

Cartas de um mundo implacável

Gostaríamos de dizer, parodian-
do Rainer Maria Rilke, que a
nossa Carta alcançou-vos ape-
nas há poucos dias. Queremos agrade-
cer-vos a grande e amável paciência.
Diferentemente de *Cartas a um Jovem
Poeta*, a nossa Carta Internacional não
tem por finalidade aconselhar um jo-
vem candidato a poeta, que se encontra
hesitante em seguir a carreira literária,
tampouco pretende vagar pela espiritua-
lidade, própria da obra deste poeta ale-
mão, que o permitiu explorar o próprio
interior e explicar os mistérios da vida,
bem como a riqueza de suas metáforas
que o transformaram em dos maiores
poetas do século XX.

Todavia, dois aspectos nos apro-
ximam da beleza e verdade contida
nesta correspondência que abrangeu
cinco anos, de 1903 a 1908, entre Rilke
e Franz Kappus. Em primeiro lugar,
a troca de cartas com leitores. Em se-
gundo, o relacionamento com a vida e
a dificuldade que um espírito sensível
tem em sobreviver em um mundo duro
e implacável – no nosso caso, o cenário
das relações internacionais.

Rilke utiliza-se da simplicidade
que lhe é inerente, nos fala sobre a so-

lidão e o que ela encerra de grandeza
e descreve com sabedoria facetas da
vida interior do ser humano e retrata
os sentimentos que o assolam. Nossos
colaboradores, de forma não muito
diferente, também fazem uso de suas
ferramentas, de seus aparatos teóricos
e conceituais para abordar o seu objeto
de estudo que chegam a nossa revista
por meio de cartas. Cartas, textos ou
artigos, se assim preferirem, como o
de nosso ilustre colaborador o pro-
fessor Amado Cervo que abre a nossa
revista com uma sistematização dos
conceitos brasileiros aplicados à políti-
ca internacional. Ou como o de María
del Pilar Ostos Cetina, sobre o papel
da Colômbia no jogo geoestratégico da
América Latina e que, escrito no final
de 2007, parece prever a escala de con-
flito entre Colômbia e Venezuela. Nesta
edição também colaboram Bruno Boti,
que estuda a influência da rede interna-
cional de direitos humanos no processo
de abertura democrática nos governos
de Carlos Salinas de Gortari e Ernesto
Zedillo; Arthur Dornelles Jr., que anali-
sa os determinantes do crescimento do
orçamento de defesa da China; Liliana
Lyra Jubilit, que examina o processo de

reforma humanitária na ONU e defen-
de a necessidade da abordagem baseada
em direitos para a assistência humanitá-
ria internacional; Ivan Tiago Machado
Oliveira, que analisa a evolução do co-
mércio internacional do Brasil no setor
agrícola. Finalmente, nossa revista não
estaria completa sem a contribuição de
Luiz Augusto Souto Maior, que em sua
coluna discute as perspectivas do regio-
nalismo na América Latina.

Esse número da Carta, no entanto,
recupera uma dimensão da subjetivi-
dade humana explorada por Rilke não
comumente contemplada em nossa
Revista. Encontra-se carregada de sen-
timento, pois a comunidade de relações
internacionais perdeu, nesse mês de fe-
vereiro, a querida professora e pesqui-
sadora Ana Maria Stuart. Esperamos
que sua dedicação à área e sua vontade
de transformar sirvam sempre de ins-
piração para aqueles que, como nós,
apreciam o compromisso com o conhe-
cimento e acreditam na importância
dos estudos internacionais para uma
melhor compreensão do mundo.

Boa leitura!

Os editores.

SUMÁRIO DESTA EDIÇÃO

3 | Formação de conceitos
brasileiros de Relações
Internacionais
Amado Luiz Cervo

8 | La geopolítica de Colombia en
el siglo XXI: un centro estratégico
americano
María del Pilar Ostos Cetina

15 | A atuação da rede
transnacional de direitos

humanos no México
durante os governos Salinas e
Zedillo
Bruno Boti Bernardi

30 | O crescimento do orçamento
de defesa chinês: características,
prioridades e objetivos
Arthur Coelho Dornelles Jr.

38 | A reforma humanitária na
ONU e a necessidade de uma

abordagem baseada em direitos
para a assistência humanitária
internacional
Liliana Lyra Jubilit

42 | O Brasil e o comércio
internacional agrícola
Ivan Tiago Machado Oliveira

52 | Geopolítica e regionalismo
continental
Luiz A. P. Souto Maior

CARTA INTERNACIONAL

Volume 3 – Número 1 – Fevereiro de 2008
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.

© 2008 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.

Formação de conceitos brasileiros de Relações Internacionais

Amado Luiz Cervo

A sistematização dos conceitos brasileiros aplicados à inserção internacional do país é vista, nesse artigo, como contribuição do intelectual à teoria das relações internacionais. Um conjunto de conceitos articulados entre si e com o campo do conhecimento das relações internacionais desempenha, com efeito, duas funções: a explicativa e a valorativa. Essas duas funções são próprias da teoria das relações internacionais e estão presentes na evolução da disciplina desde seu aparecimento nos meios acadêmicos.

As teorias reivindicam, em primeiro lugar, a função explicativa. Com idéias e conceitos articulados e elevados ao nível mais abstrato possível iluminam o objeto de estudo, dando-lhe a compreensão que a ciência busca naturalmente; contudo, por mais ambiciosas que sejam, as teorias não são isentas, não iluminam toda a realidade e não se aplicam ao universal, visto que embutem interesses, valores e padrões de conduta extraídos do ambiente, onde estes elementos são exibidos e apropriados pelos formuladores.

Não é por acaso que os manuais de teoria das relações internacionais expõem a elaboração de correntes, por vezes em progressão, por vezes em contradição, relativamente a outras formulações. Embora reproduzam em forma de síntese superior a evolução do campo de estudo das rela-

ções internacionais, as teorias não exibem alcance explicativo universal para a ordem e o movimento que pretendem dar a conhecer, tampouco convencem o espírito crítico de pretendida neutralidade, visto que conteúdo e enfoque são tributários do meio onde análise e reflexão são praticadas. Essa dinâmica de construção de teorias reivindica, racionalmente, a multiplicação de formulações com o fim de abarcar conjuntos explicativos e conjuntos valorativos distintos, de tal sorte que não permaneçam alguns povos ou nações à mercê de outros no terreno da formação acadêmica e das decisões políticas.

Por tal razão, em boa hora se agrega à teoria das relações internacionais a contribuição brasileira, substantiva pelo lado cognitivo e legítima pelo lado ético.

Esse artigo centra seu foco em duas questões relativas à formação dos conceitos brasileiros de inserção internacional: em uma primeira parte são indicados os criadores de conceitos e a abrangência de suas formulações; em outra, para fins pedagógicos, são examinadas as funções próprias desses conceitos aplicados às relações internacionais.

Os criadores de conceitos

Por mais genial que se apresente, o intelectual que lida com as relações internacionais não arranca de sua mente o conceito acabado. Por certo, a contribuição pessoal

Amado Luiz Cervo é professor titular de Relações Internacionais da Universidade de Brasília e pesquisador do CNPq. É autor de Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas e de História da Política Exterior do Brasil, com Clodoaldo Bueno.

Este artigo refere-se a sua mais recente pesquisa, que resultou no livro Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros (São Paulo: Saraiva, 2008). Extensa informação bibliográfica consta nessa publicação.

é relevante, na medida em que a destilação de conceitos, o arranjo, a tipificação e a conexão evolutiva, uma soma de tarefas da qual resulta a síntese superior, pertence ao autor, que por vezes acrescenta de próprio. Nos extremos, dispomos dos manuais que expõem as teorias alheias ou a criação original e pessoal. No meio, a sistematização de conceitos extraídos, seja de determinada *práxis*, em viagem do empírico ao abstrato, seja de determinada inteligência elaborada coletivamente.

Com efeito, o conceito com o qual estamos lidando nesse artigo, define-se como construção social. Os conceitos brasileiros aplicados às relações internacionais lançam raízes em três segmentos da sociedade: os pensadores da nação, de seu destino e de seu lugar no mundo; os pensadores da vida política e da ação diplomática; enfim, o meio acadêmico e os centros de produção científica que analisam metodicamente a conexão entre o interno e o externo.

Pensadores de expressão nacional

Em que mundo vivemos? Tem o Brasil um lugar especial no mundo? Que mundo se deseja para a humanidade? Sem serem políticos, diplomatas ou cientistas, alguns brasileiros se inclinaram sobre tais questões e formularam pensamento a tal respeito, de modo a impregnar o substrato cultural da mente coletiva. Esses pensadores devem ser procurados na literatura propriamente dita, nos personagens que ela cria e que refletem o meio diverso em que vivem e as visões que nutrem de si, dos outros, de brasileiros e de estrangeiros, da nação e do mundo. São encontrados na plêiade de pensadores que não figuram em manuais de história da literatura, porém deixaram suas idéias em obras que compõem o acervo cultural da nação. Pela força

Conceitos destinam-se a integrar conhecimento, servindo como amálgama da reflexão que organiza a matéria empírica.

da leitura, da citação, da aprendizagem ou mesmo do subconsciente, a mensagem desse segmento do pensamento nacional revive e se perpetua.

Não citamos nem sequer referimos nesse artigo nomes de pensadores de expressão nacional, embora a eles muito deve a cultura brasileira, componente congênito dos conceitos aplicados às relações internacionais.

O pensamento político e diplomático

No Brasil, como em todo o mundo, homens de Estado desenvolveram idéias acerca do modo de conceber o sistema internacional, sua estrutura e funcionamento, bem como as relações do país com essas estruturas e com as outras nações. Foram dirigentes e diplomatas que desempenharam funções relevantes para a formação nacional.

Um país liberal, aberto aos fluxos de idéias, conheci-

mentos, pessoas, capitais, produtos; conectado com o mundo não só por meio desses fluxos, mas por ordenamentos que os convertem em regras de direito, garantia de estabilidade e previsibilidade, regras, portanto, inspiradoras da conduta da sociedade e do Estado sobre o cenário internacional: essa linha de pensamento não emerge no Brasil à era de Fernando Henrique Cardoso e dos neoliberais do fim do século XX. A abertura ao mundo penetra a cultura brasileira como substrato de sua história. Assim pensava D. João VI quando concebia a liberdade para o comércio e as manufaturas no Brasil: construir um império americano ancorado no aumento da riqueza, cuja possibilidade seu conselheiro, José da Silva Lisboa, o primeiro economista liberal brasileiro, condicionava à contribuição interna e ao livre comércio. Nessa linha de abertura ao mundo concebia a nação a construir o pai da pátria, à época da Independência, José Bonifácio de Andrada e Silva.

Um país industrial não foi pela primeira vez conceituado por Getúlio Vargas ou Juscelino Kubitschek. Teve precursores distantes, vejamos os textos de Nicolau de Araújo Vergueiro, Bernardo Pereira de Vasconcelos, Sales Torres Homem e outros no século XIX. O liberalismo radical da segunda metade do século XIX, tão bem expresso por Tavares Bastos, colocava-se a serviço da sociedade primário-exportadora, uma organização voltada à manutenção do atraso histórico por elites sociais que se haviam apropriado do Estado e dele se serviam com exclusividade. Da mesma forma, no século XX e XXI, porém sob novas e adaptadas formulações, como democracia de mercado, globalização benéfica, governança global, liberais radicais se colocam a serviço de interesses da elite das nações, que estabelece em proveito próprio o ordenamento global.

O grupo mentor do paradigma liberal-conservador de relações internacionais inspirou o exercício do poder dos dirigentes por mais de um século, desde a Independência até a revolução de 1930, precisamente. Esse paradigma imprimiu traços indeléveis na formação nacional. Já o outro grupo, mentor do paradigma desenvolvimentista pela via da modernização industrial fazia ressoar seu canto como vozes no deserto, a profetizar o futuro, mas acabaria substituindo o primeiro a seu tempo, de 1930 em diante.

Os conceitos brasileiros aplicados à inserção internacional do país são múltiplos e contraditórios. Porque liberal foi a sociedade que lhes serviu de ambiente e fermento. Liberal e aberta ao mundo, como concebia D. Pedro II, ao visitar os Estados Unidos, a Europa, a Rússia, o Próximo Oriente, o Egito. Ao despachar para a China, em 1879, uma grandiosa missão com o fim de estabelecer com o Celeste Império o comércio, as relações diplomáticas e o fluxo migratório. Porque industrial seria a sociedade, Ernesto Geisel concebia um Brasil no topo da escala do desenvolvimento, com tecnologias de ponta, empreendimentos de vulto e parcerias estratégicas diversificadas, no

momento em que os Estados Unidos perdiam peso sobre a cena internacional e criavam dificuldades à conquista do último estágio do desenvolvimento. Exigências do segundo paradigma histórico sugeriam outras conexões externas, com Alemanha, Itália e Japão, por exemplo, os quais se dispunham a oferecer fatores sonegados pela potência hegemônica da área.

Nessa *práxis* e nesse substrato conceitual inspiraram-se Oswaldo Aranha, Afonso Arinos e San Tiago Dantas para conceituar o universalismo da diplomacia brasileira, ao qual alguns contemporâneos seus, a exemplo de João Neves da Fontoura e Vasco Leitão da Cunha, impunham limites por meio do conceito de ocidentalismo, uma opção estratégica privilegiada senão exclusiva de ação externa.

De modo similar, globalistas epistêmicos, como o grupo assessor de Carlos Saúl Menem na Argentina (entre os quais Carlos Escudé, Andrés Cisneros e Felipe de la Balze) e o grupo assessor de Fernando Henrique Cardoso no Brasil (entre os quais Pedro Malan e Celso Lafer) deram origem ao paradigma neoliberal de inserção internacional, uma criação da inteligência política latino-americana dos anos 1990, que não foi concebido de modo uniforme por todos os dirigentes regionais, porém apresentava componentes comuns. O pensamento neoliberal não foi adotado pelos Estados sem reação social. No Brasil, como se sabe, deu origem, dentro do próprio grupo dirigente, ao pensamento cético quanto a possíveis efeitos econômicos e sociais, por isso teve de ser temperado com outros conceitos, como globalização assimétrica e Estado logístico, que fariam sucesso logo mais, quando os dirigentes neoliberais foram alijados do poder.

O meio acadêmico e os centros de pesquisa

Além de grandes intelectuais, pensadores da nação, e dirigentes, como homens de Estado, políticos e diplomatas, o meio acadêmico e os centros de pesquisa contribuem para a formação de conceitos aplicados às relações internacionais do país. Por vezes as mesmas pessoas integram dois e até mesmo os três grupos acima referidos. Para efeito didático, contudo, lugar especial ocupa os formadores de opinião que se localizam nos centros de pesquisa e ensino. Isso porque influem sobre a mídia, os movimentos de opinião, os resultados eleitorais e as políticas públicas. Uma influência, aliás, profunda e duradoura, aquela que se exerce sobre o modo de pensar e agir.

Em cada linha de pensamento que dá origem a determinados conceitos aplicados à inserção internacional, localizam-se estudiosos com suas aulas, conferências e publicações. Desse modo, uma obra que expõe os conceitos brasileiros de relações internacionais, convém que apresente no *caput* de cada capítulo um elenco de autores, cujas leituras são recomendadas para que o leitor possa aprofundar aquela linha de pensamento e os conceitos que escandem seu itinerário.

Tomemos o exemplo das relações com a vizinhança. O

peso das relações entre Brasil e Argentina influenciou durante dois séculos sobre a formação de conceitos destinados a explicar e comandar decisões acerca das relações do Brasil com seus vizinhos da América do Sul.

A cordialidade oficial da diplomacia brasileira, incorporada como padrão de conduta desde a época do Visconde do Rio Branco e de seu filho, o Barão, assenta sobre bases que estudiosos tornaram explícitas: a grandeza do país, a convivência necessária, a prosperidade que a todos interessa, a boa imagem a cultivar em razão dos efeitos que exerce sobre a opinião e os dirigentes, a paz a manter, a tranquilidade das fronteiras, esses e outros fatores encontram-se na origem do argumento da cordialidade oficial. Ela induz uma conduta em que prevalece a ação cooperativa em vez do confronto, a humildade em vez da empáfia política, a negociação em vez da ostentação de força, o silêncio por vezes no lugar do rompante próprio dos caudilhos. A cordialidade oficial não prejudica, ao contrário favorece a qualidade das relações com a vizinhança e promove os interesses de todos. Pode ser sacrificada em última instância, não a qualquer pretexto – visto que a degradação do ambiente regional produz os piores efeitos – quando o superior interesse nacional o requer.

Outros conceitos, também forjados ao longo do tempo, aplicam-se, entretanto, à visão do outro e ao comando da política regional brasileira: rivalidade, cooperação e conflito, relações cíclicas e relações em eixo. Eles dão inteligibilidade ao real, porque abrigam cada qual parcela da verdade, e induzem a conduta do governo e dos agentes sociais. Desse modo, exercem, em conjunto, as duas funções de uma teoria das relações do Brasil com a vizinhança: a explicativa e a valorativa.

Pesquisadores brasileiros e de países vizinhos estenderam-se, em seus trabalhos, sobre os componentes de cada um desses conceitos. Quanto à rivalidade, os fatores de determinação que agem ao longo do tempo e as manifestações concretas. Quanto ao paradigma da cooperação e conflito, um estereótipo da literatura, o modo como a primeira agrega ao segundo elementos de equilíbrio e outras manifestações se sucedem. Quanto às relações cíclicas, a descoberta de estudiosos de que nem cooperação nem conflito imprimem curso contínuo, que oscila, pois, em razão de variáveis intervenientes capazes de produzir a reversão de uma tendência. Quanto às relações em eixo, o nível mais avançado das análises disponíveis sobre as relações com a vizinhança, os estudiosos colocam em evidência em sua origem a dimensão do que seja a relação especial, a união co-responsável com o parceiro, a esfera de elaboração política comum e o cálculo da reação de terceiros na região. Relações em eixo entre duas potências maiores em determinada região explicam a gênese dos processos de integração, como entre França e Alemanha na Europa e entre Brasil e Argentina na América do Sul.

Além de nossas publicações a respeito dos conceitos que informam as relações do Brasil com a vizinhança, leiam-se

os estudos de argentinos, entre os quais Mario Rapoport, Eduardo Madrid, Raúl Bernal-Meza, Aldo Ferrer, Miguel Angel Scenna; e de brasileiros como Clodoaldo Bueno, Moniz Bandeira, Francisco Doratioto, Raquel Miranda, Heloisa Vilhena de Araújo, Celso Lafer.

Conceitos destinam-se a integrar conhecimento, servindo como amálgama da reflexão que organiza a matéria empírica, base de observação científica da vida política e da realidade econômica, social e histórica. Caso não sejam produzidos sob tais critérios, dificilmente vão além do divertimento intelectual, fruto do imaginário ou da fé e, nessas condições, não exercem as funções explicativa e

O caráter nacional incrustado na formação de conceitos brasileiros incorpora a influência estrangeira. Entre ilhas, territórios e continentes mentais não existem fronteiras geopolíticas.

valorativa de que estamos tratando ao discorrer sobre conceitos que fundamentam o modelo brasileiro de inserção internacional.

