidentes: mayor tensión y alejamiento diplomático con el régimen de Castro, y cierta desconfianza de otros gobiernos latinoamericanos de orientación izquierdista (Muñoz, 2007).

Según Fox, la continuidad de la línea tradicional de la política exterior, en el sentido de proteger los intereses na-

cionales medulares, su seguridad nacional, la preservación de su capacidad de maniobra internacional, la estabilidad y la cooperación internacionales, el aprovechamiento de sus recursos naturales, la capacidad soberana para asumir decisiones, sin restricciones, debía ahora hacerse dentro de las nuevas condiciones que presentaba el actual sistema internacional. “Foi por essas razões que a articulamos em torno de dois eixos principais: o primeiro consistiu em desenvolvermos uma actividade mais intensa nos fóruns multilaterais, e o segundo tentou aprofundar estrategicamente o nosso relacionamento com os

Estados Unidos e o Canadá, na América do Norte. Ambos são parte essencial de nossa estratégia internacional e se complementam mutuamente” (Fox, 2002, p. 225). Quedaba así en evidencia la posición – casi ausente, en relación al pasado – que

ocupaba América Latina en la definición de las prioridades de la política exterior.

La defensa de la democracia y la protección de los derechos humanos fueron tal vez los temas en que más coincidencia hubo entre los esfuerzos internos y el accionar internacional. Fox creó una Subsecretaría de Relaciones Exteriores de Derechos Humanos y otra para ocuparse de la “nueva agenda global” (medioambiente, género, pueblos indígenas y ONG’s). Se acordó un ambicioso convenio con el Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU para estudiar la situación dentro de México. El Gobierno propuso la ratificación de 12 acuerdos internacionales vinculados con la protección de los D.H., incluyendo la Corte Penal Internacional. México abandonó la posición mantenida por décadas acerca del tema que los D.H. eran una cuestión interna de los Estados y votó contra Cuba en la ONU por no cooperar con la Comisión de D.H. Finalmente a la Cláusula Democrática, negociada por el gobierno de Zedillo dentro del Acuerdo Global México-Unión Europea, Fox promovió la suscripción de la Carta Democrática Interamericana, por medio de la cual las naciones del hemisferio expresarían su compromiso con la democracia como forma de gobierno⁴⁹ y que su gobierno puso en práctica en oportunidad del golpe contra Chávez en Venezuela.

A pesar de su relativa dimensión de poder, México ha sido un fuerte sostenedor del multilateralismo y de las instituciones internacionales. No obstante, las prioridades de la política exterior se movieron esos años entre las agendas bilateral, regional y global. De ser un importante actor en temas como desarme, Tercer Mundo, promoción de acuerdos en conflictos civiles y el fortalecimiento de instituciones regionales, el papel de México en el mundo se ha reducido en las últimas décadas de manera significativa y se ha concentrado casi exclusivamente sobre su relacionamiento con EE.UU. Ha abandonado su activismo en política exterior y ha concentrado su foco en las negociaciones económicas y comerciales como medio de insertar al país en un

mundo crecientemente globalizado, teniendo un alto perfil en relación a otros actores sobre esta dimensión política. El más importante anuncio de Fox en política exterior fue la candidatura mexicana como miembro no permanente del CSNU para el período 2002-2003. Esto marcaría un retorno de México como jugador activo en la escena internacional. Y adquirió un alto perfil en las discusiones sobre el conflicto en Irak y se unió a Chile en oponerse a la autorización automática al uso de la fuerza militar, lo que contribuyó a reafirmar su principio de autonomía y de desacuerdos con EE.UU. en temas anteriores, como Cuba (Rozental, 2004). La preocupación por la agenda internacional se evidenció en “La Cumbre de ONU sobre Financiamiento para el Desarrollo” (2002), la APEC y la Ronda Doha de la OMC en Cancún (2003), así como las Conferencias sobre Seguridad Hemisférica y la Cumbre de ALCA de 2003, 2004 y 2005 (Rozental, 2004, Fox, 2002).

La política hacia América Latina:

La elección de Fox había creado algunas expectativas en torno a las relaciones de México con la región, las que se fortalecieron cuando el primer destino como presidente electo fue América Latina (Brasil, Argentina). La búsqueda del fortalecimiento de los esquemas de diálogo y concertación política y el fortalecimiento de los intercambios económicos, comerciales y culturales habían formado parte del discurso de campaña y de su candidatura, temas que por lo demás ya habían aparecido en las campañas de Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo. Sin embargo, la política exterior de Fox hacia América Latina se caracterizó por el continuismo económico de la liberalización comercial, con magros resultados⁵⁰.

México firmó, desde mediados de los 90's, acuerdo de libre comercio con Chile, Costa Rica, Bolivia, Colombia y Venezuela, Guatemala, Honduras y El Salvador; todos ellos sobre la base de una filosofía de apertura económica y liberalización. Pero el intento por fortalecer los vínculos comerciales con los países latinoamericanos se confrontó a la realidad de un intercambio muy marginal, de menos del 5% . A ello se sumó la convicción del gobierno mexicano, en el sentido que sería muy difícil revertir el grado asimétrico de las relaciones con Estados Unidos dándole mayor importancia a otras regiones, tal como reconocería el entonces canciller Jorge Castañeda⁵¹.

Diferenciándose de su predecesor, Fox trató de dar importancia a la región y así equilibrar la agenda dominada por la relación con EE.UU. Pero el conflicto de Fox con Castro – en ocasión de la Cumbre de Monterrey de 2002, cuando Fox pidió a Castro que se fuera antes de la clausura y la cena de gala, situación que fue presentada en público por Castro y frente a lo cual Fox quedó en una situación vergonzante – profundizó el conflicto entre ambos gobiernos y eliminó la posibilidad de hacer de México un interlocutor entre EE.UU. y Cuba, tal como aspiraba Fox.

La defensa de la democracia y de los derechos humanos

diferenció no sólo el contenido de la política exterior de México hacia América Latina sino que también marcó la posición del país respecto de la defensa que tradicionalmente hizo México del respeto por los asuntos internos de otros Estados. En efecto, la defensa de estos valores y principios comportó, de manera evidente, una ingerencia en los asuntos internos de otros países, con lo cual se rompió una de las mayores tradiciones de la política exterior mexicana. El tema de la violación a los derechos humanos diferenció a Fox de sus predecesores, pero también dejó de considerar el principio de no intervención como uno de los ejes rectores de su política internacional (Gómez Muñoz, 2003).

Respecto de América Central, Fox impulsó el “Plan Puebla-Panamá”; una propuesta de los ocho países mesoamericanos para fortalecer la integración regional e impulsar los proyectos de desarrollo social y económico en los estados del Sur-Sureste de México y el Istmo Centroamericano, donde participan Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, y los nueve estados del Sur-Sureste de México. El Plan fue planteado en líneas generales por el presidente electo Fox en su gira a la subregión (septiembre de 2000) y propuesto formalmente a todos los Jefes de Estado y de Gobierno involucrados en noviembre del mismo año. Pretende impulsar en el Sur-Sureste de México y Centroamérica un desarrollo integral equilibrado, basado en un desarrollo económico sustentable, que sea a la vez socialmente incluyente, ambientalmente sostenible y territorialmente ordenado y fue presentado, como plan, el 12 de marzo del 2001 en la residencia oficial de Los Pinos. El tema más importante del Plan es fortalecer los aspectos sociales y ambientales del mismo y, en general, la estrategia integral del desarrollo regional sustentable de la región Sur-Sureste⁵². El plan, que vincula los nuevos estados del sudeste mexicano, entre ellos los más pobres y atrasados de México, con los países centroamericanos, pretende ser el marco para una apertura económica, acompañada de obras de infraestructura (telecomunicaciones, gasoductos, puertos, aeropuertos, y turismo); con dos ejes carreteros a cada lado de los respectivos océanos, pretende, a través del mejoramiento de las condiciones de vida y desarrollo de las poblaciones involucradas, frenar la emigración interna de mexicanos hacia el norte (México D.F. y Estados Unidos) y de los centroamericanos a México.

El gobierno mexicano intentó una mayor vinculación con la región a través del activismo multilateral, cuestión que sería efectiva en el caso de Chile, país con el cual se coincidió en posiciones claves – tal el caso de la invasión norteamericana a Irak – en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Pero la permanente percepción de Brasil, que vió desde los 90's a México demasiado cerca de los Estados Unidos, alejó al país sudamericano de cualquier acercamiento político con México. De hecho, las relaciones con México se convirtieron en tema de controversia entre Chile, bajo el gobierno de Lagos, y Brasil, bajo la

administración Lula. Mientras el gobierno chileno consideraba imprescindible la participación de México en cualquier iniciativa de diálogo político latinoamericano, la política exterior brasileña ya había sesgado en dos a la región, considerando a México y América Central como esferas de influencia norteamericana. A partir de allí, Brasil sólo se interesaría estrechamente por “Sudamérica”; ejemplo de lo cual es su proyecto de la Comunidad Sudamericana de Naciones.

La última iniciativa multilateral – la candidatura a la Secretaría General de la OEA, compitiendo con la candidatura del ex canciller socialista de Chile, José Miguel Insulza – contribuyó para dividir a América Latina, poniendo a México como el candidato preferido de EE.UU. De acuerdo a Rozental, la percepción es que en el diálogo estratégico de EE.UU. con el Tercer Mundo, Brasil, con Lula, ha ocupado el lugar de México. “Si bien es exagerado e inexacto argumentar que México fue en algún momento ‘el líder’ de la región, así como lo es decir que las relaciones con toda la zona son pésimas, es necesario reconocer que se han afectado profundamente las relaciones con Cuba y Venezuela, y que se pusieron inútilmente bajo tensión con Bolivia, Argentina y – lo más delicado – Chile. Sin duda, el que México haya perdido buena parte del prestigio – traducible en influencia – que tenía en la región no es una buena noticia, aunque el comercio con la región y (de manera particular) la inversión mexicana en los distintos países continúen aumentando” (Muñoz, 2007).

Conclusiones

El perfil de “potencia media” de México se fue desdibujando a medida que se profundizó la dependencia de México *vis-à-vis* los Estados Unidos y que la mayor subordinación económica, expresada en los datos estadísticos que revela la relación económica bilateral en el marco del TLCAN, limitaron cada vez más el margen de autonomía de la política exterior.

A mediados de los años ochenta, Olga Pellicer puso en perspectiva la encrucijada en la cual se encontraba entonces la política exterior mexicana. “Dos grandes alternativas parecen abrirse para el comportamiento internacional del país de aquí al año 2000. Por una parte, hay voces que se inclinan a favor de una política exterior ‘realista’ y discreta, que eluda los riesgos inevitablemente asociados al mayor activismo internacional y se concentre exclusivamente – como en décadas pasadas – en el entendimiento con el principal interlocutor para las relaciones económicas internacionales de México, que es Estados Unidos; por otra, se considera que, justamente por la gravedad de las dificultades internas de México y por las tendencias que se advierten en la política internacional, se requiere una participación activa en la misma, que contribuya a la búsqueda de un orden internacional que responda mejor a los intereses del país”⁵³. Está claro cuál fue la elección de su dirigencia, desde el PRI al PAN, entre ambas opciones.

La continuidad de la política exterior bajo el paradigma de “potencia media” fue resultado de la continuidad política interna; de la relación entre el régimen, el sistema político y el modelo de desarrollo. Cuando la política interna fue modificada, a través de la aplicación de las políticas del Consenso de Washington, en beneficio de un cambio de percepción de Estados Unidos *vis-à-vis* México y de un nuevo modelo de relacionamiento económico internacional, sostenido esencialmente en la relación con la potencia hegemónica, aquella política exterior perdió el sustento.