Conceitos presidem os diversos campos de estudo das relações internacionais em geral e das relações internacionais do país. Orientam, ademais, as diversas áreas da ação externa, seja do Estado, como agente de primeira linha, seja de outros agentes sociais, internos, externos ou conjuntos. Em nosso estudo sobre a formação desses conceitos, o objetivo foi de expressar sua riqueza e diversidade, um rol eloquente pela quantidade, cujos exemplos acima expostos a título de amostragem permitem ao leitor avaliar o conjunto. Por que não mencionar outros em razão do grande alcance epistemológico e da grande operacionalidade que ostentam, tais como: os conceitos de transições na História do país e seu impacto sobre a política exterior e o modelo de desenvolvimento; o acumulado histórico da diplomacia brasileira, um conjunto de valores, princípios e padrões de conduta que lhe dão previsibilidade e credibilidade; a parceria estratégica, seu substrato real e o uso do termo para fins de retórica política; desenvolvimento associado e desenvolvimento autônomo, o racha entre correntes de direita e de esquerda, nacionalistas e independentistas; multilateralismo kantiano e multilateralismo da reciprocidade, o racha entre utópicos e realistas quanto à visão de mundo; relações intersocietárias, conceito que aplicamos às esferas do turismo, das migrações e da cooperação acadêmica e técnica; vocação industrial a preservar, aplicável às relações com as grandes potências e às negociações multilaterais e bilaterais; internacionalização econômica, no contexto do paradigma logístico de inserção internacional à era da globalização; relações triangulares, que evidenciam interveniência de terceiros em esquemas bilaterais ou interblocos; hegemonia e estruturas hegemônicas, aplicáveis à produção do ordenamento global em que se movem países em desenvolvimento ou emergentes.

As funções dos conceitos

O estudo acerca da formação dos conceitos aplicáveis ao modelo brasileiro de inserção internacional identifica quatro características observadas em sua gênese, alcance e significado: a) uma construção social; b) expressão da historicidade; c) inclusão de mensagem positiva; d) enfim, produção como exigência da ordem metodológica em respeito à verdade e ao rigor. Esses traços, de caráter metodológico e epistemológico, garantem a qualidade dos conceitos a serem erguidos pelo esforço de reflexão. Na literatura especializada encontram-se reflexões acerca da construção de conceitos e de seu papel, como aquelas que vêm expos-

tas nas obras de Carlo Ginzburg, Thomas Kuhn e Walter Benjamin. Mas os quatro pressupostos acima referidos foram

sugeridos pelo estudo específico do caso presente com o fim de tornar a construção de conceitos um exercício útil tanto sob o aspecto cognitivo quanto prático.

Em primeiro lugar, o conceito como construção social e expressão, a esse título, de determinada cultura. Como vimos, nossos conceitos são extraídos de grandes pensadores brasileiros, cujo pensamento se volatiliza para aflorar, seja na esfera da formulação política e diplomática, seja na esfera da pesquisa de intelectuais e acadêmicos. Aflora, desabrocha, amadurece e frutifica como construção social, estoque cultural, acervo mental. O caráter nacional incrustado na formação de conceitos brasileiros incorpora por certo a influência estrangeira, porque entre ilhas, territórios e continentes mentais não existem fronteiras geopolíticas.

Em segundo lugar, os conceitos expressam historicidade. Penetram a estrutura profunda das coisas concretas, no dizer de Benjamim. Por serem abstrações, exercem mediação entre o sujeito cognoscente e o objeto que apreendem. Postam-se como entidade ontológica autônoma. E não esgotam necessariamente o significado do fenômeno a que se referem, para alegria de novos artífices, que mais cedo ou mais tarde construirão novos conceitos. Exibem, sim, continuidade e ordem por sobre a volatilidade e a complexidade, sem serem dogmas de fé com que se possa domar o real.

Em terceiro lugar, os conceitos embutem mensagem positiva. Em todos os tempos e em todas as culturas, como também em todas as disciplinas acadêmicas, identificamos pensadores da desgraça e catadores de lixo da humanidade. Seja-lhes preservado o direito de investigar, mesmo porque a desgraça e o lixo compõem a realidade concreta. Os conceitos de que tratamos, contudo, embutem mensagem positiva, porque se destinam a expressar valores, aqueles que compõem o humanismo, e inspirar decisões, aquelas que elevam o bem-estar do povo. Se não incluir mensagem positiva dessa natureza, o conceito para nada

serve, quando não prejudica. Por que se devotar, então, à tarefa de erguê-lo?

Em quarto lugar, o conceito desvenda o novo e constitui, destarte, um ponto de ruptura com relação a fenômenos preexistentes ou coexistentes. Aparece, igualmente, como exigência da ordem metodológica, como explanação de outro arranjo, que espelha nova verdade conquistada com rigor de observação, análise e reflexão. Dotado de tais

atributos, o conceito não se acanha, ao contrário, exhibe-se como nova afirmação hegemônica, produto de pensamento alimentado pelo sistema de referência que o orienta.

Em suma, erguer conceitos aplicados à inserção internacional do Brasil equivale a metódico exercício mental feito com o fim de produzir conhecimento e agregar compreensão à complexa realidade da vida internacional, além de espelhar a *práxis* e abrir caminhos de ação.

La geopolítica de Colombia en el siglo XXI: un centro estratégico americano

María del Pilar Ostos Cetina

Tan pronto como la dirigencia estadounidense terminó por definir sus fronteras terrestres en su actual territorio, poco antes de concluir el siglo XIX, su siguiente estrategia a seguir sería la de ampliar su radio de acción geopolítica a todo lo largo y ancho del continente como en algún momento lo habían hecho los propios españoles en toda América, con su modelo en cruz que le permitió manio-
brar hacia los cuatro puntos cardinales.

Bajo ese mismo modelo, la dirigencia estadounidense dispuso entre sus planes convertir a Panamá en un Estado independiente y con ello, convertirlo en “el teatro de acciones” a partir del cual alentaría su plataforma hegemónica regional y mundial tras la construcción del Canal de Panamá, además de concretar el establecimiento de una de las más importantes escuelas militares, la llamada “Escuela de las Américas”¹, encargada de adiestrar, preparar y adoc-
trinar al personal militar proveniente de un amplio número de países que conforman la región latinoamericana.

Desde esta perspectiva, Panamá se transformó en el más destacado *centro estratégico, logístico y militar de Estados Unidos en todo el siglo XX*, desde el cual, según el Almirante Alfred T. Mahan, la dirigencia estadounidense

se encargaría de extender sus brazos de acción para “abra-
zar al mundo”, al concretar los planes de iban a permitir un tránsito mercantil mucho más fluido a partir de este importante estrecho ubicado en el corazón de la geogra-
fía americana, en dirección a todos los mercados tanto del lado del Océano Atlántico como del lado del Pacífico.

En vista del éxito que prometió el Canal de Panamá desde sus inicios hasta los tiempos actuales, el interés co-
mercial de los Estados y de las empresas transnacionales se mantiene hasta el día de hoy. Prueba de ello se presenta en la oportunidad que anhelan varios de estos actores in-
ternacionales, más de 18 países y 60 empresas, que buscan participar en la ampliación de las esclusas del Canal a par-
tir del 2007, entre los que se destacan Brasil, que presumi-
blemente busca a través de este punto asegurar la salida de su comercio hacia los mercados asiáticos sobre el Océano Pacífico².

Pero mientras el componente comercial sigue consoli-
dando a Panamá como un centro estratégico para el co-
mercio mundial, que beneficia a las compañías estadou-
nidenses y también a un número amplio de competidores
comerciales provenientes de todas partes del mundo, lo
cierto es que en el terreno de lo militar, Estados Unidos
ha realizado desde finales de la década de los noventas, al-
gunos reacomodos y movimientos en su estrategia militar
regional, al permitir el traslado desde Panamá a la Ciudad
de Miami (Florida) de la Sede del Comando Sur (1997),
con lo cual la infraestructura militar que por un siglo se

María del Pilar Ostos Cetina é Professora da Faculdade de Ciências Políticas e Sociais da Universidade Autônoma de México (UNAM) e doutora em Relações Internacionais pela mesma universidade..

concentró en Panamá ahora adopta un nuevo diseño que busca incorporar un conjunto de bases militares apostadas en el Caribe, Centroamérica y Sudamérica dentro de las cuales, Colombia entra ocupar una posición destacada, gracias a la condición intermedia y estratégica que adquiere entre el Caribe y Sudamérica³.

Así, en el marco de ese nuevo diseño geoestratégico de Estados Unidos, el trasladó a Miami del Comando Sur en el año de 1997, servirá para ejercer un radio de influencia mayor sobre 32 naciones (19 en América Central y América del sur, y 13 en el Caribe) incluyendo también el Mar Caribe, el Golfo de México (precisamente la zona dedicada a la explotación del petróleo) y una porción del Océano Atlántico⁴, situación que por la misma época va a coincidir con la inauguración del llamado Plan Colombia, propuesto para adelantar tareas de contraterrorismo y antinarcóticos en la región, a partir de la construcción de tres modernos batallones en los Departamentos de Caquetá y Putumayo, en inmediaciones del territorio de los Llanos que Colombia comparte con Venezuela, lo mismo que con la parte selvática del Amazonas del lado de Brasil, Perú y Ecuador.

Como parte del reacomodo en la región, Colombia pasó a convertirse, en el siglo XXI, en el centro estratégico y militar de los Estados Unidos, lugar que por cerca de un siglo había ocupado Panamá.

Como parte de este reacomodo en la región, Colombia pasó a convertirse en el siglo XXI, en el centro estratégico y militar de los Estados Unidos, lugar que por cerca de un siglo había ocupado Panamá. En tal sentido podríamos advertir que para el caso de Colombia, dicho país viene adoptado la figura de un “portaviones estadounidense”⁵, que alude precisamente a la idea que en su momento propuso Nicholas Spikman, a partir de concepto de *rimland*, entendido como el territorio estratégico que se constituye en la *orilla* o *cercos* desde el cual un Estado, en este caso Estados Unidos, pretende controlar los accesos de uno o varios Estados adyacentes como podría considerarse del lado de la cuenca andino-amazónica, pero también del lado de la cuenca del Mar Caribe.

La condición de Colombia como el “portaviones” estadounidense en el continente.

El hecho de que Estados Unidos haya decidido trasladar su centro de operaciones militares de Panamá al territorio colombiano, se debe en gran medida a que tras el final de la Guerra Fría comenzaron a emerger otro tipo de actores y situaciones que fueron calificadas desde la perspectiva estadounidense como: peligros “emergentes y no tradicionales”, entre los que se incluyen el narcotráfico, el terrorismo, el populismo radical, además de otros, consi-

derados estos como los principales problemas que afectan directamente los criterios sobre los cuales se define la seguridad nacional estadounidense y por ende, la de toda la región latinoamericana.

Ciertamente, para hacer frente a estas nuevas “contingencias”, Estados Unidos intensificó en los últimos años su presencia militar en la zona, razón por la cual ha brindado entrenamiento a cerca de 72,495 miembros de las Fuerzas Armadas de los ejércitos latinoamericanos y del Caribe, entre el período 1999 al 2003. Estadística dentro de la cual Colombia se ubica como el país con más personal militar entrenado con 12,947 hombres en el 2003, seguido por Bolivia con 2,045, en el mismo año⁶.

De esta manera, Estados Unidos busca consolidar un “cordón sanitario, militar y de seguridad” en el Caribe y la parte territorial del continental, ubicando en este caso a Colombia en una posición de avanzada, gracias a su ubicación geográfica que le otorga las características de una especie de “Estado tapón”, entre Sudamérica, Centroamérica y el Caribe. A partir de esta situación, la verdadera intención estadounidense es la de poder contener y minimizar las inercias producidas por aquellos países que como es el caso de Venezuela, se propone hacer frente a las maniobras militares estadounidenses emprendidas del lado de la frontera que comparte con Colombia, pero también del lado de su frontera marítima en aguas del Mar Caribe.

Ante ese inminente *cercos militares* de ambos lados de la frontera venezolana, su dirigencia se encargó en los últimos tiempos de relanzar el equipamiento de su ejército, para lo cual Rusia se encargó de venderle 100 mil rifles de asalto, 24 aviones de combate y 53 helicópteros militares. Sobre esta compra, el Presidente venezolano, Hugo Chávez argumentó que, “la compra de aviones era vital porque Venezuela no podía adquirir repuestos para su flota anticuada de aviones F-16 de fabricación estadounidense”. Esta situación en la que Venezuela se acercó a Rusia entorno al equipamiento militar, contribuyó además a forjar por parte de Venezuela un manejo cada vez más aperturista de su política exterior, fundada en la diversificación de los mercados para la venta y el suministro de petróleo, que al final le han permitido concretar varios acuerdos con nuevos socios comerciales tal como es el caso de China, Brasil, Irán, Argentina e India, lo mismo que liderar la promoción de alianzas energéticas regionales como: Petrocaribe⁷ (la más concreta hasta ahora), Petroandina y Petrosur, estas últimas todavía en proyectos.

En términos concretos, el poder de Venezuela medido en términos del recurso petrolero le permiten contar con cerca de 80.000 millones de barriles de reserva de petróleo y otros 235.000 millones de barriles por probar que se encuentran en la Faja del Orinoco, situación que entre otros

aspectos, le permiten promover una efectiva integración latinoamericana y caribeña basada en el asocio que hace Venezuela con países que, políticamente, representan una postura discordante frente a las políticas hegemónicas de Estados Unidos.

Obviamente que los vaivenes y diferencias de carácter “político y militar”, que se observan en estos últimos tiempos entre Venezuela y Estados Unidos, no han llegado a interferir directamente en el suministro de petróleo que hace Venezuela hacia el mercado estadounidense, ya que según la empresa de Petróleos de Venezuela (PDVSA), sigue siendo el primero en volumen, 1,25 millones de barriles diarios y se mantiene intacto a pesar de los desafueros retóricos entre el Presidente Chávez y George W. Bush⁸.

Es precisamente sobre esa mina de oro “negro” que, el mandatario Hugo Chávez pretende impulsa bajo criterios netamente realistas, un diseño geopolítico sustentado en

Los vaivenes y diferencias de carácter “político y militar” entre Venezuela y Estados Unidos no han llegado a interferir directamente en el suministro de petróleo que hacia PDVSA hacia el mercado estadounidense.

las ideas de Simón Bolívar a través de las cuales pueda recobrar su supremacía regional, garantizar su seguridad nacional y a su vez, consolidar los puntos claves para la proyección de su política exterior fundada en el intercambio comercial del demandado recurso del petróleo a nivel regional y mundial.

Tomando en cuenta estos últimos referentes, resulta más comprensible la propuesta del Presidente Chávez a través de la llamada: “Alternativa Bolivariana para las Américas”, más conocida por sus siglas como: ALBA. Entre cuyos objetivos y lineamientos se advierte la consolidación de un modelo geopolítico que le va a permitir a Venezuela convertirse en el garante de la integración regional que propone, mediante acuerdos en los cuales se busca generar intercambios como los que Venezuela realiza actualmente con Cuba de 98.000 barriles diarios de petróleo, a quien le permite “pagar el suministro de petróleo a plazos, en un lapso de hasta 25 años y con interés de 1 por ciento si el barril supera los 40 dólares. ... (Además de que), el convenio establece, incluso, que el pago se pueda hacer con bienes y servicios, por ejemplo, azúcar o banano, o como ha hecho Cuba, que ha enviado médicos y entrenadores deportivos a Venezuela”⁹.

Lo mismo sucede con Nicaragua, que hace pocos meses firmó su ingreso como miembro permanente del ALBA, en donde Venezuela se comprometió en construir una refinería bautizada con el nombre de ALBANIC, con capacidad para refinar 150,000 barriles de crudo diario. Este hecho tiene connotaciones geopolíticas muy significativas para Venezuela, que se traducen en primer lugar, en la manera

en que espera garantizar desde este enclave estratégico, la salida de su principal producto para la venta en los principales mercados asiáticos, particularmente en el mercado chino¹⁰. En segundo lugar, la presencia de Venezuela en Nicaragua se convierte en un desafío frente a México, que durante años mantuvo una férrea presencia en la región centroamericana, considerada como su natural zona de influencia¹¹, situación que no ha logrado revertirse en los últimos tiempos, ni siquiera con el legado de buenas intenciones en que se ha convertido el Plan Puebla Panamá, propuesto por las más recientes administraciones de gobierno en México desde el 2000.

Entre tanto, el acto inaugural de la refinería ALBANIC, que contó con la presencia del mandatario nicaragüense, Daniel Ortega y el Presidente Hugo Chávez, justamente el 20 de julio de este 2007, fecha en la que el Estado colombiano conmemoró un aniversario más de su Independencia,

se convirtió para el gobierno colombiano en un tipo de “provocación” por parte de esos dos países, situación misma que hizo que el mandatario de Colombia celebrará los actos del día de Independencia, por primera vez en la historia del país, en la Isla

de San Andrés y Providencia, ubicada en aguas del Mar Caribe, frente a las costas de Nicaragua, en señal de presencia y soberanía sobre la isla que a lo largo de varias décadas se ha convertido en la “manzana de la discordia”, entre los gobiernos de Nicaragua y Colombia, con la salvedad de que ahora Venezuela pueda interesarse en participar en dicha disputa territorial.

De ahí que la estrategia de posicionamiento de Venezuela en Centroamérica y el Caribe, lo mismo que en Sudamérica no se limita exclusivamente al intercambio y la transferencia de tecnología para la explotación y la comercialización del crudo como lo hace en Jamaica a través de la firma PETROJAM, sino que además, procura atender otro tipo de demandas y servicios como son el suministro de luz a varias poblaciones de Haití, lo mismo que colabora en materia educativa a través de la impartición del idioma español en las escuelas ubicadas en varias de las islas anglófonas en las Antillas del Caribe.

A todo esto, Colombia no escapa de la tentativa de negocios propuesta por Venezuela hacia los países sudamericanos, ya que entre los planes de Chávez aparece la construcción del “poliducto binacional” con salida al Pacífico. Aprovechando la condición bio-oceánica de Colombia, afin de que Caracas pueda transportar a un menor costo su petróleo a los mercados asiáticos. A esa misma iniciativa de negocios se suma lo acordado sobre la construcción de un gasoducto de 300 km entre el Golfo de Maracaibo y La Guajira y la intención de que PDVSA entre a participar en la licitación para la ampliación de la refinería de Cartagena, cuyo costo asciende a 810 millones de dólares,

además de otro tipo de modalidades de negocio encaminadas a garantizar la presencia venezolana en Colombia a través de su más importante transnacional: PDVSA¹².

Descendiendo por los andes como una vez lo hizo Bolívar, la presencia actual de Venezuela se hace visible mediante sus inversiones económicas y de transferencia tecnológica en Ecuador, lo mismo que en Bolivia, sobre todo en materia de infraestructura para la explotación del gas, en el marco de la participación activa que viene realizando el actual mandatario boliviano, el Presidente Evo Morales, dentro de las diferentes iniciativas que propone el ALBA, entre las cuales se encuentra la de apuntalar la creación del Banco del Sur, un banco de alimentos, una empresa de transporte de carga, la creación de una empresa aeronáutica (ALSUR), la formulación de un plan macro de turismo social, además de otras iniciativas que aparecen entre los planes a seguir por los miembros que integran actualmente el modelo del ALBA¹³.

Por si fuera poco, el liderazgo venezolano en el sur del continente se hace visible a partir de otro tipo de “tácticas” empleadas recientemente, tras la compra de bonos de deuda argentinos por 500 millones, los cuales se suman a la lista de los 5.300 millones de dólares acumulados durante lo corrido de la administración del Presidente argentino Néstor Kirchner. En este mismo contexto y, tras conocerse que las reservas probadas de petróleo en Argentina se redujeron de veinte a ocho años en la última década, la demanda de petróleo por parte de Argentina hacia Venezuela se incrementó hasta alcanzar los 50 millones de toneladas de fuel oil y diesel. Situación frente a la cual, Venezuela planea la apertura de una oficina de PDVSA en este país, que incluiría la compra de activos del grupo Rhasa, lo mismo que de dos campos petroleros, una refinería, 63 estaciones de servicio y una terminal en puerto de aguas profundas¹⁴.