Durante la década de los 70’s México aplicó el paradigma de “potencia media” como concepción de acción política para aumentar sus márgenes de inserción política internacional. Modificando esa estrategia, a partir de mediados de los 80’s, como país que defendía ardorosamente su independencia respecto de los Estados Unidos, sus sucesivos gobiernos decidieron alcanzar una mejor posición en la estructura de poder mundial bajo el alero y a la sombra de los Estados Unidos. Como bien describió Peter Hakim, “México atrelou o seu futuro aos Estados Unidos e abriu a economia quase que totalmente ao comércio e investimento estrangeiros” (Hakim, 2002, p. 94).

Una política exterior basada solamente en tradiciones (legalismo, juridicismo) y en principios – como los que sustentaron la política exterior antes y durante la vigencia del paradigma de “potencia media”: soberanía política, autonomía, autodeterminación, independencia, no alineamiento, etc. – no resultaría suficiente cuando el proyecto nacional de desarrollo se ataba cada vez más a Washington; cuando cada vez más el manejo de sus variables económico-financieras quedaban al margen de las decisiones del sistema político mexicano.

Una de las formas de medir el legado de 70 años de dominación política absoluta del PRI es haber mantenido a más del 50% de la población mexicana bajo el nivel de pobreza. A pesar de los cambios económicos ocurridos en los últimos 20 años, según la Agencia Mexicana de Desarrollo Social, para 2002 el 51% de la población vivía en esa condición (Pardinas, 2004). Fox, que llegó a la presidencia representando la esperanza de un “nuevo México”, con la eliminación de las prácticas impuestas por el PRI, entregaría el gobierno a un sucesor de su propio partido, reproduciendo las mismas prácticas y siendo objeto de los mismos cuestionamientos a la legitimidad del proceso electoral que habían marcado la historia mexicana post revolución. Felipe Calderón alcanzó la presidencia con una diferencia de un cuestionado 0,57% de votos sobre su contendor Andrés Manuel López Obrador, del izquierdista Partido de la Revolución Democrática. “Las elecciones de 2006 demostraron que el proceso de transición a la democracia aún no ha concluido” (Benítez Manaut, 2006, p. 144).

El legado de Fox no mejoró los índices, que marcan con clara evidencia las características del subdesarrollo de México. Según un reciente informe de la Fundación del Empresariado en México (Fundemex), “uno de cada dos

hogares mexicanos sobrevive con 45 pesos por día (unos 4 dólares) y 30 por ciento de la población en este país obtiene un ingreso de dos dólares (...); dos de cada tres niños mexicanos nunca terminará la educación primaria y 35 por ciento de la Población Económicamente Activa percibe menos de dos salarios mínimos (...). Más del cincuenta por ciento de los habitantes del país son pobres, debido en gran medida a la creciente desigualdad en los ingresos, según estadísticas oficiales (...). Cerca del 24 por ciento de los 104 millones de habitantes en México es considerada “extremadamente pobre”, es decir, con un ingreso insuficiente incluso para una nutrición adecuada, de acuerdo con informes oficiales”⁵⁴.

El Banco Mundial, en un informe reciente, coincidió con el enfoque de los empresarios mexicanos al indicar que la pobreza en este país se mantiene en “niveles inaceptablemente altos”. De hecho, según el organismo internacional, los niveles actuales de pobreza son similares a los registrados a comienzos de los años 90, lo que demuestra que los últimos 15 años han sido “una pérdida”⁵⁵. Esos años corresponden justamente al período de las llamadas “reformas estructurales”, de los dos últimos gobiernos del PRI y el del recientemente finalizado sexenio de Fox.

Considerando estos datos, como ejemplo de la debilidad de la integración interna, esencialmente como consecuencia de la profunda desigualdad en la distribución de los ingresos, México tiene una integración nacional insuficiente, debido a lo cual su política exterior ha operado en el vacío y fue perdiendo autoridad moral y aumentando la falta de sustento en sus pronunciamientos y propuestas internacionales.

En este contexto interno, con un México cada vez más incorporado en una relación asimétricamente *interdependiente* con Estados Unidos, le sería muy difícil mantener una política exterior autónoma e independientemente activa, toda vez que los Estados Unidos consideran los asuntos mexicanos como sus propios asuntos internos y es, por tanto, un factor de su propia política interna. Como tal aborda las cuestiones claves de la agenda: narcotráfico, migraciones y reformas económicas de libre mercado.

México está fortaleciendo una relación – en América Latina – sólo más estrecha con Centroamérica, a través del Plan Puebla-Panamá. Al mismo tiempo, está consolidando lo que analistas brasileños advirtieron hacia mediados de los noventa: América Latina está dividida entre una Latinoamérica del norte, cuyo eje es México y que es el puente de vinculación con Estados Unidos – y, a su vez el área directa de influencia de Washington – y otra Latinoamérica del sur, que es el subcontinente, cuyo eje pretende ser el MERCOSUR, proyectado o ampliado a través de la Comunidad Sudamericana de Naciones⁵⁶. Así, “la tendencia actual es a agruparse alrededor de Brasil en el área sudamericana (Comunidad Sudamericana de Naciones) y de México en el Norte (Plan Puebla-Panamá), contando este último grupo con más respaldo de la po-

tencia hegemónica” (Cardona y Ardila, 2005, p. XIV). Al mismo tiempo, ambos polos estarían representando dos maneras diferentes de insertarse en el contexto internacional post guerra fría.

En este escenario, ya no habría cabida para aquella vieja “potencia media”.

Sin embargo, el fracaso de la agenda migratoria con Estados Unidos y la posterior construcción del muro, llevaron a México – tal vez obligadamente – a acercarse a otros países, en particular los latinoamericanos; no solamente con aquellos que comparten problemáticas migratorias, sino buscando apoyo para una situación que claramente evidencia la aplicación de una política norteamericana de corte racista y xenófoba, escudada en un problema migratorio visto desde la perspectiva de la “seguridad post 11 de septiembre”. Esta situación por la que atraviesa México en sus relaciones con Estados Unidos pone un punto de atención sobre las políticas mexicanas aplicadas en el pasado, en particular aquella sostenida sobre el paradigma de *potencia media*. La experiencia parece demostrar que Estados Unidos ha escuchado a México y ha atendido parte de sus reclamos cuando ha percibido en éste más autonomía e independencia en sus decisiones de política internacional.

El tema de las preferencias, entre optar por la continuidad de una relación estrecha con Estados Unidos y más alejada de América Latina es, sin embargo, motivo de discusión en el análisis sobre política exterior en la sociedad mexicana. “Los nacionalistas mexicanos sostienen que, si se produce un acercamiento a Estados Unidos, se deteriora la relación con América Latina”⁵⁷. Vista la actual situación de “no negociación ni entendimiento”, entre México y Estados Unidos, el país pequeño corre el riesgo de pagar demasiado alto el precio del abandono de esa política multilateral propia de un país intermedio en la estructura de poder hemisférico.

Notas

¹ Título del libro de este prestigioso profesor de la Universidad de California, cuya primera edición fue publicada por Berkeley University of California Press en 1941.

² Seguimos aquí nuestra síntesis; cfr. Raúl Bernal-Meza (2000), *Sistema Mundial y Mercosur*; Tercera Parte, pp. 337-338. También, del autor, *América Latina en el Mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de relaciones internacionales* (Buenos Aires, Nuevohacer/Grupo Editor Latinoamericano, 2005).

³ Maira (1986).

⁴ Maira (1986).

⁵ Salas (1986).

⁶ Kart W. Deutsch (1971), *El nacionalismo y sus alternativas*, Buenos Aires, Editorial Paidós.

⁷ Mabire (1986).

⁸ Lorenzo MEYER, en “Comentarios a las exposiciones

de Ricardo Valero y Olga Pellicer”, en Humberto GARZA ELIZONDO (compilador), *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, México D.F., El Colegio de México, 1986, p. 52.

⁹ Valero (1986), p. 27.

¹⁰ Cfr. Benítez Manaut, 2006.

¹¹ Ibid, pp. 30-31.

¹² Cf. Rico (1986).

¹³ Benítez Manaut (2006).

¹⁴ Ugalde (2004).

¹⁵ Dice al respecto Benítez Manaut : “el pensamiento conservador (norteamericano) concibe la migración como un problema de seguridad nacional, hipótesis fortalecida desde el 11 de septiembre de 2001” (2006, p. 149).

¹⁶ Cfr. Benítez Manaut (2006), p. 148.

¹⁷ Cfr. Muñoz (2007), Rozental (2004), Ugalde (2004).

¹⁸ Expresión acuñada por Alan Riding, en su libro *Distant Neighbors. A Portrait of the Mexicans*, New York, Vintage, 1989.

¹⁹ Cfr. Benítez Manaut (2006), p. 147.

²⁰ Cfr. Benítez Manaut (2006), p. 155.

²¹ José Juan de Olloqui, “El diseño de la política exterior de México. Sus objetivos y dos casos específicos”, en *Informe relaciones México-Estados Unidos*, vol. 1, Nº 2, febrero-junio 1982, pp. 186-205 (1982), citado por Grabendorff (1984).

²² López Portillo, mensaje presidencial, “Sexto Informe Presidencial”, en *Comercio Exterior*, vol. 32, nº 9, septiembre 1982, p. 920, citado por Grabendorff (1984).

²³ Cfr. Rosas (1999).

²⁴ Cfr. Ceceña (2000), p. 144.

²⁵ “El programa de maquila fue establecido por el gobierno mexicano a mediados de la década del sesenta y permite importaciones de equipamiento de capital libre de impuestos que se usarán en maquiladoras o industrias de zona franca. Las maquiladoras pagan impuestos sólo en valor agregado en México y por lo menos el 80% del producto de la planta de montaje debe ser reexportado” (Crandall, 2003, p. 216).

²⁶ Concentración oligopólica, cartelización; dominio completo del ciclo investigación-desarrollo-producción-distribución, por parte de las corporaciones multinacionales, etc.

²⁷ Pfeifer (2000), p. 5.

²⁸ Hakim (2002), p. 97.

²⁹ Cfr. Cardona y Ardila (2005), pp. XI-XIX.

³⁰ Dice Russell Crandall al respecto: “El gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) intentó modernizar México, pero ese experimento produjo consecuencias desastrosas, tanto políticas como económicas” (2003, p. 208).

³¹ Otros autores, como Ceceña, citando a Arturo Ortiz Wadgyrnar, señalan que en 1994, al ingresar al TLCAN, la deuda pública externa era de 146.000 millones de dólares. Cfr.

Ceceña (2000).

³² Rosas (1999), p. 367.

³³ Cfr. Pfeifer (2000).

³⁴ Cfr. Portales (2003).

³⁵ Gemma van der Haar, “El Movimiento Zapatista de Chiapas: dimensiones de su lucha”, *LabourAgain Publications*, en <http://www.iisg.nl/labouragain/documents/vanderhaar.pdf>, 4 de enero de 2007.

³⁶ Cfr. Edna JAIME, “Fox’s Economic Agenda: An Incomplete Transition”, in Luis Rubio and Susan Kaufman Purcell (eds.), (2004), *Mexico Under Fox*, Boulder, Co.: Lynne Rienner Publishers, pp. 35-64.

³⁷ Rosas (1999), p. 370.

³⁸ Cfr. Crandall (2003).

³⁹ Hakim (2002).

⁴⁰ Fuente: *US Census Bureau*, <<http://www.census.gov/foreign-trade/www/>>, citado por Benítez Manaut (2006).

⁴¹ Rubio e Purcell (2004).

⁴² Cfr. Fox Quesada (2002), p. 224.

⁴³ Cfr. Benítez Manaut (2006), p. 143.

⁴⁴ Cfr. Luis Rubio, “Democratic Politics in Mexico: New Complexities”, in Rubio y Kaufman (2004).

⁴⁵ Cfr. Fraga (2000), p. 3.

⁴⁶ Cfr. Luis RUBIO and Susan Kaufman PURCELL (Eds.), *op. cit.*

⁴⁷ Cfr. Fox Quesada (2002).

⁴⁸ El llamado “bono democrático” se refiere a los méritos de haber transitado a la democracia tras 70 años de autoritarismo, que le dio a México una legitimidad renovada en el ámbito internacional y le planteó oportunidades para que asumiera mayor influencia diplomática en distintos foros. Cfr. Muñoz (2007).

⁴⁹ Que recordaba la “Doctrina Betancourt”, formulada por este presidente venezolano a fines de los años 50’s, con el fin de luchar contra la dictaduras existentes entonces en el hemisferio.

⁵⁰ Gomez Muñoz (2003).

⁵¹ Castañeda (2001), p. 67.

⁵² Portal Puebla-Panamá, <http://sre.gob.mx/>, 9 de enero de 2007.

⁵³ Pellicer (1986), p. 43.

⁵⁴ “La mitad de los hogares mexicanos viven con menos de 4 dólares diarios”; *El Mercurio OnLine*, martes 16 de febrero de 2007.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Al respecto, ver nuestro libro *Economía Mundial y Desarrollo Regional*.

⁵⁷ Cfr. Raúl BENÍTEZ MANAUT (2006), *op. cit.*, p. 155.

Bibliografía

- BENÍTEZ MANAUT, Raúl (2006), "México-Estados Unidos: paradigmas de una inevitable y conflictiva relación". *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n° 206, noviembre-diciembre 2006, pp. 140-155.
- BERNAL-MEZA, Raúl (1991), *Claves del Nuevo Orden Mundial*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- _____. (2005), *América Latina en el Mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de relaciones internacionales*, Buenos Aires, Nuevohacer/Grupo Editor Latinoamericano.
- _____. y SAHA, Suranjit Kumar (eds.), (2005), *Economía Mundial y Desarrollo Regional*, Buenos Aires, Nuevohacer/Grupo Editor Latinoamericano.
- CARDONA, Diego y ARDILA Martha (2005), "Colombia y su mundo externo: dinámicas y tendencias", en Martha ARDILA, Diego CARDONA y Socorro RAMÍREZ (eds.), *Colombia y su política exterior en el siglo XXI*, Bogotá, Friedrich Ebert Stiftung en Colombia – FESCOL- y Fondo Editorial CEREC, 2005, pp. XI-XIX.
- CASTAÑEDA, Jorge (2001), "Los ejes de la política exterior de México", *Nexos*, n° 88, diciembre de 2001.
- CECEÑA, Ana Esther, "México: neoliberalismo e prejuízo social". *Política Externa*, São Paulo, Paz e Terra/IEA, USP-Política Internacional e Comparada, vol. 9, n° 1, junho-julho-agosto 2000, pp. 143-157.
- CERVO, Amado Luiz (1998), "Os grandes eixos conceituais da política exterior do Brasil". *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, ano 41, Número Especial 40 Anos, pp. 66-84.
- _____. (2003), "Parte III. Do projeto desenvolvimentista à globalização", en A.L. CERVO y Clodoaldo BUENO, *História da Política Exterior do Brasil*, São Paulo, Editora Ática.
- CHABAT, Jorge (1986), "Condicionantes del activismo de la política exterior mexicana (1960-1985)", en Humberto GARZA ELIZONDO (compilador), *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, pp.89-114.
- CRANDAL, Russell (2003), "La cambiante dinámica interna e internacional mexicana", en Guadalupe PAZ y Riordam ROETT (compiladores), *América Latina en un entorno global en proceso de cambio*, Buenos Aires, Nuevohacer/Grupo Editor Latinoamericano, pp. 207-225.
- FERRER, Aldo (2005), "Globalización, Desarrollo y Densidad Nacional. Un abordaje de la experiencia de América Latina", en Raúl BERNAL-MEZA y Suranjit Kumar SAHA, *Economía Mundial y Desarrollo Regional*, Buenos Aires, Nuevohacer/Grupo Editor Latinoamericano, pp. 245-253.
- FOX QUESADA, Vicente (2002), "Alternancia e política exterior no México: uma mensagem do Presidente". *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, ano 45, n° 2, pp. 224-228.
- FRAGA, Rosendo (2000), "La Cumbre Sudamericana y la visita de Fox al Cono Sur", en *Carta Internacional*, São Paulo, NUPRI-USP, n° 90, año VIII, agosto de 2000.
- GARZA ELIZONDO, Humberto (compilador), (1986), *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, México D.F., El Colegio de México.
- GOMEZ MUÑOZ, Bibiana, (2003), "La política exterior del gobierno de Vicente Fox hacia América Latina", en *El Cotidiano*, Universidad Autónoma Metropolitana – Azcapotzalco; Distrito Federal, México; julio-agosto, año/vol N° 19, N° 120, pp. 37-44. Disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/325/32512005.pdf>, 8 de enero de 2007.
- GONZÁLEZ, Guadalupe G. (1984), "Incertidumbres de una potencia media regional: las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana", en Juan Carlos PUIG (compilador), *América Latina: Políticas Exteriores Comparadas*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, Vol. 2, pp. 403-469.
- _____. (1986), "La política exterior de México (1983-1985): ¿cambio de rumbo o repliegue temporal?", en Humberto GARZA ELIZONDO (compilador), *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, pp. 241-271.
- GRABENDORFF, Wolf (1984), "Las potencias regionales en la crisis centroamericana: Una comparación de las políticas de México, Venezuela, Cuba, Colombia", en Heraldo MUÑOZ y Joseph TULCHIN (comps.), *Entre la Autonomía y la Subordinación. Política Exterior de los países latinoamericanos*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, Tomo II, pp. 267-296.
- HAKIM, Peter (2002), "Brasil e México: duas maneiras de ser global". *Política Externa*, São Paulo, Paz e Terra/IEA, USP-Política Internacional e Comparada; Vol. 10, N° 4, março-abril-maio 200, pp. 94-107.
- HEREDIA, Blanca (1986), "La relación entre política interna y política exterior: una definición conceptual. El caso de México", en Humberto GARZA ELIZONDO (comp.), *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, pp. 115-133.
- LIMA, Maria Regina Soares de (1986), *The Political Economy of Brazilian Foreign Policy: nuclear energy, trade and Itaipu*, Ph.D. Dissertation, Vanderbilt University.
- MABIRE, Bernardo (1986), "El nacionalismo y la política

- exterior de México”, en Humberto GARZA ELIZONDO (compilador), *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, pp. 73-87.
- MAIRA, Luis (1986), “Introducción: Una mirada histórica a los márgenes de hegemonía internacional de Estados Unidos”, en Luis Maira (ed.), *¿Una nueva era de Hegemonía Norteamericana?*, Buenos Aires, RIAL/Grupo Editor Latinoamericano, pp. 15-35.
- MAIRA, Luis (ed.), (1986), *El Sistema Internacional y América Latina. ¿Una Nueva Era de Hegemonía Norteamericana?*, Buenos Aires, RIAL/Grupo Editor Latinoamericano.
- MUÑOZ, Alejandro Anaya, “La Política Exterior de México durante el sexenio de Vicente Fox”, en <http://www.uia.mx/web/html/actividades/sexenio/LaPoliticaExterior.pdf>, 8 de enero de 2007.
- OJEDA, Mario (1989), “Prólogo”, en Riordan ROETT (compilador), *México y Estados Unidos. El manejo de la relación*, pp. 11-14.
- PARDINAS, Juan (2004), “Fighting Poverty in Mexico: Policy Challenges”, in Luis RUBIO and Susan Kaufman PURCELL (eds.), *Mexico Under Fox*, pp. 65-86.
- PELLICER, Olga (1986), “La política exterior de México ante el resurgimiento de las hegemonías”, en Humberto GARZA ELIZONDO (compilador), *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, op. cit., pp. 39-58.
- PFEIFER, Alberto (2000), “O possível novo México”, *Carta Internacional*, São Paulo, NUPRI-USP, n° 89, Año VIII, julho de 2000.
- PORTALES, Carlos (2003), “¿Tiene México viabilidad sin los Estados Unidos?”. *Estudios Internacionales*, Santiago, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Año XXXVI, N° 141, abril-junio 2003, pp. 91-108.
- REYES, Eugenio Clariond (2000), “Balanço preliminar da gestão Zedillo”. *Política Externa*, São Paulo, Paz e Terra/IEA, USP-Política Internacional e Comparada, vol. 9, n° 1, junho-julho-agosto 2000, pp. 137-142.
- RICO, Carlos (1986), “Las relaciones mexicano-norteamericanas y la paradoja del precipicio”, en Humberto GARZA ELIZONDO, op. cit., pp. 59-72.
- ROETT, Riordan [compilador], (1989), *México y Estados Unidos. El manejo de la relación*, México D.F., Siglo XXI Editores.
- ROSAS, María Cristina (1999), *México y la política comercial externa de las grandes potencias*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas.
- ROZENTAL, Andrés (2004), “Fox’s Foreign Policy Agenda: Global and Regional Priorities”, in Luis RUBIO and Susan Kaufman PURCELL (eds.), *Mexico Under Fox*, pp. 87-114.
- RUBIO, Luis and Susan Kaufman PURCELL (eds.), (2004), *Mexico Under Fox*, Boulder, Co. Lynne Rienner Publishers.
- SALAS, Federico, (1986), “Comentarios a las exposiciones de Ricardo Valero y Olga Pellicer”, en Humberto GARZA ELIZONDO (compilador), *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, México D.F., El Colegio de México, pp. 55-56.
- UGALDE, Luis Carlos (2004), “U.S.-Mexican Relations: A View from Mexico”, in Luis RUBIO and Susan Kaufman PURCELL (eds.), (2004), *Mexico Under Fox*, pp. 115-142.
- VALERO, Ricardo (1986), “La política exterior de México. Contexto y realidades”, en Humberto GARZA ELIZONDO (compilador), *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, México D.F., El Colegio de México, pp. 21-38.
- VIZENTINI, Paulo y WIESEBRON, Marianne (eds.), (2004), *Free Trade For the Americas? The United State’s Push por The FTAA Agreement*; London and New York, Zed Books Ltd.
- WEE, Herman van der (1986), *Prosperidad y crisis. Reconstrucción, crecimiento y cambio, 1945-1980*, Barcelona, Editorial Crítica.

A diplomacia midiática do governo Hugo Chávez

Leonardo Valente e

Maurício Santoro

O objetivo deste artigo é analisar as estratégias de comunicação adotadas pelo governo Hugo Chávez em sua política externa. A partir do conceito de “diplomacia midiática”, examinado por Valente (2005), estudamos as decisões do presidente da Venezuela com relação à criação do canal de TV Telesur, à organização do Fórum Social Mundial em Caracas e ao patrocínio da escola de samba Vila Isabel, campeã do carnaval do Rio de Janeiro em 2006 com um samba-enredo que tratou da integração latino-americana.

As possibilidades e limites da diplomacia midiática são analisadas com base na posição da Venezuela no sistema internacional: um país estratégico sem pretensões à hegemonia na América do Sul, mas dotada de influência considerável em função de sua farta produção de petróleo e gás natural, que vem sido utilizada por Chávez numa tentativa de consolidá-lo como um líder de esquerda, porta-voz do “socialismo do século XXI”.

Entretanto, Chávez é essencialmente um militar nacionalista, filiado a uma tradição centralizadora, presente na Venezuela, Peru e Panamá. Sua relação com a esquerda,

inclusive em seu próprio país, é conturbada e marcada por dificuldades de diálogo e entendimento.

Por fim, analisamos a retórica anti-EUA do presidente da Venezuela, contrastando-a com as relações econômicas muito importantes mantidas pelos dois países e destacamos os principais riscos da estratégia comunicacional de Chávez.

O Conceito de Diplomacia Midiática

A novidade trazida pelos costumes democráticos de nossos dias é que as massas são também visadas pelos Estados ofensivos. Cada um dos campos em que o mundo se divide, e cada uma das grandes potências, procura convencer os governados do outro lado da linha fronteira de que eles estão sendo explorados, oprimidos, abusados. A guerra da propaganda marca a permanência do conflito entre os Estados e o recurso aos meios de pressão. Nesse jogo, a potência não é função só da força militar ou dos recursos econômicos disponíveis. Certos regimes se prestam melhor à exportação publicitária, ao recrutamento de representantes desinteressados ou ao emprego de dinheiro para violar as consciências (Aron, 2002, p. 90).