En la misma lista de países sudamericanos en los que Venezuela realiza inversiones financieras y distribuye todo tipo de hidrocarburos en el marco del Petrosur, aparecen también Uruguay, que recibe 44.000 barriles de crudo diarios y Paraguay, que adquiere 18.600 barriles de crudo. Por supuesto que en el caso del Brasil, los criterios de inversión de Venezuela suelen ser distintos al resto de países ya mencionados, principalmente porque aunque el Brasil no importa petróleo venezolano (este 2006 alcanzó a autoabastecerse), y además se mantiene como un líder mundial en la producción de energía a partir de los biocombustibles que se obtienen de la caña de azúcar, lo cierto es que entre ambos países se han firmado al menos 14 cartas de intención para posible exploración y explotación conjunta de yacimientos, específicamente en la Faja del Orinoco. Además de que se mantiene en puerta la construcción de una refinería conjunta venezolano-brasileña en Pernambuco (Brasil), con un costo total de 3.000 millones de dólares.

En resumen, la participación activa de Venezuela en buena parte de la región latinoamericana como en otros

países del mundo, con quienes realiza negocios y además busca integrar un modelo geopolítico fundado en los criterios ideológicos de lo que Hugo Chávez denomina, “socialismo del siglo XXI”, se convierten en los factores que más desconfianza le suscitan a la dirigencia estadounidense en la ejecución de sus planes hegemónicos en la región. Eso explica, entonces, que Colombia se haya convertido en décadas recientes en el principal centro de operación y de logística de los estadounidenses, aprovechando su condición de vecindad con Venezuela, que se convierte en la plataforma a partir de la cual Estados Unidos se acerca aún más hacia unos de sus principales objetivos en toda la región latinoamericana.

Colombia y su vecindad con el gigante de los biocombustibles.

Mientras Venezuela intenta establecer actualmente una geopolítica propia a partir del liderazgo que obtiene mediante el uso y las inversiones que devienen del petróleo, por el otro lado, Brasil le apuesta a convertirse en un líder continental y mundial de la producción de energía a partir de los agro-combustibles.

Para lograr este propósito, el actual mandatario del Brasil, Luis Inácio Lula da Silva, en su segundo mandato de gobierno, ha puesto en marcha un plan que conjunta los esfuerzos de su administración con el de importantes empresarios brasileños que se dedican a la producción a gran escala de soja y caña de azúcar, productos a partir de los cuales se obtiene como resultado final el etanol (bio-diesel), mismo que se empieza a comercializar con notable éxito en aquellos mercados de alta demanda de combustibles tal como se presenta en el caso estadounidense¹⁵.

Obviamente esta no sería la primera oportunidad en la que Estados Unidos estrecha sus relaciones comerciales con el Brasil, basta recordar años atrás cuando a principios del siglo XX, el empresario estadounidense Henry Ford obtuvo de las selvas brasileñas, el caucho (*la borracha*) que emplearía en la fabricación de neumáticos dentro de la progresiva industria del automóvil que revolucionaría las comunicaciones y el transporte en todo el mundo. Ahora, la diferencia estriba en que Estados Unidos busca reducir en los próximos años su alta dependencia sobre el petróleo, lo mismo que sus compromisos de compra frente a los principales abastecedores de crudo a nivel mundial como es el caso de Venezuela, Irak, Irán, Arabia Saudita, Nigeria, etc.

A todo esto, la pretensión estadounidense para los tiempos futuros consistirá en demandar energías “limpias, renovables y económicas”, que se obtengan de la producción masiva de semillas de girasol, soja, caña de azúcar, maíz, palma africana, cultivadas en el Brasil y en otros países aptos para este tipo de cultivos tropicales, que puedan ser comprados a precios mucho más “redituables” frente a los elevados costos que hoy se destinan a la adquisición de petróleo.

En vista de lo anterior, la perspectiva de la dirigencia estadounidense no solamente consistirá en ampliar su “matriz energética” mediante el uso de los bio-combustibles, sino que además, en términos del control político en su zona de influencia natural, buscará trascender ante el *impasse* ocasionado tiempo atrás por la negativa del propio Brasil y de otros países frente a la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), estableciendo de este modo otro tipo de acuerdos y compromisos, si se quiere bilaterales o trilaterales, tal como se vienen desarrollando en los últimos tiempos a partir de la firma de Tratados de Libre Comercio (TLC) entre Estados Unidos y México, pero también como se viene adelantado con países en la región como son los casos de Costa Rica, Panamá, Colombia, Perú, entre otros.

Aunado a este tipo de mecanismos empleados por Estados Unidos en la diversificación de sus relaciones y en los criterios de producción que asigna a los países en América Latina, se creó también en épocas recientes la “Comisión Interamericana del Etanol”¹⁶, en la que participa Brasil. En este mismo tenor cabe mencionar el conjunto de visitas de Estado que realizó el Presidente, George Bush a Brasil, Uruguay, Colombia, Guatemala y México, en los primeros meses del 2007, con el propósito de asegurar en cada uno de estos países las fuentes reales para la producción, aprovisionamiento y distribución de estas nuevas energías derivadas de variados cultivos que en esencia hacen parte de la base alimenticia de los pueblos de la región Latinoamericana y que ahora, harán parte de esa nueva

Colombia se convierte fácilmente en el *rimland* desde el cual Estados Unidos asegura su proximidad al que podría considerarse su “*heartland ecológico*”, la cuenca andino-amazónica.

dinámica productiva que convertirá dichos productos de consumo humano, en recursos codiciables por su valor energético a nivel mundial.

Pero mientras Estados Unidos gestiona y asegura a sus principales proveedores de bio-combustibles, la dirigencia brasileña y los empresarios dedicados al sector agrario buscan potencializar su política agro-industrial allende de sus fronteras, proyectando sus iniciativas en México y algunos países centroamericanos y caribeños (Honduras, Nicaragua, Jamaica y Panamá), los cuales hicieron parte del conjunto de visitas de Estado realizadas recientemente por el Presidente Lula, en compañía de un grupo de empresarios brasileños.

El propósito central de cada una de estas visitas fue la de estrechar los vínculos de cooperación entre el Brasil y cada uno de estos países en materia de transferencia tecnológica para la explotación del petróleo a través de su estatal Petrobrás, y en otros casos, se trató de promover

asistencia técnica en distintos ámbitos de la producción agrícola como fue el caso de la planta de deshidratación de etanol, inaugurada por el Presidente Lula, en *Port Esquivel* (Jamaica). Mientras que en Panamá, el gobierno del Brasil manifestó un gran interés por invertir y participar junto con sus empresarios en las licitaciones para la ampliación de las esclusas que conforman el Canal de Panamá¹⁷.

Desde esta perspectiva se puede percibir que, tanto Brasil como Venezuela pretenden alcanzar un amplio liderazgo cada uno en la producción de energías derivadas de los agro-combustibles y del petróleo respectivamente. Pero además, el otro aspecto a analizar es que frente a reducido interés que actualmente manifiesta la dirigencia mexicana en Centroamérica y el Caribe, considerada históricamente su tradicional zona de influencia, países como Venezuela y Brasil se disputan su supremacía en esta misma región, aplicando todo tipo de estrategias como se ha venido presentando tras la firma de acuerdos de cooperación técnico-científico, inversiones en materia social e infraestructura, requerida por buena parte de los países que conforman esta sub-región.

A manera de conclusión

Finalmente, el otro aspecto que se deriva de esta nueva dinámica productiva en materia de energéticos y de la competencia por el liderazgo regional, se encuentra estrechamente vinculado al tema militar y de seguridad, que desde la perspectiva estadounidense se promueve desde la propia posición que adquiere actualmente Colombia como centro estratégico para la ejecución de los planes estadounidenses en el continente. Así, pues, Colombia se convierte fácilmente en el *rimland* desde el cual Estados Unidos asegura su proximidad al que podría considerarse su “*heartland ecológico*”, haciendo alusión a la “cuenca andino –amazónica”, dentro de la cual el Brasil posee el 60% de la selva amazónica, lo que a su vez representa una impresionante riqueza en términos de especies naturales (algunas aún sin descubrir), pero también importantes fuentes de agua dulce para el consumo humano, que por si fuera poco se busca darle el status de “patrimonio de la humanidad”.

En respuesta a este interés de siempre manifestado por Estados Unidos desde cuando inició sus primeros viajes de exploración en el continente a partir de la segunda mitad del siglo XIX, y ante su persistente política hegemónica encaminada al aseguramiento de sus principales fuentes en todo el continente, el militar brasileño, Carlos de Meira Mattos, advirtió en sus últimas entrevistas a comienzos de este año, a cerca de la apremiante necesidad que recae en la dirigencia del Brasil para reforzar militarmente sus fronteras. Lo cual se traduce en una mayor vigilancia sobre la selva amazónica frente “a las incursiones armadas de la guerrilla de las FARC en Colombia, que constituyen una ame-

naza para nuestras fronteras, en tanto que en Paraguay¹⁸, Estados Unidos está creando una base militar, y Venezuela, no se sabe para qué, acaba de comprar material de guerra ultramoderno con el cual se transformará en la mayor potencia militar de América Latina”¹⁹.

En ese sentido, la propuesta del Gen. Meira Mattos a cerca de “militarizar la frontera” que comprende el amplio territorio del Brasil, estaría en consonancia con lo que tiempo atrás había planteado el Barón de Río Branco, considerado el padre de la diplomacia brasileña, quien propuso que para que una negociación diplomática tuviera éxito era preciso estar apoyado en un poder militar adecuado.

Desde este punto de vista, el manejo de las actuales relaciones entre Brasil y Estados Unidos, lo mismo que frente a Venezuela, más allá de los acercamientos comerciales que hayan podido alcanzar, se encuentran atravesados por el componente militar de uno y otro lado, haciendo que dentro de este modelo y tal como ya se mencionó desde un comienzo, Colombia asume una condición de “portaviones de los estadounidenses”, a partir de su posición intermedia entre el Caribe y Sudamérica, en los albores del siglo XXI.

Notas

¹ Se creó en Panamá en el año de 1946, por parte de Estados Unidos, con el fin de capacitar y entrenar las fuerzas armadas latinoamericanas, lo mismo que en su momento para luchar contra el comunismo, al igual que la Escuela Militar norteamericana de *West Point*. Actualmente, La Escuela de las Américas se trasladó de Panamá al estado de Georgia, en Estados Unidos. En, Dallanegra, Luis, “Tendencias del Orden mundial: Régimen Internacional”, ISBN 987-43-2776-6, Buenos Aires, Argentina, pp. 146-147.

² Se habla de 60 empresas y 18 países de todo el mundo, interesados en participar como contratistas de la ampliación del Canal de Panamá, durante el mandato del actual presidente, Martín Torrijos. En cuanto al Brasil, su interés en participar como contratista dentro de la ampliación del Canal, se hizo evidente tras la reciente visita del mandatario, Luis Ignacio Lula da Silva a México y a Centroamérica, en el mes de agosto. Ver más en: Giuliano, Pablo, “Lula en México: La otra agenda”, Revista Proceso, versión electrónica: <http://www.proceso.com.mx/noticia.html?sec=0&nta=52863>.

³ Entre tanto, en América latina y el Caribe, se encuentra el caso de la Isla de Vieques, al sudeste de Puerto Rico, utilizada desde hace sesenta años como polígono de tiro de la fuerza aérea de EE.UU. y como zona de ensayo para las operaciones anfibias de las fuerzas especiales de la Marina. Pero además el Coloso del Norte ha ubicado bases más pequeñas en el suelo cubano (Guantánamo), Honduras y Barbados, otras de un mayor tamaño en Aruba-Curaçao (Antillas Holandesas), Comalapsa (El Salvador) y Manta (Ecuador).

⁴ Barry, Tom, “El comando sur enfrenta peligros emergentes y tradicionales”, En www.americaspolicy.org, 24 de julio de 2004

⁵ Hace alusión a una base aérea y naval móvil que pueden

alcanzar cualquier objetivo situado a menos de 1.200 km. de la costa, en ataques convencionales o nucleares. Ver más detalles en: Diccionario enciclopédico Salvat, Ed. Salvat editores, Barcelona, 1984, p. 459

⁶ Barry, Tom, Op. Cit.

⁷ Los países miembros de Petrocaribe además de Venezuela, son: Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Cuba, Dominica, Granada, Guayana, Jamaica, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y Surinam. Ver más sobre el tema en: Lares Martiz, Valentina, Lares, “Una mirada al ajedrez petro-político del presidente de Venezuela, Hugo Chávez”, En el Periódico El Tiempo, Colombia, 2006.

⁸ Ibid

⁹ Ibid

¹⁰ En el caso de China, las intenciones de Venezuela son ambiciosas. Del envío de 30.000 barriles de petróleo diarios hace un par de años, ahora es de 68.800. El ministro de Energía y Petróleo, Rafael Ramírez, aseguró que a final del 2005 llegará a 80.000 barriles, pero el plan a mediano plazo es surtir de 300.000 barriles diarios a este país en cuyo territorio ya PDVSA abrió una sucursal.

¹¹ Ciertamente durante el proceso post independentista de la Corona española, el entonces gobierno mexicano al frente de Agustín de Iturbide, hizo manifiesto sus aspiraciones expansionista por parte de México por mantener el control toda la región centroamericana (incluyendo a Panamá que hacia parte del territorio de Colombia), lo cual suscitó la inmediata respuesta de la entonces dirigencia de la Gran Colombia, al mando de Simón Bolívar, quien reprochó de forma tajante las intenciones de México, por considerar que dichos planes habrían alentado el retorno de la corona española a sus ex colonias y en otro sentido, hubieran creado las condiciones a partir de las cuales México estaría más cerca de Sudamérica, al convertirse en el vecino más próximo de la Gran Colombia, en las inmediaciones del actual territorio de Panamá.

¹² Adicionalmente, hay interés en entrar en la privatización de Ecogas, empresa encargada de transportar a través de su red de gasoductos la mayor parte del gas natural de Colombia.

¹³ Países que en este momento integran el ALBA: Venezuela, Nicaragua, Cuba, Bolivia y Haití. Ver más sobre el tema en: www.alternativabolivariana.org

¹⁴ Ver más sobre el tema en: Giuliano, Pablo e Izquierdo, Marcelo, “Desencuentro”, en Revista Proceso, México, 15 de julio de 2007, p. 47

¹⁵ En el 2006, Brasil exportó el 58% de su producción de caña de azúcar y el 85% de soja al mercado estadounidense. En, <http://www.ecoportal.net>

¹⁶ “El 18 de diciembre de 2006, en el Biltmore Hotel de Miami, el todavía gobernador Jeb Bush, Roberto Rodrigues, presidente del Consejo Superior de Agronegocios de San Pablo y ex ministro de Agricultura del gobierno de Lula, y Alberto Moreno, presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), anunciaron la formación de la comisión «que tiene como misión fomentar el uso del etanol en las mezclas del nafta

en el continente americano». Ver más sobre el tema en: Zibechi, Raúl, “Estados Unidos y Brasil: La nueva alianza etanol”, publicado por el Programa de las Américas del International Relations Center (IRC), 6 de marzo de 2007.

¹⁷ En, Lula da Silva, Luiz Inácio, “Brasil-México: Una asociación necesaria”, Embajada del Brasil en México, 9 de agosto de 2007.

¹⁸ Para Brasil y para las Fuerzas Armadas brasileñas, y también para Argentina, es muy preocupante lo que pueda ocurrir después de la reunión entre Rumsfeld y el presidente del Paraguay, Nicanor Duarte Frutos, a pesar de que oficialmente fue negada la instalación de una base en Itaipú (Paraguay). Sin embargo, habiendo una ley que autoriza inmunidad a los militares en dicho país, eso hace pensar que en el mediano o largo plazo podrían establecerse algunas tropas del lado de la hidroeléctrica de Itaipú. Ver más en: Almeida Mello, Leonel, “EE.UU. está rodeando a Brasil”. En entrevista realizada por Darío Pignotti, Sao Paulo, Agosto de 2005.

¹⁹ Entrevista al Gen. Carlos de Meira Mattos, “Se rompe el equilibrio militar en Suramérica”, en Periódico Folha de Sao Paulo, 24 de octubre de 2006.

Bibliografía

Almeida Mello, Leonel, “EE.UU. está rodeando a Brasil”, En entrevista realizada por Darío Pignotti, Sao Paulo, Agosto de 2005.

Barry, Tom, “El comando sur enfrenta peligros emergentes y tradicionales”, en www.americaspolicy.org, 24 de julio de 2004

Dallanegra, Luis, “Tendencias del Orden mundial: Régimen Internacional”, ISBN 987-43-2776-6, Buenos Aires, Argentina, pp. 146-147

De Souza Pinheiro, Alvaro, “A Vision of the Brazilian National. Security Policy on the Amazon Brazilian Army, este artículo aparece publicado en el Low Intensity Conflict & Law Enforcement, Vol, 3, No. 3, 1994, pp. 387-409

Giuliano, Pablo, “Lula en México: La otra agenda”, Revista Proceso, México, versión electrónica: <http://www.proceso.com.mx/noticia.html?sec=0&nta=52863>.

_____, e Izquierdo, Marcelo, “Desencuentro”, en Revista Proceso, México, 15 de julio de 2007, p. 47

Meira Mattos, Carlos, “A Amazônia e a Dissuasão Estratégica”, Revista do Clube Militar, Río de Janeiro, septiembre de 1999

_____, “Se rompe el equilibrio militar en Suramérica”, en Periódico Folha de Sao Paulo, 24 de octubre de 2006.

Movimiento Mundial por los Bosques. <http://www.eco-portal.net>

Lares Martiz, Valentina, Lares, “Una mirada al ajedrez petro-político del presidente de Venezuela, Hugo Chávez”, Periódico El Tiempo, Colombia, 2006.

Lula da Silva, Luiz Inácio, “Brasil-México: Una asociación necesaria”, artículo publicado por la Embajada del Brasil en México, 9 de agosto de 2007.

Pagina de Gobierno de Venezuela.

http://www.venezuela.gov.ve/action/noticia/view_ver_mas?id_noticia_web=209

“Venezuela’s Chavez Concludes Whirlwind Latin America and Caribbean Tour”, en www.venezuelanalysis.com
www.alternativabolivariana.org

Zibechi, Raúl, “Estados Unidos y Brasil: La nueva alianza etanol”, publicado por el Programa de las Américas del International Relations Center (IRC), 6 de marzo de 2007.

A atuação da rede transnacional de direitos humanos no México durante os governos Salinas e Zedillo

Bruno Boti Bernardi

Durante décadas, prevaleceu no México uma política externa nacionalista, defensiva e legalista, calcada na defesa de princípios do direito internacional como não-intervenção e autodeterminação, correspondendo às necessidades de crescimento de uma economia mista e fechada, e aos requerimentos de legitimidade e estabilidade de um regime político autoritário, presidencialista, de partido dominante e pluralismo limitado (Graves, 1985, Huck Jr., 1997, González, 2005, Chabat, 2006). Com isso, buscava-se não apenas sustentar as demandas protecionistas do modelo de industrialização por substituição de importações, como também isolar a vida política interna de influências externas.

Nesse sentido, o México cultivava uma tradição diplomática de defesa intransigente da doutrina de soberania interna e não-interferência (Sikkink, 1993, p. 415). Ainda que formalmente um defensor internacional das normas de direitos humanos, na prática prevalecia nos governos do PRI (Partido Revolucionário Institucional) muitas reservas quanto à aceitação de princípios e normas relacionadas à promoção da democracia e direitos humanos, sobretudo quando a atenção internacional se voltava para o país, devido à situação política doméstica mexicana, não

democrática, controlada por um partido hegemônico e permeada por uma série de violações aos direitos humanos, cometidas muitas vezes por autoridades governamentais, em especial forças de segurança.

O tema dos direitos humanos e da democracia tem lugar na política externa mexicana pelo menos desde a fundação da ONU, quando o governo mexicano propôs a elaboração de um documento de defesa dos direitos humanos que fosse parte da Carta das Nações Unidas, e sugeriu a construção de um mecanismo institucional que assegurasse o respeito aos direitos humanos (Velasco, 2006, p. 410). Em 1948, ao ratificar a carta da OEA, o governo mexicano aceitou que a democracia era o regime desejável para os países da região, e durante a Guerra Fria o México votou em favor de resoluções que condenavam a violação de direitos humanos em países como África do Sul, Rodésia, El Salvador, Chile e Guatemala (*ibidem*).