“Nosso Norte é o Sul”. A frase usada como slogan da Telesur, primeira TV venezuelana de conteúdo jornalístico com transmissão internacional, resume bem os objetivos comunicacionais e políticos do atual governo venezuelano, que investe pesado em recursos de propaganda externa e

Leonardo Valente é Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal Fluminense. Seu email é lvalente@oglobo.com.br. **Maurício Santoro** é doutorando em Ciência Política no IUPERJ e professor da pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Candido Mendes. Seu email é msantoro@iuperj.br.

na chamada diplomacia midiática.

Para estudar a estratégia implementada pelo governo de Caracas precisamos conceituar o termo diplomacia midiática. Campo em amplo desenvolvimento nos Estados Unidos, tanto na academia quanto no governo, é uma estratégia que aproveita os novos recursos midiáticos da Era da Informação para a diplomacia. Entre eles se destacam os modernos meios de comunicação e a mídia globalizada, principalmente as redes de TV em escala planetária e a internet. O objetivo principal é melhorar a eficácia das negociações, seja com governos, empresas ou organizações internacionais. O professor de Ciência Política da Universidade de Harvard Eytan Gilboa define bem essa nova forma do agir diplomático:

A exposição da diplomacia na mídia para a opinião pública criou uma nova diplomacia, com novas regras, técnicas e uma infinidade de implicações para governos, diplomatas, jornalistas e o grande público (Gilboa, 2001, p. 275).

Não devemos, no entanto, confundir a diplomacia midiática com diplomacia cultural ou diplomacia pública, apesar dos pontos em comum de tais práticas. Para Gilboa, o que difere a diplomacia midiática é seu caráter mais pragmático, que também leva em consideração a disseminação de conteúdos culturais e valores ideológicos, mas sem perder o foco de objetivos específicos.

Trata-se do estudo dos sistemas de comunicação atualmente usados na diplomacia pelos Estados para expressar e defender seus interesses, estimular a realização de acordos e até mesmo legitimar ultimatos. Um novo canal de contato para esclarecer posições e convencer outros Estados e diversos atores globais sobre essas posições (Gilboa, 2001, p. 65).

No caso venezuelano, a nova estrutura comunicacional do país proporciona a execução de uma diplomacia midiática com um claro e divulgado objetivo: fortalecer um projeto de integração da América Latina, em especial da América do Sul, e criar mecanismos de proteção contra a ação da diplomacia midiática norte-americana, feita por meio dos veículos de comunicação globalizados, principalmente as redes de TV e as agências de notícias.

As Raízes da Retórica de Chávez

A partir de sua eleição à presidência da Venezuela, em 1998, Chávez passou a ser considerado como um dos mais importantes líderes da esquerda na América Latina, com uma retórica que fala em “revolução bolivariana” e construção do “socialismo do século XXI”. Contudo, seu histórico de conspirações e golpes militares provoca desconforto entre muitos intelectuais e ativistas de esquerda – público-alvo dessa estratégia. Um exemplo é o artigo em que o escritor colombiano Gabriel García Márquez traça um perfil de Chávez. O romancista entrevistou o mandatário venezuelano duas semanas após sua posse na presidência:

Enquanto se afastava entre sua escolta de militares condecorados e amigos de primeira hora, fui tomado pela estranha sensação de que havia viajado e conversado com gosto com dois homens opostos. Um a quem a sorte obstinada oferecia a oportunidade de salvar seu país. E o outro, um ilusionista, que podia passar para a história como um déspota a mais (García Márquez, 2000).

Os depoimentos autobiográficos de Chávez ressaltam a importância do *nacionalismo militar* em sua formação política. A influência começou na academia de oficiais, onde o cadete Chávez foi aluno e discípulo do general Jacinto Pérez Arca, que havia participado de uma insurreição contra o ditador Marcos Pérez Jiménez (1952-1958) e fora responsável pela revalorização de Simón Bolívar, então desprezado pela elite venezuelana como um caudilho autoritário. Décadas depois, Pérez Arca ainda se lembrava de como defendeu Chávez num episódio em que o cadete enfrentou um professor conservador que criticava Bolívar (Báez e Elizalde, 2004. pp. 79-80).

Bolívar é o líder político mais citado por Chávez, que com seu nome batizou seu grupo político, Movimento Bolivariano Revolucionário, adotando como lema uma versão levemente modificada do juramento anti-colonial que o prócer da independência fizera no Monte Aventino, em Roma. Uma vez presidente, Chávez fez com que a Assembléia Constituinte alterasse o próprio nome do país para República Bolivariana da Venezuela.

Do ideário de Bolívar, Chávez aproveita sobretudo três elementos: a luta anti-colonial, a hostilidade aos EUA e a defesa da integração latino-americana. Na retórica chavista, essas características se tornam a base para um discurso anti-imperialista.

Outra influência histórica foi o guerrilheiro Pedro Rafael Pérez Delgado, o Maisanta, que atuou no século XIX na Venezuela. Chávez é bisneto de Maisanta, mas a família considerava o antepassado como um criminoso comum. Quando Chávez descobriu que este havia participado de lutas sociais, interessou-se a fundo por conhecer melhor sua biografia. Entrevistou parentes que conviveram com ele, pesquisou documentos e reuniu material para escrever um livro sobre o bisavô, projeto que não chegou a concretizar. No decorrer das pesquisas, ganhou um amuleto que pertenceu a Maisanta e passou a carregá-lo consigo desde então.

Em seus tempos de aluno na academia militar, na década de 1970, Chávez acompanhou com interesse o governo de militares nacionalistas na América Latina. Cita com admiração a gestão de Omar Torrijos, que assinou o acordo com os EUA para controlar o Canal do Panamá. E Chávez conheceu pessoalmente o general Velasco Alvarado, que governou o Peru após chefear um golpe de militares reformistas. O cadete venezuelano foi a Lima numa celebração oficial, em 1974, em homenagem aos 150 anos da batalha de Ayacucho contra a Espanha. Entusiasmou-se ao ser designado para a missão:

Naquela noite fui para a biblioteca... e comecei a estudar o que estava acontecendo no Peru. Descobri o Plano Inca e que ali se produzia uma revolução dirigida por um militar nacionalista. Passamos vários dias em Lima, fazendo perguntas a todo mundo, alimentando-me daquele processo e trocando experiências com cadetes colombianos, panamenhos, peruanos e chilenos (entrevista a Báez e Elizalde, 2004, p. 340)

Mais tarde, já como presidente, Chávez teve como assessor o sociólogo argentino Norberto Ceresole, que foi colaborador de Velasco Alvarado.

Os heróis do jovem cadete possuem um perfil comum: Bolívar, Pérez Arcay, Velasco Alvarado e Torrijos são militares que iniciaram (ou tentaram iniciar) reformas sociais, chegando ao poder muitas vezes pela força, por meio de golpes ou revoluções. O tenentismo brasileiro, sobretudo a figura de Luís Carlos Prestes, também se aproxima dessa família política. Não por acaso, Chávez cita com frequência as ações de Prestes, em especial a marcha de sua Coluna de militares insurretos pelos sertões.

Tal panteão não era propriamente popular com a esquerda venezuelana dos anos 70, mais influenciada pela

Os heróis do jovem cadete Chávez possuem um perfil comum: Bolívar, Pérez Arcay, Velasco Alvarado e Torrijos são militares que iniciaram (ou tentaram iniciar) reformas sociais, chegando ao poder pela força.

Revolução Cubana. As relações de Chávez com os partidos esquerdistas de seu país foram e são marcadas por um relacionamento difícil, de tentativas de aproximações, tensões e afastamentos. No nível pessoal, o irmão mais velho de Chávez, Adam, professor e ativista histórico da esquerda venezuelana, foi uma ligação importante. Nos anos 70, quando o caçula era cadete:

Meu irmão estava em Mérida e era militante do Movimento da Esquerda Revolucionária (MIR). Não sabia, só me chamava a atenção que ele e seus amigos tinham cabelo comprido, alguns com barba... Estava nascendo o MAS [Movimento ao Socialismo] e eu andava por ali. Outros – Vladimir Ruiz e os filhos de Ruiz Guevara, um velho comunista – estavam fundando a Causa R. Éramos amigos e me aceitavam, com uniforme e tudo (entrevista a Báez e Elizalde, 2004, p. 336).

A politização de Chávez se deu de outra maneira, já como oficial militar. Servindo no interior do país, presenciou torturas de camponeses suspeitos de participar dos movimentos guerrilheiros e testemunhou também soldados mortos e feridos por ataques dos grupos armados. O impacto sobre o jovem tenente foi profundo: “Chávez se perguntava: ‘O que é que eu faço aqui?’ De um lado, camponeses vestidos de militares torturam camponeses

guerrilheiros, e do outro, camponeses guerrilheiros matam camponeses vestidos de militar” (García Márquez, 2000).

As inquietações de Chávez se agravaram à medida que o pacto bipartidário de Punto Fijo, estabelecido em 1958, fragilizava-se pela corrupção e pelas dificuldades da elite dominante em incorporar as demandas sociais da população excluída das benesses do *boom* petrolífero dos anos 70. Chávez deu início a seu movimento recrutando jovens oficiais, tenentes e capitães que desejavam reformas modernizantes para o país. Faziam parte de uma nova geração de militares, oriundos de famílias pobres ou da baixa classe média.

Esses jovens foram educados segundo o Plano Andrés Bello, uma mudança curricular que levou o ensino das humanidades e ciências sociais às academias das Forças Armadas. Os oficiais dessa geração tenderam a se antagonizar com seus superiores, a quem viam como pouco qualificados tecnicamente e instrumentos de uma classe política corrupta (Maringoni, 2004).

O movimento militar ganhou força nos anos 80, quando a queda nos preços do petróleo lançou a Venezuela numa grave crise sócio-econômica. O barril de pólvora explodiu em 1989, quando a população de Caracas se rebelou após o anúncio de um plano de ajuste estrutural recessivo. A revolta, conhecida como Caracazo, foi reprimida pelo exército e pela polícia, que mataram muitas pessoas nos bairros pobres e nas

favelas da capital – algumas estimativas apontam para milhares de assassinatos.

Por essa época, Chávez procurou uma ponte com o líder comunista Douglas Bravo, que rompera com o Partido Comunista da Venezuela nos anos 60, passara a se declarar “bolivariano” e comandara um movimento guerrilheiro. A amizade entre os dois durou cerca de uma década, mas ao fim Chávez rompeu com o político mais velho, preferindo centrar suas atividades no Exército em vez de num partido ou movimento social: “Nos demos conta de que a ideologia que Douglas Bravo defendia não teria eco nas Forças Armadas. O marxismo chocava-se com a natureza mesma do corpo militar profissional” (entrevista a Báez e Elizalde, 2004, p. 354).

O movimento militar liderado por Chávez, então tenente-coronel, tentou um golpe em fevereiro de 1992. Chávez foi preso durante os breves combates, mas seus opositores lhe permitiram fazer um discurso às câmeras de TV, pedindo a seus seguidores que depusessem as armas. Falou por menos de um minuto. Segundo García Márquez “o discurso da derrota foi o primeiro da campanha eleitoral que o levou à presidência nove anos depois”. Eis as palavras de Chávez:

Companheiros: Lamentavelmente, por enquanto, os objetivos que nos propusemos não foram alcançados na capital.

Quero dizer, nós, aqui em Caracas, não conseguimos controlar o poder. (...) Ouçam o comandante Chávez, que lança esta mensagem para que, por favor, reflitam e deponham as armas (...) Companheiros, ouçam esta mensagem solidária. Agradeço-lhes sua lealdade, agradeço-lhes sua valentia, desprendimento, e, diante do país e de vocês, assumo a responsabilidade por este movimento militar bolivariano. Muito obrigado¹.