Com relação à Nicarágua, o governo mexicano invocou a necessidade de respeito à democracia e aos direitos humanos para justificar a ruptura das relações diplomáticas durante o governo de Anastacio Somoza¹; da mesma forma, o governo Echeverría (1970-1976) já havia interrompido antes as comunicações com a Espanha franquista (mas mantido as relações diplomáticas), devido à falta de democracia do país. Todavia, logo que surgiam críticas externas relacionadas à situação dos direitos humanos no país, os governos *priístas* recorriam aos tradicionais princípios de soberania, não-interferência e autodeterminação

Bruno Boti Bernardi é mestrando em Ciência Política pela Universidade de São Paulo e bolsista Fapesp.

para se esquivarem das exigências internacionais – a postura internacional “progressista” em relação aos direitos humanos então cedia espaço à argumentação de que os assuntos internos mexicanos não eram de interesse legítimo de outros países (*idem*, p. 411).

Ainda que se tenha assistido nos governos do PRI de De la Madrid (1982-1988), Salinas de Gortari (1988-1994) e Zedillo (1994-2000) a uma política externa em acordo com os princípios de abertura econômica neoliberal, o mesmo não ocorria em grau semelhante no âmbito político. Vários autores lembram que se esperava alterar o modelo de desenvolvimento e o sistema econômico sem que isso afetasse a estrutura política do país (Meyer, 1994,

A rede latino-americana de direitos humanos surgiu na década de 1970, como uma resposta às violações dos direitos humanos no hemisfério. Apesar de não ser um país democrático, o México não faria parte da agenda desta rede até meados dos anos 80.

Velasco, 1999, Rangel, 2004). Entretanto, ainda que num ritmo muito mais lento, a mudança política não pôde ser impedida, devido tanto à influência de dinâmicas internas – como o impacto das reformas eleitorais, em curso desde 1977 – quanto externas. O México, a partir da década de 1980, em meio ao seu processo de abertura econômica e política, passou a ser questionado quanto a violações de direitos humanos e quanto à própria legitimidade do regime, formalmente eleito, mas autoritário. Tal processo se intensificaria ainda mais com o início das negociações com os Estados Unidos para a constituição do NAFTA², e atingiria seu ápice durante as negociações do acordo de livre comércio com a União Européia (Rangel, 2004).

O objetivo deste artigo é o de analisar a emergência de uma rede de direitos humanos no caso mexicano, que entrou em tensão com a tradição diplomática mexicana, verificando em que medida essa rede, que contava com a participação de organizações não-governamentais (ONGs) mexicanas e transnacionais, teve impacto sobre o governo mexicano a partir do final da década de 1980 e durante toda a década seguinte, pressionando-o por mudanças no plano doméstico e em sua política externa. O foco, portanto, está no impacto das relações transnacionais sobre políticas específicas dos Estados e, em última instância, sobre o próprio comportamento estatal no campo das relações exteriores³.

Assim, busca-se responder a pergunta formulada por Risse-Kapen sobre “em que circunstâncias domésticas e internacionais coalizões e atores transnacionais que tentam mudar resultados de políticas numa área temática específica são bem sucedidos ou fracassam na consecução de seus objetivos” (Risse-Kapen, 1995, p. 5)⁴. Ainda que em

caráter exploratório, serão apresentados casos de atuação da rede de direitos humanos justamente com o objetivo de tentar responder a esta pergunta, a partir da perspectiva segundo a qual o impacto de atores transnacionais varia de acordo com as estruturas domésticas estatais, sua capacidade de formar coalizões domésticas ganhadoras, e o grau de institucionalização internacional da matéria em questão (*idem*, p. 6).

A Pressão da Rede Internacional de Direitos Humanos no México: A Estratégia de Mobilização da Vergonha

Sikkink (2006) argumenta que uma rede latino-americana de direitos humanos surgiu a partir da década de 1970, conectando atores domésticos e internacionais, como uma resposta à elevação do nível de violações graves dos direitos humanos no hemisfério. Segundo a autora, os atores que compunham essa rede foram capazes de apresentar a questão das violações dos direitos humanos como um problema merecedor de atenção internacional, e ao longo de duas décadas esses atores membros da rede passaram por mudanças sucessivas nos seus alvos e estratégias para se adequa-

rem a novas formas de abusos e a mudanças no contexto internacional. Sikkink avalia, vinte anos após o surgimento da rede, que ela foi capaz de modificar a visão tradicional da soberania na região, contribuindo para novas práticas que a alteraram⁵.

Entretanto, o México não faria parte da agenda da rede internacional de direitos humanos até meados da década de 1980, que antes disso centraria suas atenções nas violações mais sérias cometidas na América Central e no Cone Sul do hemisfério. Embora comuns, os abusos aos direitos humanos não eram tão graves quanto os cometidos em países como o Chile e a Argentina, que viviam períodos de ditaduras militares. Sikkink (2006) lembra, porém, que a ação da rede internacional de direitos humanos alterou-se ao longo do tempo; depois da onda de democratizações que tomou conta da América Latina na década de 1980, a rede pôde dedicar sua atenção para as violações cometidas por governos formalmente eleitos, como no caso do México. Até então, como bem lembram Keck e Sikkink (1998), “mantendo o México fora da agenda da rede estavam a existência de um governo civil eleito, a postura progressista do México sobre direitos humanos internacionais (...) e a ausência de organizações mexicanas de direitos humanos” (Keck e Sikkink, 1998, p. 111). Cabe aqui, portanto, mais uma vez, traçar o desenvolvimento dessa rede transnacional, preocupando-se, em especial, com o surgimento e conexão das ONGs de direitos humanos mexicanas com as ONGs internacionais.

O argumento apresentado é o de que a rede usa a arena internacional para tornar o Estado réu de um julgamento global, que irá considerar se seu comportamento é ou não adequado. Tenta tornar-se público todo comportamento

violador de normas internacionais sobre direitos humanos, expondo práticas estatais antes escondidas do escrutínio internacional, para embaraçar as autoridades públicas do país, estratégia conhecida como a mobilização da vergonha (*shaming*) (Khagram, Riker e Sikkink, 2002, p. 16).

No caso mexicano, em especial, defende-se aqui que a estratégia da mobilização da vergonha obteve sucesso devido à conjuntura de vulnerabilidade do Estado mexicano⁶. As lideranças políticas estavam preocupadas com a imagem internacional do país, essencial para o sucesso da nova estratégia de inserção internacional mexicana, e tiveram de alterar, paulatinamente, ao longo da década de 1990, práticas e políticas estatais concernentes aos direitos humanos – exemplos desse processo são a criação da Comissão Nacional de Direitos Humanos (CNDH) no governo Salinas e a aceitação de uma cláusula democrática no acordo de livre comércio com a União Européia no governo Zedillo. Disso resultou em um processo de erosão contínua do discurso tradicional de política externa que pregava os princípios de não-intervenção e autodeterminação contra críticas externas sobre a situação de direitos humanos no país⁷.

Atores não-estatais podem, por conseguinte, explorar a legitimidade inerente às normas internacionais para construir redes transnacionais, e com isso tentar transformar práticas e interesses estatais. Nesse sentido, foi só depois de a rede concentrar a atenção internacional sobre o México a partir de 1987 que o governo mexicano tomou medidas para melhorar as práticas de direitos humanos (Sikkink, 1993, p. 412), o que contribuiu, ademais, para a própria alteração da concepção de soberania do país. Evidências desse processo de alteração da concepção de soberania podem ser encontradas na aceitação, em 1998, da jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e no fato de, a partir do ano 2000, com o início do governo Fox (2000-2006), constar, mais claramente, como prioridade da política externa mexicana, o objetivo de “promover e fortalecer os direitos humanos e a democracia no exterior

Durante o período de hegemonia do PRI, havia uma fusão entre o executivo federal e o partido oficial, fazendo do presidente o principal ator do sistema político.

e harmonizar os mecanismos nacionais de proteção dos direitos humanos com os padrões internacionais”⁸. Também no atual governo Calderón (2006-2012) se estabelece como objetivo desenvolver uma política externa “que impulsiona ativamente nossos valores democráticos, de pleno respeito às liberdades, aos direitos humanos e que assume seu compromisso com o desenvolvimento humano sustentável”⁹.

Duas hipóteses têm permeado, em graus distintos, os estudos sobre a política externa mexicana e o presente artigo busca ainda, como um de seus objetivos, contrapor-se

a elas, oferecendo evidências que as refutam. A primeira delas afirma que o papel das pressões internacionais na promoção da democracia no México foi bastante limitado. Autores como Meyer (1991) e Mazza (2001) defendem que a pressão internacional mais forte que poderia ter existido em favor da democratização, de origem norte-americana, foi sempre bastante moderada – seria possível inclusive afirmar que o México seria a exceção à regra da política de exportação da democracia dos Estados Unidos¹⁰.

No entanto, acreditamos ser necessário rever essa tese, à luz da atuação da rede internacional de direitos humanos durante a década de 1990 no México. Uma afirmação que se centra apenas nas relações interestatais – a existência ou não de pressão do governo norte-americano sob o governo mexicano na matéria de promoção da democracia – desconsidera o plano transnacional e o impacto que a ação combinada de ONGs mexicanas e transnacionais teve sobre políticas domésticas e externa do Estado no decorrer da década até o início do governo Fox. Embora o governo norte-americano não pressionasse o mexicano, é necessário extrapolar o âmbito meramente estatal e lembrar que uma série de atores de origem norte-americana, mas operando transnacionalmente, na rede de direitos humanos, tentou influenciar o Estado mexicano, e em alguns casos obteve o sucesso de suas demandas, em especial naquelas circunstâncias críticas de abertura comercial em que o governo precisava manter a boa imagem internacional do país e, para tanto, fazia concessões liberalizantes e atendia as demandas de grupos da rede de direitos humanos¹¹.

Deste modo, nossa primeira hipótese é de que a pressão internacional, consubstanciada na ação da rede transnacional de direitos humanos, contribuiu para a promoção da democracia no México e para a alteração de suas práticas e posturas com relação aos direitos humanos tanto no plano doméstico quanto no externo ao longo da década de 1990.

Já a segunda hipótese à qual nos contrapomos é a de que a alternância política no México, ocorrida com a vitória presidencial do candidato do Partido Ação Nacional (PAN), Vicente Fox, teria inaugurado uma nova política externa de promoção ativa dos direitos humanos, totalmente diferente da política dos governos anteriores. A mudança de regime, nesse caso, explicaria a mudança do comportamento estatal no tema referido – no ano 2000 o país se tornou democrático e teria adotado como consequência uma nova política externa frente à temática.

Os fatores que contribuíram para a definição de uma política externa mexicana diferente quanto ao tema dos direitos humanos não se resumem ao processo de alternância política consolidado com a vitória de Vicente Fox no ano 2000. É claro que a defesa dos direitos humanos ganhou uma maior amplitude a partir do governo foxista, mas a política ativa de promoção de direitos humanos

estabelecida como objetivo central da política externa do “gobierno del cambio” precisa ser analisada a partir de uma perspectiva histórica. Isso por que suas raízes datam já dos governos anteriores de Zedillo e Salinas, que fizeram importantes concessões na área dos direitos humanos – nesse sentido, a política externa mexicana relativa aos direitos humanos vinha sofrendo alterações muito antes da chegada de Fox a Los Pinos.

Assim, nossa segunda hipótese é a de que fatores domésticos e internacionais já pressionavam o governo com o objetivo de conseguirem alterações nas políticas externa e doméstica tradicionais mexicanas desde pelo menos o final da década de 1980. Centrando nossas atenções na importância da dinâmica transnacional nesse processo argumentamos que a mudança da política externa já estava em operação bem antes da mudança formal do regime político no país. A transição para a democracia no México foi um processo longo, intensificado nas décadas de 1980 e 1990, que não pode ser compreendido analisando-se somente a

O México era um caso típico de Estado altamente centralizado e autoritário, cuja cultura política concentrava o poder no executivo.

vitória de Fox no ano 2000. A ascensão do candidato do PAN à presidência foi apenas o capítulo final do processo de transição democrática, e as mudanças da política externa mexicana, tal qual esse processo, estavam em curso já desde a década de 1980. A preocupação com os direitos humanos, nesse sentido, não surgiu abruptamente a partir do ano 2000, pois desde finais dos anos 1980 e durante toda a década de 1990 a política externa do país já vinha sofrendo alterações importantes quanto a esse tema.

O efeito bumerangue, o padrão de atuação das redes transnacionais de ativismo em direitos humanos e a vulnerabilidade do Estado-alvo

Risse-Kapen (1999) pergunta-se por que a promoção dos direitos humanos e valores democráticos levada a cabo por diversas ONGs e alianças transnacionais influiu mais em alguns países do que em outros – a questão central do autor é sobre quais são as circunstâncias internas e internacionais a partir das quais as coalizões e atores transnacionais obtêm sucesso na alteração de políticas relativas a um assunto específico. Segundo o autor, a influência exercida pelas coalizões e atores transnacionais sobre as políticas estatais pode variar de acordo com três variáveis: 1) as estruturas internas, que dizem respeito aos acordos normativos e de organização que conformam o Estado, estruturam a sociedade e vinculam ambos na política; 2) a capacidade dos atores transnacionais para formar redes duradouras e coalizões vencedoras com os atores internos do Estado-alvo (*target state*), e 3) o grau de institucionalização internacional da questão em matéria.

Durante o período de hegemonia do PRI (Partido Revolucionário Institucional), na vida política mexicana havia uma fusão entre o Executivo Federal e o partido oficial, fazendo do presidente mexicano o principal ator do sistema político. Além de presidente, ele era o líder do partido que possuía, até 1989, a maioria em ambas as Câmaras Legislativas e a totalidade dos governos estaduais. Até 1997, o PRI manteria ainda maioria tanto na Câmara quanto no Senado; foi apenas nesse ano que, pela primeira vez desde sua fundação, em 1929, o partido perdeu a maioria legislativa na Câmara, conservando, entretanto, seu predomínio no Senado até o ano 2000.

Essas dinâmicas faziam com que o presidente contasse com uma série de poderes extra-constitucionais além dos poderes conferidos ao Executivo pela Constituição (Weldon, 1997, Neto e Schiavon, 2004, Nacif, 2005). Prevalecia um padrão de presidência dominante, autoritária e de partido hegemônico que permitia enorme discricionariedade ao Executivo na produção da política externa e das políticas públicas em geral. Deste modo, Mena e Schiavon (2001) concluem que o presidente possuía “extensos poderes constitucionais de designação, tanto para escolher seu gabinete quanto para nomear funcionários judiciais, e grandes poderes informais,

porque foi o líder praticamente indiscutível de um partido altamente disciplinado que manteve, de maneira ininterrupta até 1997, a maioria absoluta em ambas as câmaras do Congresso por mais de 60 anos, e que controlou as nomeações dos ministros da Suprema Corte e de numerosos funcionários estatais” (Schiavon e Mena, 2001, p. 5). Em suma, até o final do processo de transição democrática, ocorrida em 2000, com a vitória do candidato presidencial Vicente Fox, do partido de centro-direita PAN (Partido Ação Nacional), os presidentes do PRI podiam impor suas preferências a respeito das políticas públicas na maior parte do tempo, uma vez que os dois outros poderes estavam sobre seu controle indireto, apoiando suas políticas.

O México era, portanto, seguindo o argumento de Risse-Kapen, um caso típico de um Estado altamente centralizado e autoritário, que se apresentava como provedor das necessidades dos cidadãos e que contava com instituições e uma cultura política que concentravam o poder no Executivo, o qual gozava de grande independência do Legislativo. Se as “estruturas internas mediam, filtram e refratam as ações dos atores e alianças transnacionais que se propõem influir em determinadas políticas” (Risse-Kapen, 1999, p. 384), cabe analisar como esse tipo de estrutura interna moldou a ação da rede transnacional de direitos humanos.

No caso de regimes autoritários, cujas estruturas internas são controladas pelo Estado, Risse-Kapen oferece a idéia do efeito bumerangue para se pensar a atuação das redes internacionais de direitos humanos. Segundo o autor, “[o] padrão de influência *boomerang* ocorre quando,

em um Estado repressivo, os grupos internos buscam diretamente aliados internacionais, em lugar de dirigir-se ao Estado, para que o pressionem a partir do exterior. Os grupos internos de oposição, as ONGs e os movimentos sociais se colocam em contato com as redes transnacionais e ONGs internacionais, as quais, por seu turno, convencem as organizações internacionais de direitos humanos, instituições patrocinadoras ou as grandes potências para que pressionem aqueles Estados que violam as normas” (*idem*, p. 388)¹².

Risse-Kapen argumenta que o estabelecimento de vínculos fortes e duradouros entre os grupos de oposição in-

As redes transnacionais de direitos humanos vigiam o cumprimento dos regimes internacionais pelos Estados e, em caso de violação, a tornam pública no âmbito internacional.

ternos e as coalizões internacionais de ativismo e influência pode ter um efeito importante nos processos de abertura e democratização. As redes oferecem, dentre outros recursos, poder de negociação, informação e com frequência dinheiro aos grupos internos de oposição, cujas demandas muitas vezes conseguem ser amplificadas pela existência desses contatos internacionais. Para o autor, é mais factível que se produzam mudanças internas duradouras em matéria de direitos humanos quando os grupos de oposição e as ONGs internas formam redes com as ONGs internacionais que operam no âmbito transnacional, “as quais, por meio de estratégias de comunicação, conseguem mobilizar as instituições internacionais, a opinião pública ou os governos ocidentais para impugnar, pressionar ou persuadir os regimes que violam as normas para que aceitem a validade das mesmas (...)” (*idem*, p. 389).

Todavia, para além das estruturas internas, que condicionam as formas de ação e estratégias das redes transnacionais – no caso de regimes autoritários, como o mexicano, por exemplo, as redes agem de acordo com o padrão bumerangue –, há ainda de se lembrar do papel da institucionalização internacional das normas concernentes aos direitos humanos. Risse-Kapen, como já visto, afirma que quanto mais as relações interestatais sejam reguladas por instituições internacionais, mais intensas serão as atividades transnacionais e menor será a capacidade do governo para restringi-las. Em outras palavras, as instituições internacionais facilitam o acesso dos atores transnacionais aos processos de formulação das políticas internas (*idem*, p. 395)¹³.

Mais uma vez, pensando-se no caso mexicano, o efeito bumerangue também demonstra como as normas internacionais de direitos humanos fortalecem os grupos e organizações transnacionais e domésticos, em oposição aos Estados violadores de suas disposições – a ampla institucionalização do tema dos direitos humanos favorece

a atividade transnacional. As normas dão poder a esses grupos, e legitimam suas reivindicações, aumentando sua influência potencial sobre as práticas estatais – como será analisado adiante, partidos políticos como o PAN (Partido Ação Nacional) e ONGs mexicanas de direitos humanos utilizaram normas de direitos humanos para oporem-se ao governo mexicano, e valendo-se da linguagem oferecida por elas teceram alianças transnacionais com ONGs internacionais que se uniram aos seus esforços de oposição às práticas e políticas do Estado mexicano.

As redes transnacionais de direitos humanos vigiam o cumprimento, pelos Estados, dos regimes internacionais, e em casos de violações elas tornam público o comportamento no âmbito internacional. Desta forma, elas não apenas fortalecem os atores domésticos que defendem os direitos humanos, como ainda, ao dar visibilidade internacional ao caso, muitas vezes acabam criando um espaço seguro para o surgimento

de novos atores de oposição ao regime – dada a atenção internacional, os custos de coerção a esses grupos tendem a se elevar, o que facilita e incentiva sua atuação.