O pequeno discurso transformou uma derrota militar numa vitória política. Em poucas palavras, Chávez revelou-se à Venezuela como líder do movimento bolivariano. Duas expressões se destacam: o “*por enquanto*”, que reconhece o jogo como perdido, mas aponta para novas possibilidades, e o “*assumo a responsabilidade*”, que teve grande repercussão num país em que os políticos em geral hesitam em se posicionar dessa maneira. Com a derrota do golpe, vários seguidores de Chávez foram presos, mas os que escaparam à perseguição tentaram outra insurreição, em novembro. Perderam novamente, embora o presidente Carlos Andrés Perez terminasse sofrendo *impeachment* em 1993, acusado de corrupção.

A desestruturação do sistema político venezuelano abriu caminho para Chávez. No início, ele pareceu confuso quanto a qual estratégia seguir, recomendando abstenção na eleição presidencial de 1994. A disputa foi vencida pelo conservador Rafael Caldera, que presidira o país 25 anos antes e desempenhara importante papel moderador nas crises da década de 90. Contudo, o governo de Caldera também fracassou. Octavio Amorim examinou os quatro pontos que marcaram o colapso do pacto de Punto Fijo e consolidaram a força de Chávez como o candidato “anti-sistema” para as eleições de 1998:

Em primeiro lugar, a disposição para estabelecer pactos de governabilidade perdeu-se completamente em vista do altíssimo grau de confrontação existente entre os partidos tradicionais e seus opositores. Segundo, com o fim da guerra fria, as elites políticas perderam um inimigo comum que poderia forçá-las a cooperar entre si, qual seja, os partidos de extrema-esquerda. Cabe lembrar que esse “cimento cooperativo” já estava fora de uso há muito tempo. Terceiro, a capacidade das elites civis de controlar os militares chegou ao seu nível mínimo com as duas tentativas de golpe de 1992 e a ascensão do coronel Chávez à presidência. Quarto, com as crescentes taxas de alienação eleitoral, ficou claro que a capacidade que tinham os partidos tradicionais de incorporar, organizar, mobilizar e representar os mais diversos grupos sociais encontrava-se seriamente comprometida (Amorim, 2002, p. 261).

A Criação da Telesur

Já como presidente, um dos mais importantes instrumentos da disseminação da retórica de Chávez foi a criação da Telesur, que começou a funcionar em 24 de julho de 2005. Oficialmente de propriedade denominada mul-

tiestatal (uma parceria entre Venezuela, Argentina, Cuba e Uruguai), a rede possui sede em Caracas e a maior parte de sua estrutura e de seus recursos na Venezuela, que tem 51% das quotas da empresa de 160 funcionários. Apesar do caráter governamental, sua dinâmica e estética lembram qualquer grande emissora privada com programação voltada para o público internacional, como a CNN. Apesar dos recursos limitados, que a impedem de entrar de forma convencional em muitos países por sistemas de TV por assinatura, tem conseguido formas alternativas e criativas de disseminar seu conteúdo. Conseguiu fechar acordos com TVs comunitárias de vários países, com transmissão a cabo ou aberta, utilizando parte de suas grades de programação, em geral de três a quatro horas diárias.

A proposta de transmissões televisivas para diversos países como forma de proteção contra a diplomacia midiática norte-americana é explicitada pelos executivos da multiestatal. Em entrevista à Agência Carta Maior, o diretor de jornalismo da Telesur, Jorge Enrique Botero, declarou em 2005 que “[a] Telesur será independente sempre, neutra, jamais”, sinalizando mais tarde uma postura antiamericana para seu conteúdo jornalístico². Na época do início das operações, o integrante do Conselho Assessor da emissora, Miguel Bonaso, também disse à imprensa que “o objetivo da Telesur é romper o cerco informativo na América Latina”, numa clara referência às agências de notícias internacionais e a redes como a CNN, quase todas norte-americanas ou européias. O texto de lançamento oficial possui o mesmo conteúdo:

Imagine um canal de televisão que se proponha a combater o discurso único das grandes redes globais de comunicação, todas com sede nos países ricos. Uma tevê que mostre o Sul com os olhos do Sul, revelando tudo o que vem sendo sonegado ao público sobre as verdadeiras lutas sociais e de libertação travadas pelos povos latino-americanos. Difícil imaginar? Pois é exatamente esta a proposta da Telesur, que já pode ser captada via satélite da Patagônia ao Canadá³.

Mas de que formas a Telesur pretende se defender desse discurso único? Segundo seus formuladores, disseminando seu próprio discurso, ou o discurso venezuelano, para o maior número possível de países. Tentando ganhar expressão internacional, principalmente na América do Sul, sem a intermediação de grandes veículos de países hegemônicos. Mostrando a Venezuela pelas lentes e interpretações de seus repórteres e não de jornalistas de países distantes ou mesmo hostis.

A disseminação de discursos é uma estratégia cara a Chávez, que viveu uma das experiências midiáticas mais ilustrativas do chamado discurso único ou hegemônico da mídia global: a tentativa de golpe de Estado contra seu governo, ocorrida em 2002. Valente (2005) demonstra que o fato levou mais de 48 horas para ser classificado pela mídia internacional como golpe de Estado. Neste período, principalmente durante a prisão de Chávez, um levantamento

feito pelo autor revela que as principais reportagens disseminadas pelas agências internacionais de notícias falavam sobre a tranquilidade do mercado internacional do petróleo em virtude “da posse” do novo governo venezuelano. Um trecho de um *flash* noticioso da agência americana *Associated Press* distribuído na noite do dia 12 de abril, reproduzido pelo autor, mostra claramente essa tendência, com a expressão “deixou o poder” sendo usada no lugar da

Um dos mais importantes instrumentos da disseminação da retórica de Chávez é a Telesur, que começou a funcionar em 2005. Oficialmente uma parceria entre Venezuela, Argentina, Cuba e Uruguai, a rede possui sede em Caracas e a maior parte de sua estrutura está na Venezuela.

expressão “foi deposto” ou outras similares. De acordo com o levantamento, todas as notícias publicadas pelas agências internacionais naquele dia tiveram a mesma estrutura editorial: no fim de um dia em que a Venezuela mergulhou no caos político e social, o general Alberto Camacho Kairuz, da Guarda Nacional, anunciou que o presidente Hugo Chávez deixou o poder.

Chávez deixou claro em inúmeras ocasiões que seu investimento pesado em comunicação, cujos valores não são divulgados, e na criação da Telesur são para evitar que a opinião pública latino-americana tenha acesso apenas ao material noticioso “do Norte” sobre os fatos que ocorrem na Venezuela e em países vizinhos. Uma estratégia que, apesar de recente e ainda incipiente, despertou temores nos Estados Unidos, país com grande capacidade de avaliação das potencialidades da diplomacia midiática. Os EUA reagirão a reportagens da Telesur que considerarem antiamericanas (*O Globo*, 27/07/2005). A Câmara dos Representantes dos Estados Unidos aprovou a medida antes mesmo que a Telesur entrasse no ar. Na época, chegou-se a cogitar na imprensa norte-americana eventuais violações no espaço radioelétrico da Venezuela, o que não foi confirmado pelo governo.

Ao tentar impedir o monopólio da informação por parte das redes globais e procurar dar voz ao seu discurso sem intermediações estrangeiras, que objetivos políticos e estratégicos permeiam a linha de ação de Hugo Chávez? Para Valente (2005), o uso dos recursos midiáticos em diplomacia por parte dos Estados centrais, principalmente os EUA, têm como objetivo a otimização de negociações em vários campos que, *a priori*, tem como meta maior “a manutenção do *status quo* hegemônico”. Ao desenvolver estratégia semelhante, teria o governo venezuelano objetivo de obter vantagens para alcançar alguma posição de liderança regional ou mundial?

Não nos parece esta a proposta venezuelana. Mesmo sendo um país estrategicamente importante por conta do

petróleo, a Venezuela não possui estrutura social, poder político nem atributos geográficos para exercer um papel de liderança nem mesmo frente a Brasil, Argentina, ou México. E, por mais que um projeto comunicacional seja bem executado e tenha capacidade de ampliar potencialidades, não é capaz de mudar situações estruturais. Claro que Chávez pensa em um país mais ativo no cenário internacional, com voz e maior autonomia, mas é diferente de pretensões de liderança. A Venezuela sabe, por exemplo, que uma tentativa de ingressar no Conselho de Segurança da ONU como membro permanente seria inútil, independentemente de quem estivesse no poder ou de quais recursos comunicacionais fossem usados para esse fim.

A diplomacia midiática venezuelana é, portanto, calcada na proposta de integração latino-americana e na necessidade de transmissão da sua versão dos fatos sem intermediários. É muito mais um recurso de blindagem interna do que uma estratégia para a escalada de posições no cenário internacional. O estabelecimento de uma audiência ampla e a facilidade em concorrer na transmissão de notícias vale mais como estratégia de defesa contra golpes e investidas externas de bastidores, como em 2002. Chávez sabe que boa parte da ofensiva norte-americana contra os chamados “regimes hostis” tem na diplomacia midiática uma importante arma. E a contra-ofensiva mais eficaz neste caso é utilizar recursos semelhantes.

A iniciativa venezuelana de desenvolver uma diplomacia midiática contemporânea é inovadora na América Latina. Poucos países fora do eixo EUA-Europa Ocidental tentam fazer o mesmo. Os casos mais notórios são o da Rússia, que inaugurou uma rede de TV internacional de notícias em inglês, e alguns países islâmicos, que ajudam no financiamento das conhecidas redes de TV al-Jazeera e al-Arabya.

Limitações da diplomacia midiática venezuelana

Se é destaque a sensibilidade do governo venezuelano para a importância da diplomacia midiática, isso não é tudo para uma estratégia bem-sucedida nesse campo. Questões inerentes às características internas da Venezuela, ao seu posicionamento no cenário internacional e à falta de estudos mais avançados sobre diplomacia midiática fazem com que esse tipo de política tenha efeitos mais limitados que o desejado.

O primeiro ponto problemático é o caráter essencialmente governamental em sua estratégia. Valente (2005) mostrou que a principal característica das estratégias de diplomacia midiática bem sucedidas hoje é o uso implícito e indireto, porém de grande efeito, da mídia global privada. Comunicação e propaganda oficiais perderam ao longo

do tempo credibilidade e penetração e, portanto, eficácia.

Uma estratégia eficiente de comunicação hoje não é a que o Estado vale de sua voz. O objetivo é fazer com que interlocutores, considerados independentes e imparciais, falem pelo Estado, divulguem informações importantes ou interessantes de serem divulgadas, mas sem a assinatura de seu autor. Dessa forma, a obtenção de resultados se torna mais efetiva e menos suscetível a filtros e rejeições (Valente, 2005, p. 45).

Toda a estratégia comunicacional venezuelana, no entanto, tem caráter oficial: encontra-se ligada à Telesur, ao trabalho do corpo diplomático ou ao departamento de marketing da poderosa estatal petroleira, a PDVSA.

O caráter estatal da Telesur implica em problemas sérios para sua atuação no mercado global de comunicação. Primeiro, dificulta o ingresso da empresa no importante mercado de difusora primária de informação, ou seja, agências de notícias. O restrito mercado das agências internacionais é o grande responsável pela disseminação do conteúdo jornalístico em escala global. A origem governamental da Telesur não é a única dificuldade. O fato de ser uma empresa venezuelana pode pesar ainda mais que ser uma empresa governamental no mercado internacional.

Com isso, a Telesur fica praticamente restrita a seus espectadores, o que compromete a eficácia de estratégias de formação de opinião sem a reprodução de suas notícias em rádios, TVs e jornais locais de outros países, como ocorre com as agências.

Outro fator limitador, e que em certa parte justifica a posição de se implementar uma rede de TV oficial, é a falta de estrutura do país no setor de comunicação. Como quase todos os seus vizinhos, a Venezuela está longe de possuir

Chávez tem deixado claro que seu investimento pesado em comunicação e na criação da Telesur visam a evitar que a opinião pública latinoamericana tenha acesso apenas ao material noticioso “do Norte” sobre os fatos que ocorrem na Venezuela e nos países vizinhos.

grandes conglomerados comunicacionais privados em condições de vislumbrarem o mercado internacional.

O Fórum Social Mundial em Caracas

Outro instrumento da diplomacia midiática de Chávez foi a organização de uma edição do Fórum Social Mundial (FSM) em Caracas. A realização do evento se enquadra numa estratégia de buscar apoios à esquerda para seu governo.

Se a ascensão de Chávez à presidência foi marcada pela influência do nacionalismo militar, uma vez no poder sua retórica passou a abarcar um amplo leque ideológico, mencionando líderes e intelectuais latino-america-

nos como Fidel Castro, Che Guevara, Emiliano Zapata e Eduardo Galeano. Também cita revolucionários marxistas de outros continentes como Rosa Luxemburgo, Lênin e Mao Tsé-Tung, além de fazer referências constantes a Jesus Cristo, definido pelo presidente venezuelano como um revolucionário social. O discurso da “revolução bolivariana” caminha ao lado da proposta de construir o “socialismo do século XXI”.

Após a tentativa de golpe em 2002, Chávez passou a se comparar com frequência a presidentes reformistas que foram depostos por intervenções militares, como Jacobo Arbenz na Guatemala, João Goulart no Brasil e Salvador Allende no Chile. É curioso que não mencione Juan Domingo Perón, da Argentina, pois a prisão e retorno triunfal de Perón em 1945 lembram muito os acontecimentos enfrentados pelo presidente venezuelano, além da origem milita comum a ambos.

Entre 1999 e 2002 Chávez esteve empenhado numa acirrada luta pelo poder na Venezuela, que envolveu a convocação da Assembleia Nacional Constituinte e, sobretudo, a tomada do controle da poderosa estatal petrolífera PDVSA, que até então funcionava como um “Estado dentro do Estado”. Os conflitos não cessaram após o golpe: o presidente enfrentou um locaute da elite venezuelana, a oposição dos principais meios de comunicação do país e um referendo sobre seu governo que terminou por confirmá-lo no poder.

Em meio às disputas, Chávez buscou evitar o isolamento de seu governo e empreendeu uma política de cooperação com outros países latino-americanos, batizada de “Alternativa Bolivariana para as Américas”. Uma das iniciativas mais conhecidas foi vender petróleo a Cuba por um preço abaixo do mercado internacional em troca de serviços médicos e educacionais dos profissionais cubanos.

Tais práticas, aliadas a uma intensa retórica anti-EUA, foram conquistando para Chávez a simpatia de ativistas de esquerda decepcionados com os impasses e concessões dos governos mais moderados. O Fórum Social Mundial de 2005, sediado em Porto Alegre, foi um momento significativo desses sentimentos. O presidente Lula recebeu vaias durante seu discurso no Estádio do Gigantinho, em contraste com o entusiasmo com que fora aplaudido em 2003 ao se apresentar como o elo entre os mundos de Davos e Porto Alegre. Falando no mesmo local dias depois, Chávez foi ovacionado pela multidão, principalmente nos ataques mais fortes contra os EUA. Contudo, o presidente venezuelano destacou sua solidariedade e vínculos políticos a Lula, Néstor Kirchner e Tabaré Vázquez e chegou a repreender o público pelas vaias ao líder brasileiro. Novamente, a importância para o governo da Venezuela é ser visto como parte de um movimento sul-americano

mais amplo, e não como um grupo radical isolado.

No fim do discurso de Porto Alegre, Chávez anunciou que Caracas seria uma das sedes do Fórum Social Mundial 2006. Assim foi. O evento contou com cerca de 80 mil participantes, a maioria de países latino-americanos. As maiores delegações foram as da Venezuela, Colômbia, Cuba, Brasil e EUA. A presença em Caracas de lideranças dos movimentos sociais, organizações não-governamentais e instituições acadêmicas de várias partes do mundo transformou a cidade num centro do debate político da esquerda, pelo menos durante alguns dias.

O Fórum Social Mundial é um movimento apartidário, não-vinculado a governos. As centenas de atividades ocorridas em Caracas foram organizadas por diversas pessoas e instituições, muitas delas com posições críticas com re-

Chávez sabe que boa parte da ofensiva norte-americana contra os chamados “regimes hostis” tem na diplomacia midiática uma arma importante. E a contra-ofensiva mais eficaz neste caso é utilizar recursos semelhantes.

lação a Chávez – análises sobre seu governo foram temas frequentes de discussões durante o evento. As declarações mais polêmicas do presidente venezuelano ocorreram em seu discurso no estádio do Poliedro. Na avaliação de Gilberto Maringoni:

O discurso de Chávez no Poliedro foi uma espécie de Gigantinho 2, a continuação da alocução de Porto Alegre. Lá, ele já detalhara sua apreciação da conjuntura internacional e definira-se claramente por uma opção socialista. “Não há esperança sob o capitalismo”, repete a toda hora.

Agora, mudou a marcha e acelerou. “Amanhã pode ser tarde!”, “Não podemos perder tempo!”, “Socialismo ou morte!” são as expressões-síntese da pressa governamental. “Não podemos permitir que o Fórum se folclorize”, falou, repetindo [o jornalista Ignacio] Ramonet e respondendo implicitamente ao chamado de Bamako [capital do Mali, outra sede do FSM 2006].

“Por isso clamo ao Fórum Social Mundial, respeitando sua autonomia, para que formemos um grande movimento mundial anti-imperialista”, disse Chávez da tribuna, envergando uma nada discreta camisa vermelha. “Um Fórum no qual se debate e se debate, sem chegar a conclusões, acaba por perder-se” (Maringoni, 2006).

As críticas de Chávez ao FSM provocaram divisões entre os participantes do evento. Para muitos, o presidente venezuelano não compreendeu a dinâmica das lutas sociais contemporâneas, marcadas pela pluralidade de idéias e visões de mundo, e tenta aplicar a lógica de um movimento político dirigido do alto, por uma vanguarda ou por um pequeno grupo de lideranças. Outros se queixaram do

que viram como uma tentativa do governo da Venezuela de instrumentalizar o FSM para seus próprios objetivos.

Também houve reclamações sobre a bandeira do “socialismo ou morte” proposta por Chávez. Lillian Celiberti, ex-militante da luta armada no Uruguai, emocionou-se ao lembrar que sua geração havia acreditado nesse lema, e obtivera apenas a morte, a tortura e as prisões. Era hora, segundo ela, de aprender com os erros do passado e buscar novas orientações. Os defensores de Chávez argumentavam que “Socialismo ou morte” deve ser compreendido no contexto de um ataque ao capitalismo sem controles, que vem provocando danos graves ao meio ambiente e à qualidade de vida.

Os problemas de Chávez com os participantes do FSM repetem sua relação difícil com os partidos da esquerda venezuelana. A estratégia do nacionalismo militar é a de reformas modernizantes, em nome da justiça social, mas com métodos centralizadores que com frequência se tornam autoritários. A agenda dos movimentos sociais e ONGs têm

pontos em comum com as do presidente venezuelano, mas seus ativistas vêm de outras tradições, que valorizam a organização comunitária, o trabalho de base e de mobilização partidária. Também priorizam questões que entram na retórica chavista de modo apenas secundário, como as desigualdades de gênero e de raça, e os direitos humanos.

Bolívar na Sapucaí: a experiência com a Vila Isabel

Outra estratégia de impacto midiático importante foi o patrocínio pela PDVSA da escola de samba Unidos de Vila Isabel, campeã do ano passado do Grupo Especial do carnaval do Rio de Janeiro. A ajuda, que segundo a imprensa chegou a US\$ 1 milhão, se deu em troca da construção do enredo “Soy loco por ti America”, que tratava das maravilhas culturais e naturais latino-americanas e da importância da integração dos povos da região.

A investida comunicacional ganhou notoriedade muito acima da que era esperada por seus estrategistas. Sem ganhar um título desde 1988, a Vila Isabel, considerada escola de segundo escalão entre as grandes do carnaval carioca, não tinha muitas esperanças de conquistar o campeonato, mesmo com os investimentos consideráveis do governo Chávez. O motivo são os orçamentos milionários das escolas de samba do Rio (algumas tiveram o orçamento cinco vezes superior ao da Vila Isabel neste ano), o que torna cada vez mais disputada a briga pelo primeiro lugar.

Ao patrocinar a Vila, ganhar o carnaval certamente não era o objetivo principal da PDVSA. Uma escola do grupo especial carioca desfila por cerca de 80 minutos e tem suas imagens e comentários sobre seus enredos transmitidos pela principal emissora de TV brasileira para o Brasil, demais países da América Latina, Estados Unidos e Japão.

Milhões de espectadores, desarmados quanto às estratégias propagandistas, e admirados com esta singular forma cultural de se passar mensagens. Além disso, toda uma comunidade de um bairro importante do Rio de Janeiro, Vila Isabel, vivenciou por quase um ano a elaboração do enredo, aprendendo com ele e criando seus próprios questionamentos e conceitos sobre a temática. Outros milhares, que desfilaram, apenas compraram do CD das escolas de samba ou assistiram ao espetáculo na avenida, fizeram questão de aprender o samba-enredo, que trata das maravilhas da América Latina e exalta Simon Bolívar, o principal personagem do discurso chavista:

Nas densas florestas de cultura. Do sombrero ao chimarrão. Sendo firme sem perder la ternura. E o amor por este chão. Em límpidas águas a clareza. Liberdade a construir. Apagando fronteiras, desenhando. Igualdade por aqui. Arriba, Vila! Forte e unida. Feito do sonho do Libertador. A essência latina é a luz de Bolívar. Que brilha num mosaico multicolor.

Diante de tamanha notoriedade, os venezuelanos concluíram que o investimento de US\$ 1 milhão era extremamente compensador. Trata-se de comunicação indireta e extremamente eficiente, a exemplo do que os EUA fazem

canos assusta, não pode, sobretudo quando se tem por aí solto um novo inimigo esquerdista com densidade eleitoral. Dinheiro de bancos e quaisquer empresas estrangeiras, de clubes de futebol, de jogo do bicho e de outros estados da federação também pode, mas da PDVSA, a estatal venezuelana, nem pensar (Coutinho, 2006).

Críticas à parte, os resultados foram mais do que bem-vindos, tanto para a escola quanto para Chávez. A Vila Isabel ganhou destaque na imprensa mundial, e a integração latino-americana proposta pelo patrocínio venezuelano conquistou primeiras páginas no Brasil e em diversos países. Diante do êxito da escola, seu financiador pode sair dos bastidores, onde figurava discreto e de onde certamente não pensava em sair, e posar na frente das câmeras, colhendo os louros de uma campanha vitoriosa.

Conclusão

“O discurso – a psicanálise já mostrou – não é simplesmente o que manifesta (ou esconde) o desejo; é também aquilo que é o objeto do desejo”. A afirmação de Michel Foucault (1971) em sua aula inaugural no Collège de France é de extrema pertinência quando analisamos as estratégias discursivas de Hugo Chávez. A manutenção do poder pelo recurso do discurso, e o poder de ter o dis-

A diplomacia midiática venezuela é muito mais um recurso de blindagem interna do que uma estratégia para a escalada de posições no cenário internacional.

há décadas no cinema e na TV, com grande êxito. A principal vantagem é transmitir a mensagem desejada com menos exposição direta (como no caso das propagandas e meios de comunicação oficiais) e conseqüentemente com menor desgaste.