Em suma, “as redes internacionais de ativismo e influência têm sido essenciais como instrumento de socialização para que os países do Terceiro Mundo se interessem por cumprir as regras” (*idem*, p. 399). No caso aqui analisado, as normas internacionais concernentes aos direitos humanos subscritas pelo México, que internacionalmente foi sempre um defensor dos direitos humanos, facilitaram a atuação da rede transnacional, que pôde exigir do Estado o cumprimento das regras às quais ele havia se vinculado internacionalmente.

No entanto, existem ainda outros determinantes cruciais para a efetividade das redes transnacionais de ativismo que não estão ligadas ao grau de institucionalização da matéria em que atuam. Keck e Sikkink (1998), num argumento complementar àquele proposto por Risse-Kapen (1995, 1999), notam que as características do Estado-alvo são importantes para explicar a atuação e eficácia das redes, especialmente no que tange a sua vulnerabilidade à influência e pressão materiais e morais. A vulnerabilidade pode vir de compromissos normativos prévios, como a aceitação, no passado, das regras e convenções internacionais de direitos humanos, e a rede pode, portanto, utilizá-la em seu favor. Contudo, afirmam as autoras, os alvos podem experimentar uma maior vulnerabilidade em conjunturas particulares em que seja premente a salvaguarda de seu prestígio, o que abre oportunidades para a rede de direitos humanos ampliar a pressão de suas reivindicações (Keck e Sikkink, 1998, p. 208).

O argumento desenvolvido na próxima seção ilustra justamente esse ponto, mostrando como o contexto das negociações ligadas ao NAFTA facilitou a ação da rede transnacional de direitos humanos, já que naquele momento o governo mexicano, preocupado com a manutenção de

uma boa imagem do país para facilitar as negociações, tornou-se mais vulnerável à estratégia de mobilização da vergonha desenvolvida pela rede, fazendo concessões na área dos direitos humanos e acelerando em alguns casos reformas eleitorais, como as que precederam as eleições de 1994 e as realizadas em 1996, que concederam independência ao Instituto Federal Eleitoral (IFE) e alocaram fundos públicos para o financiamento de campanhas eleitorais dos partidos de oposição, principalmente PAN e PRD.

A Rede Internacional de Direitos Humanos: formação e implicações para o governo Salinas de Gortari (1988-1994) durante as negociações do NAFTA

Desde 1929, o México possuía um governo civil eleito sob controle do PRI, o partido político oficial mexicano, e diferentemente do que ocorria nos países do Cone Sul, violações maciças dos direitos humanos não eram comuns no país, ainda que abusos endêmicos fossem recorrentes. O episódio mais sério de desrespeito aos direitos humanos ocorreu em outubro de 1968, quando tropas do exército abriram fogo contra uma manifestação pacífica de estudantes no centro da Cidade do México.

Sikkink (1993) lembra que, surpreendentemente, o massacre atraiu pouca atenção e condenação do plano internacional, a despeito do fato de que a Cidade do México hospedaria os jogos olímpicos apenas dez dias depois do incidente. Isso porque “a rede internacional de direitos humanos, e a consciência e práticas de direitos humanos que ela criou ainda não existiam em 1968 (...) Como não havia nenhuma fonte crível independente de informação sobre direitos humanos, o governo mexicano foi capaz de controlar as informações sobre o evento” (Sikkink, 1993, p. 428-9).

Essa situação perduraria ainda por bastante tempo, pois praticamente nenhuma atenção internacional quanto à questão dos direitos humanos no México existiria até meados da década de 1980. A rede internacional de direitos humanos na América Latina surgiria na década de 1970, mas seria apenas no final da década seguinte que a consciência sobre os direitos humanos penetraria a sociedade mexicana, tanto devido à proliferação de ONGs domésticas preocupadas com o assunto quanto à pressão exercida por ONGs transnacionais.

Se em 1984 eram apenas quatro as ONGs de direitos humanos no México, sete anos depois, em 1991, elas eram sessenta e, em 1993, existiam mais de duzentas ONGs independentes de ativismo e monitoramento de direitos humanos (*idem*, p. 430). O aparecimento dessas ONGs domésticas no México seria essencial para o funcionamento da rede transnacional e para a efetividade de suas demandas, pois as ONGs de direitos humanos nacionais são as ligações-chave dentro da rede, essenciais para que suas práticas sejam bem-sucedidas (Sikkink, 2006, p. 121). Isso porque são as ONGs domésticas que fornecem infor-

mações sobre violações de direitos humanos que, de outra forma, talvez não ultrapassariam as fronteiras nacionais e não chegariam à rede transnacional.

Um mínimo de organização da sociedade civil do país em questão precisa existir também em muitos casos para a própria efetividade da pressão sobre o governo local – muitas vezes a pressão externa não basta para mudar as políticas do Estado, e as ONGs transnacionais ao oferecerem recursos, treinamento e outras capacidades a grupos opositores domésticos, dentre eles ONGs, tornam-nos mais poderosos e capazes de pressionar o governo “de dentro” – dessa forma se concretiza a aliança transnacional dentro dos marcos do padrão bumerangue. Assim, a existência e o vínculo dessas organizações locais e nacionais com as ONGs transnacionais é importante para que estas últimas possam efetivamente confrontar as autoridades e órgãos governamentais envolvidos em práticas de desrespeito a normas internacionais de direitos humanos.

A criação da Academia Mexicana de Direitos Humanos (AMDH), em 1984, foi um marco nesse processo de surgimento de uma consciência sobre os direitos humanos no México e de ONGs associadas a essa temática (Velasco, 1999). Estabelecida por um grupo de importantes intelectuais, ativistas e políticos, a AMDH passou a treinar ativistas, e a promover a pesquisa e ensino sobre direitos humanos no país, contando com forte apoio da Fundação Ford, que forneceu a maior parte de seus recursos durante seus primeiros cinco anos de existência (Sikkink, 1993, p. 430).

O terremoto que atingiu o país em setembro de 1985 fez com que a atenção aos direitos humanos aumentasse mais ainda, pois durante as escavações das ruínas do prédio da Procuradoria Geral do Distrito Federal foram descobertos corpos de vários prisioneiros com sinais de tortura, o que causou comoção nacional na época. A ineficiência do governo para lidar com os efeitos catastróficos do terremoto impulsionou a organização da sociedade civil, a qual recebeu apoio e fundos de ONGs internacionais. Essa colaboração entre grupos da sociedade civil mexicana e ONGs internacionais quebrou velhos mitos segundo os quais no México toda atividade política deveria ser canalizada por meio do Estado, e o resultado final disso teria sido o aumento na confiança da capacidade de atuação das ONGs.

Durante esse mesmo período, assistiu-se ainda às primeiras ocasiões em que as ONGs internacionais de direitos humanos dirigiram sua atenção para o caso mexicano. Em 1984, a Americas Watch lançou um relatório sobre o tratamento concedido pelo governo mexicano aos refugiados guatemaltecos e, em 1986, a Anistia Internacional publicou um relatório sobre a violência rural no México. A publicação desses dois relatórios abalou a imagem e identidade do México como país defensor dos direitos humanos, mas naquele momento e, mais especificamente, até 1988, o governo mexicano não alterou suas práticas e políticas concernentes ao tema (*idem*, p. 431).

Para Sikkink, o ano de 1988 marca o aparecimento de

um novo contexto político doméstico e internacional para o México, que tornou o governo do país mais sensível às críticas às violações dos direitos humanos. A partir desse momento, a vulnerabilidade do Estado mexicano à pressão da rede de direitos humanos cresceria. Internamente, a atividade das ONGs, tanto nacionais quanto transnacionais, que se avolumava na época, coincidiu com um processo de mudança doméstica, marcada por um momento de recuperação de uma grave crise econômica e também pelos

Por ocasião do terremoto de 1985, a colaboração entre grupos da sociedade civil mexicana e ONGs internacionais quebrou o mito segundo o qual toda a atividade política deveria ser canalizada por meio do Estado.

sinais, mais evidentes a partir da eleição de 1988, de uma crise política e de legitimidade do governo Salinas¹⁴ e do próprio modelo de um regime de partido hegemônico único, dominado pelo PRI.

Antes das eleições de 1988, o PRI sofreu uma séria cisão interna; Cuauhtemoc Cárdenas, até então membro do PRI, uniu-se a outros membros descontentes do partido, numa coalizão política de esquerda que depois constituiria o PRD (Partido da Revolução Democrática)¹⁵, a qual lançou seu nome à presidência em 1988, desafiando, pela primeira vez com real perigo, o PRI. Além do PRD, o PAN (Partido Ação Nacional) também passaria a desempenhar um papel político muito mais importante no país depois das eleições fraudulentas de 1988. O PRI assistia ao fortalecimento da oposição doméstica como nunca antes na história do México pós-1929, e o seu predomínio na vida política do país mostrava sinais de esgotamento.

O PAN ligou seus interesses ao de certas ONGs e encaminhou denúncias à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) sobre irregularidades cometidas pelo PRI nas eleições estaduais de Durango, em 1985, e de Chihuahua, em 1986. Aproveitando-se da amplitude da concepção de direitos humanos da Declaração Universal dos Direitos Humanos, as ONGs que abordam a questão dos direitos humanos podem trabalhar na defesa da democracia, incorporando o tema eleitoral. A resposta da CIDH sobre as denúncias do PAN foi a de que a Comissão era competente para analisar os casos relativos a eleições, já que a Convenção Americana sobre Direitos Humanos garantia o direito a votar e ser eleito, e recomendou-se ao governo uma reforma de suas leis eleitorais. Do outro lado da disputa, o governo mexicano argumentava que essa era uma interferência indevida da OEA, que feria sua soberania e a própria carta da organização¹⁶.

Esse caso revela o crescimento da oposição doméstica, a internacionalização do tema da democracia no México, junto com os direitos humanos, e a própria erosão do po-

der do PRI. Ainda que contrário à decisão da CIDH frente à reclamação do PAN, o governo entrou em negociação com os partidos políticos e começou a modificar leis e procedimentos eleitorais. O regime estava mais enfraquecido domesticamente, e a atenção internacional ajudou a criar um espaço político protegido para a proliferação de ONGs mexicanas. Devido ao aumento da pressão e organização social, e da abertura econômica, havia maiores limites ao uso da coerção, cujos custos haviam se elevado sobremaneira. Isso implicou o afrouxamento dos controles autoritários que, por seu turno, favoreceu a organização da sociedade civil (Rangel, 2004, p. 518), a qual, por fim, como num ciclo, ao se organizar contribuiria ainda mais com sua pressão para o subsequente aumento do afrouxamento dos controles autoritários do país.

Se domesticamente esse era o contexto que tornava o governo mais sensível às críticas de violações dos direitos humanos, no plano internacional, o México, em 1990, iniciou negociações com os Estados Unidos e Canadá para a assinatura do NAFTA, que entraria em vigor em 1994. Frente à crítica de ONGs nacionais e internacionais, o governo Salinas se viu obrigado a dar mais importância ao tema dos direitos humanos, sobretudo no plano doméstico, encarando a realidade das inúmeras violações cometidas no país, muitas vezes pelas forças de segurança, porque era objetivo prioritário da política externa mexicana naquele período a negociação do NAFTA, e o tema das violações de direitos humanos poderia afetar de forma negativa este processo.

Redes transnacionais de defesa da democracia e direitos humanos estabeleceram laços muito próximos com grupos opositores e organizações cívicas mexicanas com a finalidade de pressionarem o governo mexicano por maior abertura e respeito aos direitos humanos no país. Esses vínculos propiciaram recursos, proteção e acesso à mídia e ao Congresso norte-americano, fortalecendo as organizações mexicanas de oposição e suas demandas por maior abertura democrática (Chand, 1997, pp. 553-554)¹⁷. O NAFTA aumentou dramaticamente a importância do México na arena política dos Estados Unidos (Kaufman Purcell, 1997), forçando os governos mexicanos a “aceitarem o escrutínio do Congresso, de grupos públicos de interesse, e de uma miríade de comitês e comissões, todos norte-americanos” (Centeno, 1994, p. 240 *apud* Levitsky e Way, 2005, p. 25).

Segundo Levitsky e Way (2005), a cobertura internacional mais intensificada da mídia internacional e a influência das redes transnacionais de direitos humanos aumentaram a reverberação potencial mesmo dos menores abusos, e como a liderança tecnocrática do PRI tinha apostado o futuro mexicano na estratégia de integração econômica com os Estados Unidos, ela estava muito preocupada com a imagem internacional do México e com o dano que

poderia ser causado a ela pelo impacto de relatórios de ONGs que criticavam a situação dos direitos humanos e da democracia no país. No mesmo sentido, Rangel argumenta que “A preocupação do governo salinista pela sua imagem internacional, particularmente ante o público estadunidense, devia-se ao crescente interesse dele, mais especificamente dos chamados setores não oficiais – igrejas, sindicatos, organizações sociais – pelo que se passava no México” (Rangel, 2004, p. 518).

Em 1990, por exemplo, a Americas Watch produziu um relatório bastante crítico sobre a situação de direitos humanos no México e que obteve ampla cobertura pela mídia mexicana e norte-americana, atraindo atenção especial em Washington, onde se iniciavam as negociações do NAFTA. Como resultado do relatório, o Congresso norte-americano, que nunca havia realizado audiências sobre a situação geral dos direitos humanos no México, assistiu, em setembro do mesmo ano, nos Subcomitês de Direitos Humanos e Organizações Internacionais, e no de Assuntos Hemisféricos Ocidentais da Câmara dos Representantes, à realização de audiências sobre direitos humanos no México, que além de ouvirem o Departamento de Estado contaram com apresentações da Anistia Internacional e da Americas Watch.

O governo Salinas, com uma margem mínima de manobra, dada a grave crise econômica pela qual passava o México, e questionado pelas eleições de 1988, com um novo modelo econômico em marcha e expectativas de iniciar as negociações do NAFTA, era dentro e fora do México mais frágil do que nunca (Rangel, 2004, p. 519).

Nesse contexto, então, o PRI foi induzido a fazer uma série de concessões liberalizantes, entre elas as reformas eleitorais de 1990, que por fim contribuiriam para minar pouco a pouco sua hegemonia política. Dentre as concessões, deve ser sublinhada ainda a criação da Comissão Nacional de Direitos Humanos (CNDH), em junho de 1990; o governo mexicano pretendia com isso demonstrar ao Congresso, governo e público norte-americanos que tinha a questão dos abusos aos direitos humanos sob seu controle, buscando, com isso, resguardar a imagem externa do México de possíveis repercussões negativas das queixas sobre violações de direitos humanos. Os relatórios regulares da CNDH eram publicados também em inglês e enviados por correio para ONGs de direitos humanos nos Estados Unidos, como parte da campanha do governo Salinas para apresentar-se como um governo reformista e preocupado com a questão dos direitos humanos ao público norte-americano.

O momento de criação da CNDH, em junho de 1990, é bastante ilustrativo do argumento aqui defendido a respeito do papel de mobilização da vergonha (*shaming*) desempenhado pelas ONGs transnacionais e sobre as reações do governo mexicano a essa estratégia e seus impactos, preocupado com sua imagem internacional num momento de vulnerabilidade interna e externa. A CNDH surge jus-

tamente após o brutal assassinato pela polícia de Norma Corona Sapiens, ativista de direitos humanos e presidente do grupo não-governamental Comissão em Defesa dos Direitos Humanos, no estado de Sinaloa, em maio de 1990. Nesse instante iniciavam-se as negociações do NAFTA, e o incidente causou uma crise que abalava a imagem internacional do México – a CNDH era criada, portanto, para conter e aplacar eventuais críticas ao país que poderiam prejudicá-lo no curso das negociações comerciais.

Velasco (1999) salienta que a estratégia do governo Salinas parece ter tido êxito, já que o tema dos direitos humanos no México não foi um obstáculo para as negociações do NAFTA, mas o levante zapatista, em 1994, unido a um contexto de crescente abertura político-social do país e de grave crise econômica, novamente colocaria em xeque a boa imagem do país, criando novos problemas para o novo governo mexicano, sob liderança do presidente Zedillo. O movimento zapatista gerou grande atenção internacional e provocou um influxo de ONGs estrangeiras para o México, o que não permitiu ao governo a opção do uso da força contra o levante devido ao temor de que a reação internacional poderia afugentar investidores estrangeiros e criar uma crise na implantação do NAFTA, que então entrava em vigor (Kaufman Purcell, 1997, p. 149).

O governo Zedillo (1994-2000): Concessões Táticas e Reconhecimento da Validade das Normas

Nesse contexto, a estratégia do novo governo do presidente Zedillo foi a de tomar a iniciativa, convidando oficialmente organizações governamentais e não-governamentais internacionais para investigarem a situação dos direitos humanos no país. Ressaltam-se as visitas de representantes da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), em julho de 1996, do relator especial contra a tortura da Comissão de Direitos Humanos da ONU, Nigel Rodley, em meados de 1997, do Secretário-Geral da Anistia Internacional (AI), Pierre Sané, em setembro de 1997, do Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, em julho de 1998, e de Mary Robinson, Alta Comissária para os Direitos Humanos da ONU, em novembro de 1999.

Mas se os convites representaram em si mesmos uma tendência de mudança da prática tradicional da diplomacia mexicana, permanecia ainda uma linguagem não-intervencionista e o hábito de não cumprir as recomendações dos visitantes, o que configurava flagrante característica de continuidade (Velasco, 1999, p. 439). O governo possuía, assim, uma posição ambígua que seria constante durante todo o período da presidência de Zedillo: aceitou-se redefinir o conceito tradicional de soberania ao concordar com a legitimidade das demandas internacionais, mas a mudança muitas vezes ainda se limitava apenas ao discurso (Rangel, 2004, p. 527). Velasco argumenta que essas características ilustram “(...) a transição do fim da fase de negação para uma política mais sistemática de concessões táticas e, finalmente, para o reconhecimento da validade

da norma para o caso mexicano” (Velasco, 2005, p. 9).

Várias mudanças ocorreram na política externa mexicana, portanto, durante o governo Zedillo, dentre as quais, como já destacado, deve salientar-se o importante papel das visitas de membros de organizações internacionais e ONGs transnacionais preocupados com os direitos humanos no país, o que corrobora nossa segunda hipótese que destaca a existência de mudanças da política externa de direitos humanos do México já antes do governo Fox. O levante zapatista e graves violações aos direitos humanos cometidas no país não só atraíram maior atenção internacional, mas fizeram com que muitos atores externos fossem até o México avaliar a situação.

Os representantes da CIDH, em julho de 1996, investigaram casos de violações de direitos humanos e inspecionaram a questão da militarização da segurança pública, a partir de informações e queixas concedidas por ONGs mexicanas, dentre as quais se destaca a Red Nacional de Organismos de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todos”, que destacou a militarização e a situação de instabilidade generalizada no país, a repressão da sociedade civil organizada e o aumento da delinquência (Velasco, 1999, p. 440). Mais uma vez, as ONGs mexicanas buscavam vínculos com atores da rede transnacional de direitos humanos para pressionar o governo mexicano.

A viagem do relator especial contra tortura da Comissão de Direitos Humanos da ONU também demonstrou esse diálogo com ONGs mexicanas, que se aproveitaram da visibilidade internacional da visita para ampliar a rever-

A resistência do governo mexicano em aceitar a cláusula democrática exigida pela UE para assinar um acordo comercial custou caro para o país.

beração de suas demandas, com isso esperando pressionar de forma mais efetiva o governo mexicano. Um dos objetivos centrais de Nigel Rodley era investigar casos de violações de direitos humanos cometidos pelo exército nos estados de Chiapas, Guerrero e Oaxaca. Rodley se reuniu com representantes de várias ONGs, como o Centro de Derechos Humanos Agustín Pro, o Centro Fray Francisco de Vitória, a Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos, a Acción de los Cristianos para la Abolición de la Tortura, e a Comisión de Defensa de los Derechos Humanos (Coddehum) de Guerrero (Velasco, 1999, Rangel, 2004).