A estratégia, no entanto, contou com a sorte e ganhou repercussão internacional muito maior do que a esperada, com a surpreendente vitória da Vila Isabel. Imediatamente, a imprensa opositora venezuelana começou a contestar o patrocínio. No Brasil, as críticas também foram enormes e o campeonato foi visto com desconfiança, tanto por membros do mundo do samba, quanto por intelectuais, políticos e jornalistas. No entanto, Marcelo Coutinho mostrou outro lado pouco refletido pelos opositores ao enredo da Vila:

Entre as barbaridades que foram ditas, ouviu-se críticas dirigidas a passagens em espanhol na letra do samba e ao fato de, em algumas ocasiões, as bandeiras brasileira e venezuelana aparecerem lado a lado. A conclusão desse desatino parece óbvia: bandeira norte-americana ou inglesa pode, palavras em inglês ou mesmo em francês também pode, haja vista expressões corriqueiras, camisetas, shows, outdoors, fachadas de shopping center, mas qualquer outra manifestação cultural que nos aproxime dos países sul-ameri-

curso dominante, se confundem na trajetória do presidente venezuelano. Portanto, perceber o que está por trás de tão sofisticado exercício comunicacional pode ser peça-chave para se entender não somente seu comportamento interno, mas a atual forma de inserção internacional do país e o papel que seu governo dá à política externa.

É a partir do discurso do governo Chávez que perceberemos de forma mais clara que seus objetivos internos e externos seguem em uma mesma direção: enfraquecer as forças que ameaçam sua permanência no poder. No caso externo, toda essa ação é permeada pelo trauma causado pela tentativa de golpe, que teve apoio de bastidor da maior potência do planeta.

Os EUA têm grande experiência em usar justamente o campo do discurso para minar e enfraquecer seus adversários, tornando-os mais suscetíveis à ações de outros rivais. Detectar essa estratégia é relativamente fácil, diante da grande dificuldade que é destrinchar seus mecanismos e, pior ainda, construir formas próprias e eficazes de reação. Não é fácil confrontar um sistema global de comunicação por meio do qual governos como o dos Estados Unidos agem, não de forma direta e autoritária (o que tornaria mais fácil sua anulação), mas de maneira intra-sistêmica, possuindo todos os recursos necessários para disseminar de forma subliminar e imperceptível aos olhos de muitos seus discursos, quase sempre na boca de terceiros.

Como pesquisadores do discurso de Chávez, muito mais importante que julgar se ele é bom ou ruim para

esse ou aquele grupo no sistema internacional, é termos consciência de sua limitação, mas importante, eficácia na manutenção de seus objetivos. A criatividade de iniciativas como o patrocínio da Vila Isabel, se feitas de forma sistemática, certamente colaborarão para a solidificação de uma imagem externa mais forte contra as investidas comunicacionais vindas de fora com finalidade oposta. A Telesur, por mais limitações que tenha, também contribui para esse processo, assim como o relacionamento de grande apelo midiático com forças de esquerda importantes, como o Fórum Social Mundial.

A guerra de discursos no plano diplomático nem sempre reflete a realidade da política externa, e tem justamente como objetivo evitar que os ataques no campo das palavras

possam provocar baixas concretas. Sabemos, por exemplo, que a facilidade com que Chávez ataca verbalmente os Estados Unidos é inversamente proporcional à dificuldade que teria em deixar de ser fornecedor de petróleo para aquele país.

Mas, tanto para Chávez quanto para qualquer outro governante, o recurso do discurso pode esconder armadilhas perigosas. E em política externa o risco maior é justamente o de transformar palavras em realidade. Ameaças que não sairiam do campo virtual em contra-ataques reais. O discurso, que é o meio e a finalidade do desejo, é também para Foucault uma “duração que não nos pertence”, que pode tomar vida própria, fora de nosso controle. E evitar isso pode ser o maior desafio de Chávez.

Notas

¹ “Palabras del teniente-coronel Hugo Chávez el 4 febrero de 1992”. Disponível em <<http://www.analitica.com/Bitblío/hchavez/4f.asp>>. Acessado em 12 de janeiro de 2006.

² Entrevista à Agência Carta Maior, em 23 de maio de 2005.

³ Disponível no site oficial da emissora: <www.telesurtv.net>. Acessado em 23 de fevereiro de 2006.

Referências bibliográficas

AMORIM NETO, Octavio (2002). “De Hugo Chávez a João Goulart: a política venezuelana à luz da experiência brasileira” *Opinião Pública*, v. VIII, n. 2.

ARON, Raymond (2002). *Paz e Guerra entre as Nações*. São Paulo: Editora Universidade de Brasília.

BAES, Luiz e ELIZALDE, Rosa Mariam (2004). *Chávez Nuestro*. Havana: Casa Editora Abril

BARSTON, Robert (1997). *Modern Diplomacy*. Londres: Longman;

COHEN, Yoel (1986). *Media Diplomacy*. Londres: Frank Cass.

COUTINHO, Marcelo (2006). “E Depois do Carnaval”. *Jornal do Brasil*, 05/03/2006.

EL-NAWAWY, Mohammed e ISKANDAR, Adel (2002). *Al-Jazeera: how the free arab news network scooped the world and changed the Middle East*. Cambridge: Perseus Books.

EBAN, Abba (1983). *The New Diplomacy*. Nova York: Random House.

FOUCAULT, Michel (1971). *A Ordem do Discurso*. São Paulo: Cia das Letras.

GARCIA MARQUEZ, Gabriel (2000). “O Enigma Hugo Chávez”, *Le Monde Diplomatique*, edição brasileira, ano 1, n. 7, agosto.

GEYER, Geogie (1984). “Journalists: The new targets, the new diplomats, the new intermediary people”. In R. Schmuhl (ed), *The responsibilities of journalism* - South Bend, University of Notre Dame Press.

GILBOA, Eytan (2001). “Mass communication and diplomacy: A Theoretical Framework”. *Journal of Communication Theory*. V. 10 N.3.

MARINGONI, Gilberto (2004). *A Venezuela que se Inventa: poder, petróleo e intriga nos tempos de Chávez*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo.

_____. (2005). “Gigantinho 2: a missão”. Disponível em: <http://www.forumsocialmundial.org.br/dinamic.php?pagina=balanco_fsm2006_por>

VALENTE, Leonardo (2005). *Política Externa da Era da Informação: O novo jogo do poder, as novas diplomacias e a mídia como instrumento de Estado nas relações internacionais*. Dissertação de mestrado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal Fluminense. Niterói: 2005.

Coluna do Souto | Luiz Augusto Souto Maior

Afirmação nacional e o caso das hegemonias

Quando ainda candidato à presidência da república, Luiz Inácio Lula da Silva já afirmava que a política externa do seu governo visaria a assegurar a presença soberana do Brasil no mundo. Referia-se também à necessidade de fortalecer os elementos incipientes de multipolaridade já presentes na cena mundial.

Neste artigo, não se pretende examinar o mérito intrínseco de tais objetivos, mas apenas fazer uma reflexão sobre em que medida as condições internacionais tenderiam a favorecer o desenvolvimento de uma ordem mundial multipolar (a partir de elementos hoje percebidos como incipientes) e uma política externa mais assertiva por parte de um país em desenvolvimento. Claramente, esse favorecimento só ocorreria na medida em que houvesse uma diluição do poder entre os Estados nacionais no âmbito mundial. Como o Brasil não poderia por si só promover tal diluição, as manifestações acima referidas levavam, pois, implícita a percepção de que já havia uma tendência nesse sentido, que deveria manter-se no futuro previsível.

Luiz Augusto Souto Maior
é diplomata aposentado. Foi Embaixador junto às Comunidades Européias, e Ministro Conselheiro na Delegação permanente em Genebra.

Hegemonia nascente ou policentrismo incipiente?

Em fins do século passado, a implosão do bloco soviético e o desaparecimento da própria URSS colocaram em pauta a hipótese de um mundo dominado por uma potência hegemônica e orientado por uma única ideologia. Havia desaparecido o poderio da superpotência rival e a oferta que ela fazia de uma visão alternativa – política e econômica – do mundo. Para alguns, chegara-se assim ao “fim da história”, uma vez que as grandes opções político-econômicas já teriam

fato que mais chamava a atenção era, porém, a sobrevivência de uma única superpotência militar, colocando-se a pergunta de até onde, nas novas circunstâncias mundiais, iria sua capacidade de influir nos destinos da comunidade internacional. De modo geral, as análises do mundo pós-Guerra Fria passaram assim a focalizar, sobretudo, a posição dos Estados Unidos no atual contexto internacional e no futuro previsível. A superpotência remanescente, com seu enorme peso econômico e avassaladora superioridade militar, tornar-se-ia uma potência hegemônica, dominando inexoravel-

A difusão do poder econômico mundial e a conseqüente erosão da supremacia americana é uma evolução que se iniciou com a Guerra Fria e com o processo de descolonização, devendo continuar no futuro previsível.

sido feitas. Para outros, menos radicais ou mais perspicazes, nada estava ainda definido.

Para estes últimos, chegara-se, é certo, ao fim de um período histórico em que as relações entre os Estados eram largamente condicionadas pela rivalidade política, militar e ideológica entre duas superpotências, mas a história mesma estava longe de seu fim, já que não se tinha esgotado o elenco de desafios e de opções capazes de condicionar a interação dos Estados e, conseqüentemente, o seu futuro. O

mente a vida internacional, ou um *primus inter pares*, com enorme capacidade de influência, mas sem efetiva supremacia sobre os demais Estados? Em que medida um ou outro desfecho dependeria dos acertos ou desacertos da política externa de Washington ou das condições objetivas do mundo em que ela era posta em prática?

Caberia, porém, levar mais longe a indagação, no sentido de, a partir da observação do mundo nas últimas décadas, tentar uma reflexão prospectiva sobre em que medida a evolução pas-

sada indica a probabilidade de uma distribuição menos desigual de poder entre os Estados e a necessidade, daí decorrente, de acomodações crescentes entre centros regionais ou internacionais de poder, com a conseqüente dificuldade do exercício de eventuais hegemonias – dos Estados Unidos ou de qualquer outra potência. Joseph S. Nye Jr. dá um passo nessa direção ao focalizar a questão de “por que a úni-

tem sido associada à de poderio bélico, isto é, na conceituação aqui utilizada, a força militar ou a possibilidade do seu uso seria percebida como a principal maneira pela qual um Estado levaria os demais a agirem de forma consentânea com os interesses do mais forte. Este não tem, porém, de ser o caso – e, por vários motivos, cada vez menos o é no mundo atual. Primeiro, o recurso à guerra, exceto em situações

freqüentemente terão um caráter mais policial ou financeiro do que militar.

Em termos estritamente bélicos, a superioridade dos Estados Unidos é incontestável, tanto pela quantidade dos instrumentos militares a seu dispor como pela sua superioridade tecnológica. Em alguma medida, os gastos com defesa englobam os dois aspectos e dão uma idéia dessa superioridade. Segundo dados da OTAN, os Estados Unidos, em 2005, gastaram com esse item US\$ 472,2 bilhões, enquanto os demais países daquela organização somados não excederam US\$ 265,7 bilhões⁴.

A enormidade dessas cifras suscita, porém, uma questão mais geral. Uma força militar moderna tornou-se tão dispendiosa que, a longo prazo, a hegemonia bélica só poderia ser mantida se apoiada numa superioridade econômica semelhante, isto é, não pode haver hoje hegemonia militar sustentável que não se apóie numa hegemonia econômica. E é justamente nessa área que o poder se tem mais claramente diluído, tornando-se inadequado falar de hegemonia ou sequer de unipolarismo

As duas operações contra o Iraque ilustram tal situação. Em 1991, a Guerra do Golfo, autorizada pela ONU, foi comandada, política e militarmente, pelos EUA e executada com instrumentos bélicos predominantemente americanos, mas Washington arcou com uma parcela relativamente modesta – estimada em cerca de 12% - dos gastos correspondentes⁵. Houve, pois, um descompasso entre a liderança político-militar de Washington e sua capacidade econômica de financiar uma operação bélica distante e de grande envergadura. No caso da atual guerra no Iraque – iniciada pelo unilateralismo de Washington, apesar de forte oposição nas Nações Unidas – estima-se que os gastos dos EUA já estejam perto de alcançar os US\$ 500 bilhões. Embora não seja o único fator, foi uma despesa que muito contribuiu para a atual situação deficitária daquele país, cujo saldo negativo em contas correntes já excede os US\$ 800 bi-

Nem mesmo a única superpotência militar e maior economia do planeta dispõe da base econômica necessária para levar a cabo, sem grandes prejuízos, uma operação militar de grande porte contra um país distante, ainda que relativamente fraco.

ca superpotência do mundo não pode prosseguir isolada”¹. Outros prendem-se mais diretamente ao exame das vicissitudes do poderio americano no mundo atual².