Analisando as implicações de tais visitas, Velasco (1999) afirma que elas representavam uma alteração da posição do governo, que não mais via a presença de representantes de organizações internacionais como questionamentos à soberania do México, mas como meios para melhorar os procedimentos domésticos de proteção dos direitos humanos. Esse tipo de mudança da postura do governo reforça, mais

uma vez, não só nosso argumento de que a política externa mexicana relativa aos direitos humanos vinha sofrendo alterações muito antes da chegada de Fox a Los Pinos, mas também a importância da pressão internacional representada pela ação da rede transnacional de direitos humanos, e o seu papel para a promoção da democracia no México e para a alteração de suas práticas e posturas com relação aos direitos humanos tanto no plano doméstico quanto no externo ao longo da década de 1990.

Já Rangel frisa que a intromissão da ONU no tema dos direitos humanos também refletia uma mudança da política exterior mexicana, pois pouco antes da presidência de Salinas o governo havia declarado que a ONU poderia intervir nesses assuntos apenas em casos de violações massivas e quando as instâncias internas tivessem se esgotado (Rangel, 2004, p. 528); menos de dez anos depois, o governo mexicano estava convidando membros de organizações internacionais para avaliar a situação doméstica dos direitos humanos. No entanto, um dos propósitos mais importantes do governo do México era externo, i.e., que a ONU e a CIDH constatassem os esforços governamentais na luta contra a tortura (Velasco, 1999, p. 443). Mais uma vez, como já ocorrera no governo salinista, a preocupação em transmitir uma boa imagem internacional do país era essencial, pois se passava por um momento de recuperação de uma grave crise econômica enquanto ainda se desenrolava o conflito em Chiapas¹⁸.

As tensões presentes em tal estratégia do governo ficariam claras, porém, em setembro de 1997, quando da visita do Secretário-Geral da Anistia Internacional ao México, Pierre Sané. A visita não havia sido organizada pelo governo, mas obteve dele sua permissão. Sané se encontrou com diversos representantes de ONGs mexicanas, congressistas, membros do Judiciário e da Igreja Católica. Porém, frente às suas duras críticas

à situação dos direitos humanos no México, o presidente Zedillo recusou-se a receber Sané em um encontro que havia sido programado anteriormente. Isso porque “(...) ainda que o governo aceitasse a norma, ele não reconhecia que qualquer ator estrangeiro tinha legitimidade para demandar seu cumprimento; ONGs internacionais não eram interlocutores válidos para o governo Zedillo” (Velasco, 2005, p. 10). Em resposta, a Anistia Internacional afirmou que iniciaria uma campanha internacional para denunciar todas as violações que ocorriam no México.

Uma das consequências mais diretas da visita de Sané e da tensão por ela ocasionada foi o impacto negativo sobre o processo de negociação do acordo de livre comércio entre México e União Européia (UE). A negociação da liberalização comercial foi condicionada pela União Européia a uma primeira etapa de discussão política que envolvia a incorporação de uma cláusula democrática ao acordo comercial. Primeiramente, então, negociou-se o Acordo de Parceria Econômica, Coordenação Política e Cooperação,

processo que se iniciou em finais de 1993 e terminou apenas em 8 de dezembro de 1997, para, só depois, firmar-se o Acordo de Livre Comércio, cujas negociações se estenderam de julho de 1998 a novembro de 1999.

A demora do processo de discussão política foi gerada pela insistência da UE de incluir uma cláusula democrática no acordo com referências aos direitos humanos enquanto o México mantinha sua postura tradicional de rechaço a tal cláusula, invocando o princípio de não-intervenção – desde dezembro de 1995, a Secretaria de Relações Exteriores

O processo de organização da sociedade civil mexicana, acelerado pelo descontentamento com a lenta transição democrática, foi essencial para o sucesso da rede transnacional.

manifestou a postura oficial do governo de não aceitação da cláusula (Espinosa, 2003, p. 900). O temor do governo mexicano era o de que a cláusula fosse um canal para uma maior ingerência do Parlamento e das ONGs europeus na questão do conflito de Chiapas – segundo Espinosa, ante a incerteza que ainda existia em 1995 sobre o desenvolvimento do conflito, a adoção de uma cláusula condicionante representava o risco de o governo poder ficar preso a sanções de tipo comercial, fundamentadas numa interpretação tendenciosa dos direitos humanos, e a cláusula ainda poderia constituir um precedente perigoso (*idem*, pp. 900-901).

A insistência do governo mexicano de não aceitar a cláusula trouxe altos custos para o país: as negociações ficaram paradas por sete meses e o governo, que tentava projetar uma imagem de um país democrático, se desacreditava no plano internacional (*ibidem*). Como a conclusão do acordo era prioridade da política externa mexicana¹⁹, o governo resolveu, em abril de 1997, aceitar a cláusula, para que as negociações técnicas a respeito dos temas econômicos do acordo pudessem ser iniciadas, justificando a decisão com o argumento de que a democracia era a prática de todos os dias no México, e que a cláusula não era uma imposição ao país, mas antes um instrumento recíproco, que pedia a obrigação de ambas as partes, México e União Européia.

Rangel afirma que durante todos esses anos durante os quais se estenderam as diversas negociações dos acordos, “a situação dos direitos humanos causou agitação no Parlamento Europeu, como consequência do *lobby* das ONGs, que o visitaram em numerosas ocasiões para oferecer seu testemunho e acompanharam os eurodeputados em suas visitas no país” (Rangel, 2004, p. 531). Depois da queda do muro de Berlim e como parte da estratégia de incorporação dos países ex-comunistas ao bloco ocidental, a UE incluiu em todos seus acordos de associação econômica e cooperação uma cláusula condicionante que estabelece a necessidade de respeito à democracia e aos

direitos humanos para a continuidade dos tratados acordados (Espinosa, 2003). Segundo Rangel, entretanto, para além dessa política do bloco é preciso notar que o *lobby* constante e as pressões políticas das ONGs no Parlamento Europeu contribuíram para que a UE não desistisse do seu interesse, qual seja, que o México aceitasse a cláusula democrática.

Diversas ONGs européias, norte-americanas e alguns eurodeputados levantaram dúvidas sobre o que entendiam ser a repentina e pouco crível mudança de atitude do governo Zedillo frente aos direitos humanos – para esses grupos, as alterações e transformações tinham por objetivo somente obter a vitória diplomática com a conclusão do acordo comercial. Em outubro de 1997, um mês depois do incidente envolvendo o governo mexicano e a Anistia Internacional, Zedillo visitou a França como parte de uma viagem por vários países europeus para promover o acordo entre México e UE, e reuniu-se com várias ONGs francesas, excluindo a AI do encontro.

Os representantes das ONGs presentes questionaram a situação dos direitos humanos no México e perguntaram ao presidente por que não havia recebido Sané e pediram, ainda, explicações sobre a expulsão de observadores da Federação Internacional de Direitos Humanos do país, lembrando que semelhante medida não havia sido tomada nem mesmo pelo governo Pinochet no Chile. Nessa atmosfera, as ONGs ameaçaram impedir a assinatura do acordo comercial com a UE a menos que o país mudasse radicalmente sua posição quanto aos direitos humanos (Velasco, 1999, p. 445). Sané, da Anistia Internacional, não limitou o *lobby* de sua organização à UE; ele visitou os Estados Unidos e defendeu o cumprimento pelo governo Zedillo dos compromissos de direitos humanos (Rangel, 2004, pp. 532-533).

O assassinato de 45 camponeses do povoado de Acteal, no estado de Chiapas, em 22 de dezembro de 1997, cometido por um grupo paramilitar ligado ao PRI gerou uma forte campanha informativa na Europa, cujo resultado mais notável foi a exigência feita pelo Parlamento Europeu em 15 de janeiro de 1998 ao governo Zedillo para que ele trabalhasse pela punição de todos os responsáveis pelo crime (*idem*, p. 533). Pouco tempo depois, em março do mesmo ano, a Comissão Civil Internacional de Observação dos Direitos Humanos (CCIODH) publicou um relatório em que recomendava o estabelecimento de um mecanismo de segurança da cláusula democrática e de direitos humanos como parte do acordo, e afirmava a possibilidade de acusar o governo mexicano de genocídio no caso do conflito em Chiapas (Velasco, 1999, p. 446). Como resultado de todas essas pressões, os integrantes dos partidos majoritários do Parlamento Europeu insistiam na importância de contar com um instrumento jurídico que permitisse pressionar o México em favor dos direitos humanos e sociais dos mexi-

canos (Rangel, 2004, p. 534).

Acuado por todas essas pressões e pela condicionalidade do acordo comercial com a UE que exigia a prévia aceitação da cláusula democrática, o governo mexicano resolveu acatá-la, como dito, em abril de 1997. Todavia, a atuação da rede transnacional de ONGs mexicanas e internacionais continuaria, agora em uma campanha cujo objetivo era o cumprimento pelo governo mexicano da cláusula democrática, campanha essa que se mantém até hoje, de forma bem institucionalizada²⁰. A Iniciativa de Copenhague para a América Central e México (CIFCA), um ampla rede de ONGs européias, em coordenação com a Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC), decidiu lançar uma campanha de informação sobre a situação dos direitos humanos no México na UE e no Parlamento Europeu²¹; de forma independente, a Federação Internacional de Direitos Humanos, a AI e a HRW também se uniram a essa campanha, e juntas exigiam um relatório anual do governo mexicano sobre os direitos humanos que fosse elaborado com base nas informações de ONGs mexicanas.

A reação do governo foi, num primeiro momento, a de recorrer a medidas autoritárias contra membros de ONGs. As leis migratórias passaram a ser aplicadas de forma estrita, o que permitiu a expulsão de vários representantes de ONGs internacionais e, ademais, foi elaborada uma legislação que dificultava a ação de observadores internacionais (Velasco, 1999, 2005, Rangel, 2004). Mas isso apenas demonstrava a fraqueza de um governo autoritário que já há uma década enfrentava a sociedade civil organizada. Ainda que implantasse esse tipo de medida, o governo teve, por fim, de aceitar as exigências estrangeiras, e “a chave da debilidade de seu governo [do presidente Zedillo] estava na abertura econômica e comercial” (Rangel, 2004, p. 538). Mais uma vez, a necessidade da conclusão do acordo comercial e da inserção econômica internacional privilegiada que ele supostamente ofereceria ao país tornavam o Estado mexicano mais vulnerável a críticas que afetavam sua imagem, e a rede transnacional de ONGs, que agora unia organizações de direitos humanos, mas também organizações contrárias aos termos da abertura econômica e comercial mexicana, soube aproveitar-se desse contexto para exercer sua pressão sob o governo mexicano, exigindo dele alterações de suas políticas.

Nesse sentido, questionamentos sobre a democracia e os direitos humanos do país realizados pelas redes transnacionais de ONGs mexicanas e internacionais tiveram um forte impacto sobre a política externa mexicana porque foram capazes de se atrelar às discussões das negociações de abertura econômica e comercial do México, aproveitando-se dessa conjuntura crítica para o governo, quando ele ficava mais exposto e vulnerável às pressões internacionais, dada a sua preocupação com a imagem internacional do país.

Além da extrema vulnerabilidade do governo ao exterior, capitalizada pela rede internacional de direitos huma-

nos, havia ainda um enorme conjunto de pressões internas acumuladas durante o longo predomínio autoritário do regime do PRI, e o processo de organização da sociedade civil mexicana, acelerado pelo descontentamento com a lenta transição democrática, foi também essencial para o sucesso da rede transnacional, já que sem vínculos locais suas ações ficariam comprometidas. Com a aceitação da cláusula democrática, por fim, veio também a aceitação da jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos, em maio de 1998, e do Tribunal Penal Internacional, em setembro de 2000 – o êxito das ONGs forçou o governo mexicano a redefinir seu conceito de soberania, o que explica também em parte essas decisões.

Considerações Finais

A despeito da presença e importância de atores transnacionais não ser uma novidade para a política externa mexicana, o tipo de atores transnacionais e sua vinculação com os assuntos de direitos humanos e democracia a partir do final da década de 1980 representaram para a diplomacia mexicana um novo desafio, que não lhe permitiu manter a continuidade de sua posição tradicional a respeito dessas matérias (Velasco, 1999).

A atividade das ONGs, tanto nacionais quanto transnacionais, coincidiu com um processo de mudança doméstica, marcada por um momento de recuperação de uma grave crise econômica e também pelos sinais, mais evidentes a partir da eleição de 1988, de uma crise política e de legitimidade do governo Salinas e do próprio modelo de um regime de partido hegemônico único. Isso tudo ocorria justamente num momento crítico para o país, que alterava o seu padrão de inserção econômica internacional e dependia de uma boa imagem internacional para forjar a aliança comercial com os Estados Unidos. A fragilidade do governo nesse contexto tornava-o mais vulnerável às críticas dirigidas à situação dos direitos humanos no país, e a rede transnacional de direitos humanos, em meio a essa conjuntura crítica, conseguiu, em aliança com ONGs mexicanas, utilizar as normas internacionais referentes à área para pressionar mudanças de política do Estado mexicano.

Como salientam Keck e Sikkink, os Estados que são alvos da ação das redes de ativismo transnacional de direitos humanos “(...) podem experimentar maior vulnerabilidade em conjunturas particulares, como foi o caso do México durante as negociações do Acordo de Livre Comércio da América do Norte; a necessidade do México de salvaguardar seu prestígio naquele contexto permitiu uma abertura de oportunidades tanto para as redes ambientais quanto para as de direitos humanos para pressionarem reivindicações” (Keck e Sikkink, 1998, p. 208).

Assim, as ONGs de direitos humanos foram bem-sucedidas porque aproveitaram a conjuntura crítica pela qual o regime passava – ele tinha uma legitimidade interna e externa precária, fruto das crises econômica e política, e,

nesse contexto, o governo queria recuperar sua boa imagem e o respaldo do exterior, objetivos que para serem alcançados dependiam decisivamente do posicionamento das ONGs (Rangel, 2004).

As ONGs entenderam esse seu poder relativo frente ao governo, que estava preocupado em construir uma boa imagem no plano internacional, de um país comprometido com os valores do livre mercado e democracia, e conseguiram vincular seus temas de interesse a tópicos econômicos e comerciais centrais para o governo, influenciando, por exemplo, o curso e resultado de negociações comerciais

A necessidade de concluir o acordo comercial com a UE tornou o Estado mexicano mais vulnerável a críticas, e a rede internacional de direitos humanos soube aproveitar-se disto.

como o NAFTA e o tratado de livre comércio entre México e União Europeia. Dessa maneira, a aliança entre ONGs nacionais e transnacionais que compunham a rede de direitos humanos, agindo segundo o padrão bumerangue, ameaçou e constrangeu o objetivo inicial do governo salinista de uma transição seletiva – liberalização econômica sem liberalização política.

Desse modo, impôs-se ao Estado um grau de ingerência de atores transnacionais em aspectos que anteriormente se consideravam de exclusiva jurisdição interna, e o governo passou a reconhecer a validade das demandas internacionais em assuntos como direitos humanos, mudando, por fim, suas práticas nessa matéria, ainda que muitas vezes, nos estágios iniciais das mudanças, apenas no discurso. Todavia, ainda que limitada, essa mudança retórica indicava pelo menos “(...) o reconhecimento de que havia certos argumentos que ante o exterior eram inadmissíveis” (Rangel, 2004, p. 511). Assim, as ONGs teriam impulsionado a internacionalização do assunto dos direitos humanos no México, obrigando o governo a modificar, paulatinamente, sua política exterior tradicional.

Nas palavras do autor, “(...) o Estado mexicano modificou suas respostas ante a internacionalização do tema dos direitos humanos, internacionalização que foi notoriamente forçada a partir do exterior (...) se não tivesse existido a pressão política das ONG, o Estado não teria atuado da maneira como o fez e, portanto, não teria modificado sua política tradicional: não unicamente na retórica, senão por meio de novas estruturas jurídico-institucionais ou no rigor na aplicação das disposições legais” (*idem*, p. 515).

Meyer (1991), como já dissemos, em pesquisa desenvolvida no final da década de 1980, argumentou que o papel das pressões internacionais na promoção da democracia no México era bastante limitado. O autor lembrava que a pressão internacional mais forte que poderia haver em favor da democratização, de origem norte-americana, era bastante moderada – seria possível inclusive afirmar que

o México seria a exceção à regra da política de exportação da democracia dos Estados Unidos, como também Mazza (2001) e muitos outros autores defendem. Por razões de segurança, com a finalidade de evitar a possível instabilidade derivada da promoção ativa da democracia no México ou de um processo de transição, a política tradicional dos Estados Unidos tendeu sempre à manutenção dessa posição. Ela seria ainda mais reforçada quando, em finais da década de 1980, o temor da vitória de Cuauhtémoc Cárdenas, da então Frente Democrática Nacional (FDN), pôs fim a qualquer interesse do governo norte-americano numa “transição mexicana” – a motivação a favor da democracia existia apenas quando o PAN figurasse como o sucessor do regime *priísta*.

No entanto, acreditamos ser necessário rever essa tese hoje, à luz da atuação da rede internacional de direitos humanos durante a década de 1990 no México. Uma afirmação como a de Meyer, que se centra apenas nas relações interestatais – a existência ou não de pressão do governo norte-americano sob o governo mexicano na matéria de promoção da democracia – desconsidera o plano transnacional e o impacto que a ação combinada de ONGs mexicanas e transnacionais teve sobre políticas domésticas e externa do Estado no decorrer da década, até o início do governo Fox, período brevemente analisado neste artigo.

Mais uma vez, como bem lembra Risse-Kapen (1995, 1999), em vez de se examinar as relações internacionais a partir de uma visão centrada no Estado, é muito mais proveitoso tentar entender como o mundo estatal interage com o “mundo da sociedade” nas relações transnacionais. Assim, embora o governo norte-americano não pressionasse o mexicano, é necessário extrapolar o âmbito meramente estatal e lembrar que uma série de atores de origem norte-americana, mas operando transnacionalmente, na rede de direitos humanos, tentou influenciar o Estado mexicano, e em alguns casos obteve sucesso em suas demandas, em especial naquelas circunstâncias críticas de abertura comercial em que o governo precisava manter a boa imagem internacional do país.

Como tentamos demonstrar, práticas e políticas estatais relativas aos direitos humanos foram alteradas, e a ação das ONGs de direitos humanos muitas vezes também se expandiu para áreas afins, como a promoção da democracia. Por exemplo, durante o governo salinista, algumas ONGs aproveitaram-se do fato de constar da Convenção Americana de Direitos Humanos o direito de votar e ser eleito para exigir reformas eleitorais. Esse processo se intensificaria com os anos, e a pressão internacional contribuiu para o apressamento de outras reformas e para a própria abertura do regime. A atenção internacional que recaía sobre o México devido às violações aos direitos humanos, tornadas visíveis pela rede transnacional, também lançou luz à falta de democracia no país, em especial no que dizia respeito às fraudes eleitorais. A aceitação da cláusula de

mocrática pelo México no acordo com a União Européia, que foi duramente defendida por ONGs européias, muitas das quais em aliança direta com grupos de ONGs mexicanas, foi apenas o coroamento, no final da década, desse processo que já se desenrolava.

Esses elementos, por fim, levam-nos a uma última conclusão, relativa à nossa segunda hipótese, qual seja a de que os fatores que contribuíram para a definição de uma política externa mexicana diferente quanto ao tema dos direitos humanos não datam totalmente do processo de alternância política consolidado com a vitória de Vicente Fox no ano 2000. A política ativa de promoção de direitos humanos estabelecida como objetivo central da política externa do “gobierno del cambio” tem suas raízes já nos governos anteriores de Zedillo e Salinas, que fizeram importantes concessões na área – a aceitação da jurisdição da CIDH data, por exemplo, do governo Zedillo. Fatores domésticos e internacionais já pressionavam o governo com o objetivo de conseguirem alterações nas políticas externa e doméstica tradicionais mexicanas desde pelo menos o final da década de 1980, e esperamos ter demonstrado em especial a importância da dinâmica transnacional nesse processo. Assim, a mudança da política externa mexicana não ocorreu repentinamente a partir do ano 2000, pois ela já estava em operação bem antes da mudança formal do regime político no país.

Referências Bibliográficas

- CAMERON, Maxwell A., WISE, Carol. “The Political Impact of NAFTA on Mexico: Reflections on the Political Economy of Democratization”, *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, Vol. 37, 2004.
- CHABAT, Jorge. “The Vicious Circle of Nationalism: How the Mexican Elites Created the Myth of Anti-U.S. Feelings”, Paper apresentado no Encontro Annual da International Studies Association (ISA), 2006.
- CHAND, Vikram K. “Democratisation from the Outside in: NGO and international efforts to Promote Open Elections.” *Third World Quarterly*, Vol. 18, No. 3, 1997.
- DOMÍNGUEZ, Jorge I., FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael. *The United States and Mexico: Between Partnership and Conflict*. New York: Routledge, 2001.
- ESPINOSA, Álvaro Castro. “Tan lejos de Europa y tan cerca de los Estados Unidos. Orígenes, negociación y perspectivas del acuerdo político y comercial entre México y la Unión Europea”, *Foro Internacional*, octubre-diciembre, 2003.
- GOCHMAN, Benjamin Paul. *Networks, neoliberalism, and NAFTA: Economic technocrats and policy change in Mexico, 1982-1997*. Tese de Doutorado, Universidade de Denver, 1998.
- GONZÁLEZ, Guadalupe González. “Las bases internas de la política exterior: realidades y retos de la apertura económica y la democracia”. Documento de Trabalho, n.131, CIDE, 2005.
- GRAVES, Raymond J. *Mexican Foreign Policy toward Cuba and its impact on US-Mexican Relations, 1970-1982*. Tese de Doutorado, Universidade de Miami, 1985.
- HUCK JR., James Douglas. *Reaching beyond borders: Mexican President Carlos Salinas de Gortari's Global Project and the Transformation of Mexican Foreign Policy*. Tese de Doutorado, Tulane University, 1997.
- KAUFMAN PURCELL, Susan. “The Changing Nature of US-Mexican Relations.” *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* Vol. 39, No. 1, 1997.
- KECK, Margaret, SIKKINK, Kathryn. *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca and London: Cornell University Press, 1998.
- _____. “Redes Transnacionales de Cabildeo y Influencia”, *Foro Internacional*, octubre-diciembre, 1999.
- KHAGRAM, Sanjeev, RIKER, James V., SIKKINK, Kathryn. “From Santiago to Seattle: transnational advocacy groups restructuring world politics”, in *Restructuring world politics. Transnational social movements, networks and norms*, University of Minnesota Press, pp. 3-23, 2002.
- LEVITSKY, Steven e WAY, Lucan A. “Linkage versus Leverage: Rethinking the International Dimension of Regime Change”, Sawyer Law and Politics Program, Campbell Public Affairs Institute, 2005.
- MAZZA, Jacqueline. *Don't Disturb the Neighbors: The U.S. and Democracy in Mexico, 1980-1995*. Routledge, 2001.
- MEYER, Lorenzo. “La crisis del presidencialismo mexicano”, *Foro Internacional*, enero-junio, 1996.
- _____. “Mexico: The Exception and the Rule” in *Exporting Democracy. The United States and Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1991.
- NACIF, Benito. “The Fall of the Dominant Presidency: Lawmaking under Divided Government in Mexico”. Paper apresentado na conferência “What Kind of Democracy Has Mexico? The Evolution of Presidentialism and Federalism”, Center for U.S.-Mexican Studies, UCSD, 2005.
- NETO, Octavio Amorim e SCHIAVON, Jorge A. “Las condicionantes internas de la política exterior de Brasil y México”, Documento de Trabalho, CIDE, 2004.
- RANGEL, Javier Treviño. “Las ONG de derechos humanos y la redefinición de la soberanía del Estado Mexicano”, *Foro Internacional*, julio-septiembre, 2004.
- RISSE-KAPEN, Thomas. “Bringing transnational actors

back in: an introduction” in *Bringing Transnational Relations Back in: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

_____. “Avances en el estudio de las relaciones transnacionales y la política mundial”, *Foro Internacional*, octubre-diciembre, 1999.

SCHIAVON, J.A. e MENA, A.O. “Liberalización Comercial y Reforma Burocrática en el área de tratados comerciales internacionales en México (1988-2000). México: CIDE Working Paper, n.69, 2001.

SIKKINK, Kathryn. “Human Rights, Principled Issue-Networks, and Sovereignty in Latin America”. *International Organization*, vol. 47, n. 3, 1993.

_____. “A emergência, evolução e efetividade da rede de direitos humanos da América Latina” in JELIN, Elizabeth e HERSHBERG, Eric, *Construindo a democracia: direitos humanos, cidadania e sociedade na América Latina*, Edusp, São Paulo, 2006.

VELASCO, Ana Covarrubias. “El Problema de los Derechos Humanos y los Cambios en la Política Exterior”, *Foro Internacional*, octubre-diciembre, 1999.

_____. “Human Rights and Mexican Foreign Policy”, Paper apresentado no Robarts Centre Canada-Mexico Seminar, Robarts Centre for Canadian Studies, York University, november, 2005.

_____. “Los Principios y la Política Exterior de México” in Jorge A. Schiavon, Daniela Spenser e Mario Vázquez (eds.), *En busca de una nación soberana: Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, CIDE-SRE, 2006.

WELDON, Jeffrey. “Political Sources of Presidencialismo in México”, in Scott Mainwaring e Matthew Soberg Shugart, eds., *Presidencialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

Notas

¹ Um caso parecido a esse foi o do Chile. Depois do golpe de Estado de 1973, o governo Echeverría rompeu relações diplomáticas com o Chile de Pinochet, justificando tal decisão devido à violação radical da ordem constitucional e à destruição da liberdade no Chile (Velasco, 2006, pp. 403-404).

² Ainda que o tema da democracia e dos direitos humanos não tenha aparecido nas negociações entre os governos dos Estados Unidos e México, a aproximação entre os dois países, de que resultou o NAFTA, suscitou em vários atores domésticos norte-americanos, entre eles ONGs e mesmo o Congresso, interesse pela situação dos direitos humanos no México. Como destacam Domínguez e Fernández de Castro, o NAFTA “expandiu o interesse público norte-americano sobre (...) assuntos mexicanos”, na medida em que a interação política entre os dois países “multiplicava-se em todos os níveis” (Domínguez; Fernández de Cas-

tro, 2001, pp. 92, 75).

³ Ao longo do texto defendemos, em acordo com as duas hipóteses apresentadas no artigo, que a ação da rede transnacional de direitos humanos contribuiu para o processo de liberalização política do México. Liberalização política é aqui entendida como um processo tanto de democratização interna do país quanto de alteração da concepção de soberania de país, que passou paulatinamente da defesa muitas vezes intransigente dos princípios de soberania e não-intervenção contra críticas externas dirigidas à situação doméstica relativa aos direitos humanos para a maior aceitação e defesa das normas de direitos humanos.

⁴ Para uma discussão revista e ampliada do tema, ver Risse-Kapen, Thomas. “Avances en el estudio de las relaciones transnacionales y la política mundial”, *Foro Internacional*, octubre-diciembre, 1999.

⁵ Em outro trabalho, Sikkink (1993) também argumenta que as políticas e práticas de direitos humanos estão contribuindo para uma transformação gradual, significativa e provavelmente irreversível da soberania, e que essa mudança não pode ser explicada sem levar em consideração o papel de atores não-estatais transnacionais.

⁶ A hipótese está em conformidade com o argumento de Keck e Sikkink, que afirmam que “a efetividade das redes transnacionais depende, em grande medida, da vulnerabilidade do Estado em questão” (Keck e Sikkink, 1998, p. 117), e com a explicação de Risse-Kapen (1995), segundo a qual, dentre outras variáveis, a estrutura interna do Estado funciona como uma variável interviniente entre a atividade transnacional (variável independente) e as políticas estatais (variável dependente); em outras palavras, a estrutura interna do Estado condiciona as possibilidades de êxito dos atores transnacionais.

⁷ Para sua efetividade, as pressões internacionais dependem de líderes preocupados com suas imagens internacionais, i.e., não basta que o tema dos direitos humanos esteja porventura vinculado a fluxos de comércio ou recursos para os esforços da rede serem bem-sucedidos – o país precisa ainda se importar com sua imagem internacional (Keck e Sikkink, 1998, p. 208, Sikkink, 2006, p. 121).

⁸ Presidencia de la República de los Estados Unidos Mexicanos, Primer Informe de Gobierno, 2001, disponível em <http://primer.informe.fox.presidencia.gob.mx/>. Último acesso em 6 de abril de 2007.

⁹ Presidencia de la República de los Estados Unidos Mexicanos, Primer Informe de Gobierno 2007, fonte: www.informe.gob.mx/5.0_DEMOCRACIA_EFECTIVA_Y_POLITICA_EXTERIOR_RESPONSABLE. Último acesso em 25 de novembro de 2007.

¹⁰ Mazza defende a pouca importância da pressão norte-americana pela democratização do México, a despeito do fato de os Estados Unidos terem conferido grande ênfase à promoção da democracia em sua agenda de política externa no pós-Guerra Fria. Prevaleceu, segundo a autora, entre os formuladores de política externa norte-americana uma política de silêncio quanto à situação doméstica mexicana, i.e., a postura seria a de não se fazer críticas ao México. O *policy mainstream* norte-americano estaria comprometido com a política de silêncio, dentre outras razões, devido ao temor de possíveis retrocessos nas relações bilaterais. Persistiam ainda o medo de uma reação nacionalista mexicana contra as pressões norte-americanas e o desejo de

salvaguardar as reformas econômicas levadas a cabo pelos presidentes mexicanos do PRI na década de 1990 (Mazza, 2001).

¹¹ Aqui se fala ao mesmo tempo de defesa da democracia e dos direitos humanos porque a ação das ONGs de direitos humanos muitas vezes também se expandiu para áreas afins, como a promoção da democracia – durante o governo salinista, p.ex., algumas ONGs aproveitaram-se do fato de constar da Convenção Americana de Direitos Humanos o direito de votar e ser eleito para exigir reformas eleitorais. Esse processo de defesa de direitos humanos e de interpretação do direito a eleições justas e livres como um direito humano por várias ONGs com os anos se intensificaria, e a pressão internacional contribuiu para o apresamento de outras reformas eleitorais e para a própria abertura do regime.

¹² Keck e Sikkink (1999) argumentam também que “Ao romperem-se os vínculos entre o Estado e os atores internos, põe-se em marcha o padrão “boomerang” de influência, característico das redes transnacionais de ativismo: em lugar de se dirigir a seu Estado, as ONGs nacionais buscam diretamente aliados internacionais para conseguir que se exerça pressão sobre este a partir do exterior” (Keck; Sikkink, 1999, p. 415).

¹³ Risse-Kapen afirma que “Os regimes e organismos internacionais aumentam o número de canais aos quais os atores transnacionais podem recorrer para influenciar as políticas dos governos. As instituições internacionais facilitam o *lobby* que realizam as redes transgovernamentais e as ONGs internacionais” (Risse-Kapen, 1999, pp. 395-396).

¹⁴ A crise de legitimidade do governo Salinas diz respeito, principalmente, às acusações de que sua vitória à presidência teria sido fruto de eleições fraudadas para impedir que Cuauhtémoc Cárdenas, candidato oposicionista, vencesse. Ademais, rompia-se com a prática oficial do passado, já que nesse período se consolida o programa que punha fim ao Estado intervencionista e se intensificam as políticas de liberalização econômica e reestruturação institucional-burocrática, medidas essas que eliminavam os meios tradicionais de legitimidade do regime (Rangel, 2004, p. 516). Todos esses elementos enfraqueciam o Estado no plano interno, tornando-o mais vulnerável não só a pressões externas, mas também a pressões da oposição doméstica que passa a crescer nesse período.

¹⁵ Nesse momento o movimento ainda se chamava Frente Democrática Nacional (FDN).

¹⁶ Além de recorrer à CIDH, o PAN internacionalizou também a disputa doméstica sobre a falta de democracia no país recorrendo a representantes de *think tanks* em Washington e a senadores norte-americanos, dentre eles o líder do Comitê de Relações Exteriores do Senado, o republicano Jesse Helms (Domínguez; Fernández de Castro, 2001, p. 107). De outro lado, Cuauhtémoc Cárdenas, candidato presidencial do PRD, e o senador Porfirio Muñoz Ledo, do mesmo partido, fizeram uma viagem aos Estados Unidos depois das eleições fraudulentas de 1988, argumentando, sobretudo junto aos congressistas democratas, que o México precisava se democratizar antes da assinatura do NAFTA (*idem, ibidem*).

¹⁷ Os escândalos eleitorais no México no final da década de 1980 ganharam repercussão internacional, sobretudo na mídia norte-americana, cuja cobertura sobre o México passou a tratar do tema. Novamente, a preocupação com a credibilidade e imagem internacionais fez com que o PRI permitisse a eleição de partidos

da oposição para o governo de certos estados e antes das eleições de 1994 uma série de medidas contra fraudes sem precedentes na história política do país foi tomada (Kaufman Purcell, 1997, p. 150). Além disso, permitiu-se a presença de observadores internacionais na que foi a eleição mexicana mais acompanhada internacionalmente até então (Chand, 1997, pp. 556-7).

¹⁸ Cabe lembrar ainda que pouco antes das eleições de 1994 o candidato à presidência do PRI e o presidente desse mesmo partido foram assassinados. Houve também grande pressão internacional sobre o andamento das eleições já que era vívida a lembrança do processo eleitoral de 1988, permeado por fraudes – nesse sentido, houve uma forte presença de observadores internacionais nas eleições de 1994.

¹⁹ O acordo com a União Européia era o principal objetivo da política externa do governo Zedillo. Ele reforçava a abertura econômica do país, diversificava suas relações comerciais, extremamente concentradas nos Estados Unidos, e ajudava a criar uma boa imagem do país – o México seria sócio comercial do segundo maior bloco comercial do mundo (Rangel, 2004, p. 531).

²⁰ A RMALC (Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio) e a CIFCA (Iniciativa de Copenhagen para a América Central e México), duas redes de ONGs, junto de outras dezenas de organizações do México e da União Européia encabeçam uma luta desde 1997, primeiramente voltada para tornar mais transparentes as negociações comerciais e para pressioná-las, no sentido de alterar seus termos para que se reconhecessem as assimetrias entre México e UE – dentro do México formou-se a rede Ciudadan@s Mexican@s Frente a la Unión Europea, em 1997, que incluía a RMALC e estabeleceu vínculos com ONGs européias participantes da CIFCA. Depois de aprovado o acordo a rede transnacional que agrupava ONGs mexicanas e européias passou a buscar a participação da sociedade civil européia e mexicana no monitoramento, cumprimento e controle do acordo. Em novembro de 2002 foi realizado o I Fórum com a Sociedade Civil México-União Européia, em Bruxelas, que teria sua edição em 2005, na Cidade do México, o que demonstra a institucionalização da rede mesmo depois de terminada a negociação do acordo comercial frente ao qual ela surgiu.

²¹ Cameron e Wise, comentando o impacto político do NAFTA sobre o México, argumentam que as negociações de livre comércio ofereceram uma oportunidade para o desenvolvimento de redes internacionais que ajudaram a “empoderar” movimentos populares que emergiam no México (Cameron e Wise, 2005, p. 308). Assim, grupos como a Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC) se combinaram na sua oposição ao livre comércio e em suas demandas por melhorias da situação de direitos humanos no país (Keck e Sikkink, 1998, pp. 110-116, 208).

O crescimento do orçamento de defesa chinês: características, prioridades e objetivos

Arthur Coelho Dornelles Jr.

Desde 1989, a República Popular da China (RPC) vem investindo pesadamente na modernização do Exército de Libertação do Povo (ELP), que é o principal segmento das forças armadas chinesas.¹ Isso tem preocupado os vizinhos da China e especialmente os Estados Unidos, que enfrentam sérias possibilidades de guerra contra a RPC em função de Taiwan. Assim, nosso objetivo nesse artigo é analisar o orçamento de defesa chinês, buscando determinar suas características e prioridades, bem como seu significado político-militar para as relações entre Estados Unidos, Taiwan e China.

Contexto Histórico

Até meados dos anos oitenta, a China sustentou a doutrina da “Guerra do Povo”. Essa doutrina militar postulava que, se a RPC fosse invadida, a população deveria ser mobilizada para lutar uma guerra de desgaste no interior do país, onde os civis formariam milícias para apoiar as tropas regulares. Neste cenário de guerra, todos os recursos materiais e humanos da China deveriam ser canalizados para fins bélicos, sem o que não seria possível maximizar o impacto militar da imensa população chinesa e de seu vasto

território. Para travar uma “Guerra do Povo”, não eram necessários modernos armamentos, nem treinamento intensivo, uma vez que o alicerce de tal doutrina não era a qualidade do combatente, mas a quantidade (Pillsbury, 1999, pp. 111-112, Pillsbury, 2000). Essa concepção de guerra acabou retardando a modernização do ELP em matéria de forças convencionais.

Com a distensão entre Estados Unidos e União Soviética e com o aprimoramento das relações entre Washington e Pequim nos anos 1970, a doutrina da “Guerra do Povo” começou a ser revista, pois cada vez mais se afastavam as chances de uma nova guerra entre grandes potências. Por essa razão, em 1985 a China divulgou sua doutrina de “Guerra Local” (ou Limitada). Segundo a liderança chinesa, as novas guerras não seriam de larga escala como foi a Segunda Guerra Mundial, ao invés disso, seriam conflitos rápidos, intensos e localizados. Esse novo conceito de guerra requeria modernos armamentos e equipamentos, além de intenso treinamento militar (Pillsbury, 1999, Pillsbury, 2000).

A despeito dessa mudança doutrinária, a modernização do ELP começou de fato apenas em 1989, quando as condições econômicas da China melhoraram significativamente. Além da melhoria na economia chinesa, um fator político competiu fortemente para o efetivo início da modernização do ELP. Em 1989 ocorreu a transição da liderança política da China, na qual Jiang Zemin foi eleito Secretário Geral do PCC.² O novo Secretário Geral não possuía o prestígio de Deng Xiaoping e, por essa razão, precisava

Arthur Coelho Dornelles Jr. é mestre em Relações Internacionais pela UFRGS. Recentemente publicou “A crise no Estreito de Taiwan (1995-96) e as relações entre Estados Unidos, Taiwan e China”, Cena Internacional, Vol. 9, No. 1 (2007).

consolidar rapidamente sua autoridade política, sobretudo diante do ELP. Graças a isso e a recuperação econômica do país, Jiang Zemin decidiu aumentar significativamente o orçamento de defesa, assim, obtendo o apoio dos militares (Joffe, 2004, p. 367, Joffe, 2006, p. 37-38).

Em 1991 eclodiu a Guerra do Iraque, ocasião na qual o mundo assistiu à destruição do exército iraquiano pelas forças da coalizão em pouco mais de quarenta dias. Esse episódio teve um grande impacto sobre a liderança do ELP, que pôde constatar a defasagem de suas forças diante das novas tecnologias militares. Em função da Guerra do Iraque, a China reviu novamente sua doutrina militar e adotou o conceito de “Guerra Local sob Condições de Alta Tecnologia”.³ Apesar da mudança nominal, a indústria bélica chinesa não possuía condições de produzir material “de Alta Tecnologia”, como previa a nova doutrina. Assim, a RPC passou a investir na modernização de sua indústria bélica, até então profundamente atrasada em relação às suas homólogas norte-americana e soviética. Após a dissolução da União Soviética em 1991, Pequim começou a comprar grandes quantidades de armamentos russos, como aeronaves de combate, navios de guerra e submarinos. A Rússia é, sem dúvida, o maior parceiro comercial da China em artigos bélicos, pois em resposta aos incidentes de 1989 em Tiananmen, os Estados Unidos e a Comunidade Européia impuseram à China um embargo total de armamentos e tecnologias militares (Joffe, 2004, Joffe, 2006, pp. 36-37).