Limites e difusão do poder

Na análise acima mencionada, Joseph Nye Jr. conceitua poder como “a capacidade de obter os resultados desejados e, se necessário, mudar o comportamento dos outros para obtê-los”³. Para um Estado, ser poderoso significaria, pois, dispor de instrumentos de persuasão ou de coerção suficientemente fortes para influenciar a conduta de outros no sentido por ele desejado. E, naturalmente, ter a disposição política de utilizar tais instrumentos quando julgados necessários. No caso de um Estado hegemônico, tais meios teriam de ser suficientes para impor-se não apenas a países individuais, mas a qualquer aliança viável de governos que façam parte da comunidade sobre a qual pretendesse exercer sua hegemonia. Assim, quando nos referimos à suposta situação hegemônica de determinada potência, estamos implicitamente afirmando que ela preenche um número de condições que se tornam crescentemente difíceis de satisfazer no mundo de hoje.

Tradicionalmente, a idéia de poder

percebidas como de efetivo risco para a segurança nacional, é crescentemente rejeitado pela opinião pública das grandes potências, na sua maioria governadas por regimes democráticos. Tal reação interna foi determinante na retirada dos Estados Unidos do Vietnã e tornou-se evidente na mudança de percepção do eleitor americano no tocante à atual guerra no Iraque. Segundo, o nacionalismo militante tem demonstrado, mesmo em Estados fracos, sua capacidade de resistência a uma força militar convencional, conforme evidenciado não só no citado caso do Vietnã, em relação aos EUA, mas também frente a Moscou, no Afeganistão e na Chechênia. Terceiro, os objetivos perseguidos nem sempre são alcançáveis por meios estritamente – ou sequer predominantemente – bélicos, mesmo quando as ações que se deseja coibir são de natureza violenta. A denominada “guerra contra o terror”, declarada por Washington em seguida aos ataques de 11 de setembro de 2001, ilustra bem o problema. Nela, a própria noção de êxito é difícil de precisar, já que a completa eliminação do terrorismo em âmbito mundial parece pouco realista. Em todo caso, qualquer progresso efetivo em tal luta dependerá sobretudo de fatores como a política externa americana, a cooperação de países aliados e ações que

lhões, estimando-se que chegue a algo da ordem de 6,6% do PIB, ao mesmo tempo em que o déficit orçamentário é estimado em 3,6%⁶. Em suma, nem mesmo a única superpotência militar e maior economia do planeta dispõe da base econômica necessária para levar a cabo, sem graves prejuízos, uma operação militar de grande porte contra um país distante, ainda que relativamente fraco. Muito menos condições terá para arrogar-se uma posição de hegemonia planetária.

A difusão do poder econômico mundial e a conseqüente erosão da supremacia americana não é, porém, um acontecimento fortuito ou imputável

com o equilíbrio das contas externas dos Estados Unidos. Em outras palavras, tinha-se estabelecido um sistema que, para satisfazer as crescentes necessidades de uma economia mundial em expansão, levaria, ironicamente, ao debilitamento de sua moeda-chave. Tal paradoxo foi apontado por Robert Triffin ainda na década de 60⁷. Ele se evidenciaria no começo da década de 70, quando os EUA se viram na contingência de abandonar seu compromisso de conversão do dólar em ouro, aceitando a realidade da relativa perda de seu peso econômico internacional em troca da manutenção da primazia político-estratégica, pelo menos no

técnica de fazer o mesmo com os de outros países e equivalia a uma mensagem de que não está disposta a aceitar o domínio absoluto do espaço por outras potências. Da mesma forma, a bem sucedida experiência indiana de lançamento e recuperação de uma cápsula espacial significa que Nova Delhi tampouco está disposta a ficar de fora em uma eventual disputa pelo domínio do espaço.

As façanhas espaciais dos dois gigantes asiáticos, bem como a evolução econômica acima assinalada e a lenta, mas aparentemente inexorável, proliferação de armas nucleares⁹, reforçam a percepção de que, cada vez menos, os EUA – e com mais forte razão qualquer outro país desenvolvido – podem aspirar à posição de potência hegemônica, já que o exercício de tal hegemonia acarretaria, na melhor das hipóteses, custos materiais e humanos que sua própria opinião interna dificilmente aceitaria.

Paralelamente, embora os países emergentes tenham, em conjunto, vindo a ocupar uma posição de primazia na economia mundial, nenhum deles tem, individualmente, condições de desafiar a preeminência político-estratégica dos Estados Unidos ou sequer de ameaçar, no futuro próximo, sua liderança econômica.

Em suma, chegou-se a uma situação em que a diluição do poder econômico impede qualquer país de aspirar seriamente a uma posição de hegemonia política mundial.

À guisa de conclusão

O quadro internacional sucintamente bosquejado acima sugere o surgimento de uma ordem mundial cuja tendência tem sido de uma gradual diluição do poder econômico em âmbito mundial, o que tende a favorecer a política externa assertiva que o governo Lula se comprometeu a pôr em prática desde o seu primeiro mandato.

A hipótese de um mundo unipolar dominado hegemonicamente pelos Estados Unidos, o qual substituiria o bipolarismo do período da Guerra Fria, evidenciou-se infundada, por-

exclusivamente a Washington, mas antes uma evolução que praticamente se iniciou com a Guerra Fria e com o processo de descolonização, devendo presumivelmente continuar no futuro previsível.

Por um lado, a partir do momento, em meados do século passado, em que se tornou claro que a prosperidade da Europa Ocidental e do Japão era parte fundamental da estratégia dos Estados Unidos de contenção da União Soviética, estavam dados os elementos básicos de uma grande barganha dentro do grupo dos países desenvolvidos de economia de mercado: Washington manteria a liderança política e militar da aliança ocidental, enquanto seus aliados aceitariam um papel secundário nessa área, dedicando-se primordialmente a seus objetivos econômicos. Na verdade, a evolução econômica subjacente a tal arranjo político encontra parte considerável de sua origem na ordem financeira estabelecida em Bretton Woods. Atrelado ao dólar, o sistema monetário internacional só poderia satisfazer as necessidades de liquidez de uma economia mundial recuperada dos estragos da guerra através de uma oferta de moeda americana incompatível

contexto da Guerra Fria. A preeminência político-estratégica americana passou assim, em última análise, a ser financiada pelos demais países ligados ao sistema de Bretton Woods.

Paralelamente, o fim do colonialismo deu origem ao surgimento de um número de países independentes que, juntamente com outros de soberania mais antiga, passariam gradualmente a ocupar, no conjunto, um espaço cada vez maior na economia mundial. É significativo que, em 2005, pela primeira vez em mais de um século, mais da metade do produto mundial, medido pela paridade do poder aquisitivo das moedas, tenha-se originado nos países em desenvolvimento⁸. Chegou-se assim ao fim de um longo período durante o qual a economia mundial fora dominada pelos países desenvolvidos. E segundo projeções publicadas no mesmo artigo, a participação na produção do planeta dos países hoje chamados emergentes terá, em 2025, excedido os 60%.

Mas a questão não é apenas econômica: é também política e tecnológica. A recente iniciativa da China de usar um míssil balístico para destruir um dos seus próprios satélites demonstrou que Beijing tem a capacidade

quanto exigiria que a potência hegemônica tivesse, sobre as demais, não apenas uma enorme superioridade militar – que incontestavelmente ainda tem – mas também um grau de superioridade econômica de que nenhum país hoje dispõe. Tal margem de superioridade seria o alicerce indispensável para que qualquer potência pudesse alimentar aspirações à hegemonia mundial.

Ao longo das seis últimas décadas, o crescimento tanto dos países desenvolvidos como de um número considerável de economias em desenvolvimento levou a uma distribuição internacional de poder econômico – e conseqüentemente de relevância mundial – totalmente distinta daquela prevalecente ou previsível na segunda metade da década de 1940. Tal processo alcançou um marco histórico em 2005, quando, pela primeira vez em cerca de um século, os países em desenvolvimento responderam por mais de metade do produto mundial. Pelo menos quantitativamente, poder-se-ia dizer que esses países, tomados em conjunto, passaram a ter um papel dominante na economia mundial.

Essa difusão internacional do poder econômico tem várias repercussões relevantes para a ordem mundial e também para o sentido geral que se pretende dar a nossa própria política externa:

- Embora persistam as enormes desigualdades entre os países, tornou-se praticamente impossível a qualquer deles assumir de maneira sustentável uma posição hegemônica.
- Uma ordem oligárquica, em que um grupo reduzido de Estados afins, passaria a exercer uma hegemonia colegiada, embora teoricamente possível em termos de somatório de forças, seria politicamente inviável, dadas as inevitáveis divergências de interesses e aspirações nacionais. O problema é bem ilustrado pelas dificuldades da União Européia em criar uma Política Externa e

de Segurança Comum (PESC) digna do nome, apesar do alto grau de integração alcançado pelos seus países-membros.

- Em comparação com uma ordem mundial unipolar, tal estado de coisas tende a facilitar a atuação externa de países como o Brasil, que, sem aspirações hegemônicas regionais ou internacionais, pretendam aumentar seu espaço de manobra, com vistas à defesa mais efetiva, em âmbito mundial, de seus interesses nacionais.
- Paralelamente, o efeito dessa diluição internacional de poder sobre a cooperação entre os Estados tende a ser ambíguo. Por um lado, há um incentivo crescente à formação de alianças sinérgicas, capazes de ampliar a projeção externa de Estados individuais em regiões ou setores específicos, mesmo que exijam de algum dos sócios um desvio de sua linha geral de política internacional. O recente acordo de cooperação nuclear entre Washington e Nova Delhi, que tão obviamente atropelou o TNP, é exemplificativo. Por outro, a dificuldade, para qualquer grupo de países, em definir claramente objetivos comuns abrangentes e em chegar a uma percepção conjunta dos desafios externos tende a magnificar as divergências internas no próprio grupo, dificultando sua atuação solidária frente a terceiros. Isso explica em boa medida a incapacidade do Mercosul de cumprir as promessas do Tratado de Assunção. Naturalmente, tais obstáculos se multiplicam na medida em que aumenta o número de sócios e se amplia a agenda do grupo, como ilustrado pela irrelevância a que foi condenado o Grupo dos 77.
- Em suma, num mundo em que a concentração de poder tende a diluir-se, a afirmação nacional de países médios torna-se mais viável, eventuais aspirações he-

gemônicas de grandes potências tornam-se irrealistas e os esquemas de aproximação entre Estados, para defender sua efetividade e sustentabilidade, têm de ser crescentemente seletivos em sua composição e em seu escopo.

Notas

¹ Nye Jr., Joseph S., “O Paradoxo do Poder Americano – por que a única superpotência do mundo não pode prosseguir isolada”, São Paulo, Editora UNESP, 2002.

² Ver, por exemplo, Todd, Emmanuel, “Depois do Império – a decomposição do sistema americano” e Wallerstein, Immanuel, “O Declínio do Poder Americano”.

³ Nye Jr., Joseph S., op. cit., p. 30.

⁴ *The Economist*, 25 de novembro de 2006, p. 25.

⁵ *O Globo*, 31 de dezembro de 2002, p. 26.

⁶ *The Economist*, 25 de novembro de 2006, p. 105.

⁷ Triffin, Robert, *The International Monetary Position of the United States*, em Harris, Seymour E. (ed.), *The Dollar in Crisis*, Nova York e Burlingame, 1961.

⁸ Woodall, Pam, “The new titans”, p. 3, em *The Economist*, 16 de setembro de 2006.

⁹ Souto Maior, Luiz A. P., “Um mundo pós-proliferação?”, *Carta Internacional*, vol. 1, n. 3, novembro de 2006.