O Orçamento de Defesa chinês

Entre 1979 e 1989, o orçamento de defesa chinês foi elevado a uma taxa média de 1,23% ao ano, enquanto a inflação média do período foi de 7,49%. Isso fez com que, anualmente, o orçamento caísse 5,83%. Porém, em 1989 o orçamento militar começou a ser significativamente elevado (pelas razões anteriormente mencionadas), como podemos observar na Tabela 1 (China, 2006c).

Já entre 1989 e 2007, o orçamento de defesa chinês cresceu a uma taxa média de 15,97% ao ano, isso significa que a cada cinco anos ele dobra de tamanho. Como a inflação média do perí-

odo foi de 5,22%, o crescimento anual real foi de 10,75%. Apesar disso, em 2006 o orçamento militar representou apenas 1,6% do PIB chinês, ou 7,4% do orçamento governamental (China, 2006a). Embora o orçamento militar da China tenha crescido rapidamente desde 1989, ainda há um grande hiato entre ele e o orçamento do Pentágono, pois para 2007 estão previstos 439,3 bilhões de dólares para o Departamento de Defesa (China, 2006b). Entretanto, o hiato entre China e Estados Unidos é um pouco menor do que os números oficiais revelam, pois no orçamento de defesa chinês não estão incluídos os gastos com a aquisição de armamentos do exterior⁴, os investimentos em pesquisa militar⁵, os gastos com a Polícia Armada do Povo (PAP)⁶ e os subsídios estatais para a indústria bélica nacional. Por essa razão, o Pentágono (2006, p. 20) estima que o orçamento militar da China seja duas a três vezes maior do que o valor divulgado por Pequim.⁷

No entanto, em 2005 um grupo de analistas da RAND divulgou uma estimativa bastante diferente, afirmando que os gastos militares da RPC são algo entre 1,4 e 1,7 vez

Tabela 1
Taxa de crescimento do orçamento de defesa chinês, 1988-2007

Ano	Orçamento oficial (em bilhões de yuans)	Percentual de aumento
1988	21,8 (a)	4,00
1989	25,2 (a)	20,20
1990	29,0 (a)	15,10
1991	32,5 (a)	12,10
1992	37,0 (a)	13,80
1993	43,2 (a)	16,80
1994	52,0 (a)	20,40
1995	63,6 (b)	22,30
1996	72,0 (b)	13,20
1997	81,2 (b)	12,77
1998	93,4 (c)	15,02
1999	107,6 (c)	15,20
2000	120,7 (d)	12,17
2001	144,2 (d)	19,46
2002	170,7 (e)	18,37
2003	190,7 (e)	11,71
2004	220,0 (f)	15,36
2005	247,4 (f)	12,45
2006	283,8 (g)	14,71
2007	347,2 (g)	22,33

Fontes: (a) Shambaugh (2005, p. 81), (b) China (1998), (c) China (2000), (d) China (2002), (e) China (2004), (f) China (2006c), e (g) China (2007a).

maior do que o valor anunciado. A estimativa da RAND nos parece muito mais coerente do que a do Pentágono, pois a equipe da RAND rastreou os gastos de defesa que não estão incluídos no orçamento oficial, os quais se encontram diluídos entre cidades, províncias e governo central. Tal procedimento nunca foi realizado pelo Departamento de Defesa, o que torna sua avaliação bastante especulativa (Crane et. al., 2005, p. 133-134)⁸.

Em 1998, os recursos do ELP tiveram uma importante redução, pois em 15 de dezembro o governo chinês anunciou que o ELP estava impedido de continuar exercendo atividades empresariais. A isso, seguiu-se um breve período

Até meados dos anos 80, a China sustentou a doutrina da “Guerra do Povo”, que postulava que, em caso de invasão, a população deveria ser mobilizada para lutar uma guerra de desgaste no interior do país.

do de avaliação dos bens do ELP e de transferência de tais bens para o governo central, ou para os governos províncias ou locais. Durante a era maoísta, os negócios do ELP concentravam-se, basicamente, em fazendas e fábricas de roupas. Esses dois tipos de empreendimento tornavam os militares auto-suficientes, tanto em termos de alimentação quanto de vestuário. Com o início do processo de reforma econômica no fim dos anos setenta, os militares receberam permissão para “comercializar” sua infra-estrutura. O governo chinês adotou tal medida como compensação ao reduzido orçamento de defesa da época, porém, essa decisão trouxe grandes mudanças ao ELP, pois no final dos anos oitenta, ele já possuía um vasto império econômico de aproximadamente 20 mil empresas. Tais negócios incluíam uma ampla gama de serviços e produtos, indo desde discotecas e pequenas lojas, até grandes hotéis e fábricas, muitas das quais produziam armamentos para exportação (Crane et. al., 2005, Mulvenon, 2001).

Após a proibição de 1998, os militares conseguiram manter a maioria de suas fazendas e fábricas de roupas, pois alegaram que não se tratavam de empreendimentos comerciais, e sim produtivos, fundamentais para o abastecimento e manutenção das tropas. Com isso, o ELP voltou às suas características empresariais pré-1978. O governo chinês comprometeu-se a fornecer anualmente 4 a 5 bilhões de Yuans⁹ ao ELP, para compensá-lo pelos seus antigos negócios. Com isso, o alto comando militar decidiu apoiar a iniciativa do governo, pois para ambos era uma oportunidade de pôr fim à corrupção que grassava nos negócios do ELP, o que maculava severamente a imagem da instituição, tanto domesticamente quanto internacionalmente (Crane et. al., 2005, Mulvenon, 2001).

Em 2005, o orçamento de defesa chinês era o sexto maior do mundo, ficando atrás dos Estados Unidos, Reino

Unido, Japão, França e Alemanha, como podemos ver na Tabela 2.

É importante notar que, se a última estimativa do Pentágono (2006) estiver correta, o orçamento militar da China seria de duas a três vezes maior do que o valor divulgado por Pequim. Sendo assim, o orçamento de defesa chinês seria o segundo maior do mundo, mesmo que fosse apenas o dobro do valor oficial. No entanto, se a avaliação da RAND estiver correta, atualmente, o orçamento militar chinês seria o terceiro ou o quarto maior do mundo.

O orçamento oficial está dividido de uma maneira bastante equilibrada, pois os gastos de 2005 foram divididos da seguinte maneira: 33,80% investido em equipamento¹⁰; 33,60% utilizado em despesas com pessoal¹¹; e 32,59 % empregado para cobrir os custos com treinamento e manutenção¹² (China, 2006c). Embora a divisão do orçamento seja relativamente homogênea entre as três categorias mencionadas, seu crescimento não tem sido tão uniforme, como podemos observar na Tabela 3.

Desde o Livro Branco de 1998¹³, a China vem reiterando que um dos seus objetivos principais com o aumento de recursos à defesa é fornecer melhores condições de vida às tropas. Porém, os dados acima indicam que a China está priorizando a aquisição de material bélico e a eficiência de suas tropas, em detrimento dos gastos com pessoal. Entretanto, “alternativamente, isso poderia significar que a elevação no padrão de vida do ELP é menos dispendiosa do que o avanço em outros objetivos da modernização.” (Bitzinger, 2003, p. 182 – tradução nossa) De qualquer forma, sabe-se que os militares chineses receberam importantes aumentos de salário nos últimos anos e que o governo vem expandindo os benefícios de bem-estar (plano de saúde, seguro de vida, aposentadoria) dentro da hierarquia do ELP (Crane et. al., 2005).

Entre 1978 e 2004, a economia chinesa cresceu a uma taxa média de 9,3% ao ano (Morris, 2005)¹⁴. Se a RPC conseguir manter esse nível de crescimento econômico pelos

Tabela 2 Os seis maiores orçamentos de defesa em 2005

País	Orçamento oficial	
	(em US\$ bilhões)	(em % do PIB)
Estados Unidos	495,3	4,03
Reino Unido	57,8	2,71
Japão	45,3	0,89
França	42,8	1,93
Alemanha	31,1	1,07

Fonte: China (2006c).

próximos dez anos, então poderá sustentar o atual índice de incremento do orçamento militar (15,97% ano) sem que, para isso, precise elevar o percentual do PIB gasto em defesa. Neste cenário, o orçamento militar da China seria de 727,9 bilhões de Yuans em 2012, o que no atual câmbio¹⁵ representaria aproximadamente 95,9 bilhões de dólares. Já em 2017, o orçamento seria de 1.526,6 trilhões de Yuans, ou 201,1 bilhões de dólares.¹⁶

Porém, se assumirmos que a economia chinesa terá uma inflação média de 5,5% na próxima década, então a taxa de crescimento real de seu orçamento de defesa seria de 10,47% ao ano. Com isso, o poder de compra do orçamento militar da China seria de 570,9 bilhões de Yuans em 2012, o que equivaleria a 75,2 bilhões de dólares. Já em 2017, esse poder de compra seria de 938,9 bilhões de Yuans, ou 123,7 bilhões de dólares. Mesmo descontando a taxa de inflação, o orçamento de defesa chinês seria bastante significativo, equiparando-se ao do Reino Unido em poucos anos.

Entretanto, há importantes focos de tensão que podem prejudicar o crescimento econômico da China. No plano

Em função da Guerra do Iraque, a China reviu sua doutrina militar e adotou o conceito de “Guerra Local sob Condições de Alta Tecnologia”.

internacional, o maior problema é o acentuado desequilíbrio comercial, que apesar de beneficiar a economia chinesa (e a dos países exportadores de petróleo) no curto prazo, pode prejudicá-la no médio prazo. Isso porque, se o atual desequilíbrio comercial (que afeta duramente os Estados Unidos) for minimizado através de medidas cambiais ou mesmo protecionistas, então o setor exportador da China pode enfrentar sérias turbulências em um futuro muito próximo. No plano doméstico, a economia chinesa se defronta com o problema dos baixos rendimentos dos trabalhadores rurais, o que tende a reprimir a demanda doméstica no médio prazo, além de aumentar as desigualdades entre o campo e a cidade e entre a costa e o interior. O alargamento desse hiato contribui para o agravamento da instabilidade social, pois tende a acelerar o êxodo rural,

aumentando a demanda por emprego nas cidades e, conseqüentemente, a pressão sobre o governo chinês para a criação de novos postos de trabalho (He, Li, Polaski, 2007).

Vale lembrar que, mesmo em um cenário de desaceleração econômica, a China ainda poderia elevar o percentual do PIB gasto em defesa, no intuito de manter o atual nível de crescimento do orçamento militar. Essa opção poderia trazer prejuízos à economia chinesa, mesmo assim, é muito provável que Pequim aumente consideravelmente o percentual do PIB gasto em defesa se Taiwan decidir caminhar rapidamente à independência. Se a avaliação da RAND estiver correta, então em 2006 a China não teria investido apenas 1,6% do PIB em defesa, mas algo entre 2,24% e 2,72%. Embora o último percentual seja relativamente elevado, ainda poderia ser maior, pois é semelhante ao do Reino Unido (ver tabela 2), país que tem uma economia menor do que a chinesa.¹⁷

Além disso, como a China controla a taxa de câmbio do Yuan, isso poderia ser utilizado para a aquisição de grandes volumes de armamentos do exterior, sobretudo, se um conflito por Taiwan tornar-se inescapável. Uma considerável valorização do Yuan poderia trazer sérios problemas à economia chinesa. No entanto, se essa apreciação fosse mantida por um período relativamente curto de tempo e, se fosse acompanhada por medidas compensatórias especiais destinadas aos exportadores, os danos à economia seriam bastante reduzidos (Perkins, 2005).

Considerações finais

Com a crise de 1995/1996 no Estreito de Taiwan¹⁸, a modernização do ELP recebeu uma nova direção, pois a intervenção norte-americana na crise demonstrou para Pequim que Washington não permitirá a reunificação forçada de Taiwan, uma vez que o governo norte-americano está, implicitamente, comprometido com a segurança da ilha através do *Taiwan Relations Act* (TRA), de 1979.¹⁹ Em função disso, um conflito armado entre Estados Unidos e China por Taiwan passou a ser o cenário de guerra mais importante para a RPC. Essa nova realidade levou a liderança chinesa a direcionar a aquisição e produção de arma-

mentos para tal cenário, bem como o desenvolvimento tático e estratégico dos quatro ramos do ELP (Cheung, 1997, Gill, 1997).

O objetivo de curto e médio prazo da China com sua modernização militar é construir uma força bélica moderna, capaz de dissuadir Taiwan de declarar independên-

Tabela 3

Perfil do crescimento dos investimentos chineses em defesa

Item de investimento	1997 (em bilhões de Yuans)	2005 (em bilhões de Yuans)	Percentual de crescimento
Pessoal	29,162	83,159	185,16%
Treinamento e manutenção	26,532	80,683	204,05%
Equipamento	25,559	83,654	227,29%

Fontes: China (1998, 2006c).

cia. No entanto, se não for possível dissuadir o governo de Taipé, Pequim espera produzir uma força capaz de retardar o acesso dos Estados Unidos ao teatro de operações taiwanês²⁰ – caso Washington tente defender a ilha –, no intuito de tomar Taiwan antes que o auxílio norte-americano chegue e, assim, apresentar à Casa Branca um fato consumado.

Para além desse objetivo de curto e médio prazo, seria temerário inferir as intenções da China com a modernização do ELP. John Mearsheimer (2001, 2005) assevera que a RPC está buscando a hegemonia na Ásia, ou seja, está tentando tornar-se imbatível militarmente na região. Isso porque, segundo o autor, grandes potências tentam alcançar a hegemonia regional, no intuito de maximizar suas chances de sobrevivência. Essa é uma interpretação perigosa, pois

facilmente pode transformar-se em uma profecia auto-realizável. Por outro lado, também não parece razoável supor que a ascensão da China será pacífica, pois é pouco provável que a questão de Taiwan seja resolvida pacificamente, uma vez que a grande maioria da população taiwanesa²¹ é a favor da manutenção do *statu quo* (nem unificação, nem independência). Soma-se a isso o fato de que, em fevereiro de 2000 a Casa Branca advertiu que “(...) as questões entre Pequim e Taipé devem ser resolvidas pacificamente e com a aprovação do povo de Taiwan.” (Kan, 2006, p. 68 – tradução nossa) Adicionalmente, há rumores de que a Índia esteja auxiliando Taiwan a desenvolver um artefato nuclear.²² Caso Taipé obtenha tal dispositivo, estariam enterradas todas e quaisquer chances de uma resolução pacífica da questão de Taiwan.

Notas

¹ O ELP é composto pelas Forças Terrestres, Marinha, Força Aérea e pelo Segundo Corpo de Artilharia, responsável pelos mísseis balísticos e de cruzeiro da China, tanto convencionais quanto nucleares. O ELP é uma parte das forças armadas chinesas, pois segundo a Lei de Defesa Nacional de março de 1997, as forças armadas são compostas pelo ELP (unidades na ativa e na reserva), pela Polícia Armada do Povo, e pela Milícia do Povo (unidades primárias e ordinárias) (Blasko, 2005). O ELP está subordinado à Comissão Militar Central (CMC). No entanto, a autoridade sobre as grandes decisões (dispor as tropas no exterior, iniciar uma guerra) está no Comitê Permanente do Birô Político do Partido Comunista China (PCC), que é a principal instância decisória da China. (Shambaugh, 2002)

² Jiang Zemin foi eleito Secretário Geral do partido em de 1989, na 4ª Plenária do 13º Comitê Central, sucedendo Zhao Ziyang. Em novembro do mesmo ano, Deng transferiu a presidência da Comissão Militar Central (chefia das forças armadas) para Jiang. No início de 1993, Jiang recebeu também o cargo de presidente da RPC, após a aposentadoria do presidente Yang Shangkun (Saich, 2004).

³ A evolução da doutrina militar da China é a seguinte: “Guerra do Povo” (1935-1979); “Guerra do Povo sob Modernas Condições” (1979-1985); “Guerra Local (ou Limitada)” (1985-1991); “Guerra Local sob Condições de Alta Tecnologia” (1991-2004); “Guerra Local sob Condições de Alta Tecnologia e Informação” (2004- ...) (Shambaugh, 2005, p. 84).

⁴ A aquisição de armamentos do exterior é feita com fundos extra-orçamentários, que não são controlados pelos militares, mas pelo Conselho de Estado. Washington estima que Pequim adquira anualmente cerca de 3 bilhões de dólares em equipamentos importados, os quais em sua grande maioria, provêm da Rússia (Crane et. al., 2005, p. 104).

⁵ Os recursos à pesquisa militar vem do “Fundo Geral para Pesquisa e Desenvolvimento” e, do “Fundo para Promoção de Novos Produtos” (Bitzinger, 2003a, p. 182, Bitzinger, 2003b).

⁶ Composta por 660 mil homens. O objetivo primário da PAP é manter a ordem interna da RPC, porém, sua função secundária

é auxiliar o ELP em guerra. A PAP se reporta à Comissão Militar Central, assim como o ELP. No entanto, a PAP também está sob a autoridade do Conselho de Estado, precisamente do Ministério da Segurança Pública. A PAP é paga pelo Ministério da Segurança Pública, pelos ministérios que diretamente dispõem de seu serviço e, pelas localidades que são patrulhadas por ela (Blasko, 2005, Crane, et. al., 2005).

⁷ A estimativa apresentada pelo Pentágono em 2006 foi o resultado de uma série de revisões em suas análises, pois até 2003 o Departamento de Defesa estimava que o orçamento militar da China fosse cerca de 3,25 vezes maior do que o valor oficial (United States, 2003, p. 41).

⁸ A avaliação da RAND foi significativamente corroborada pelo *International Institute of Strategic Studies* (IISS, 2007: 341), que após levantar os gastos militares da China no ano de 2004, concluiu que o orçamento de defesa chinês naquele ano foi 1,7 vez maior do que o valor divulgado por Pequim.

⁹ Algo entre 500 e 600 milhões de dólares pelo câmbio da época.

¹⁰ “experimentação, aquisição, manutenção, transporte e armazenagem de armamento e equipamento” (China, 2006c – tradução nossa).

¹¹ “salários, seguro, alimentação, vestuário, benefícios de bem-estar para oficiais, oficiais não-comissionados, homens alistados e empregados civis” (China, 2006c – tradução nossa).

¹² “treinamento das tropas, educação institucional, construção e manutenção de instalações e edificações e, outros gastos de rotina” (China, 2006c – tradução nossa).

¹³ Esse foi o primeiro Livro Branco divulgado por Pequim. Tal instrumento, tradicionalmente, tem sido utilizado pelos Estados para divulgar seus objetivos político-militares.

¹⁴ A economia chinesa cresceu 9,1% em 2002, 10,0% em 2003, 10,1% em 2004, 10,2% em 2005 e, 10,7% em 2006. (World Bank, 2007a) Assim, a taxa média de crescimento do PIB chinês foi de 10,0% nos últimos cinco anos, ou seja, um tanto acima da média histórica (1978-2004).

¹⁵ Em 3 de julho de 2007, o Yuan foi novamente valorizado,

seguindo uma trajetória de valorização que começou em meados de 2005. Segundo a revisão cambial de julho, a relação entre a moeda chinesa e a norte-americana é de 7,59 Yuans por 1 dólar (China, 2007b).

¹⁶ Vale destacar que, o uso do dólar para medir o poder de compra do orçamento de defesa chinês é uma ferramenta precária, tanto em taxa de câmbio de mercado, quanto em taxa de câmbio com paridade de poder de compra (PPC). Isso porque, a taxa de câmbio de mercado tende a subestimar o poder de compra do Yuan sobre os bens e serviços adquiridos pelo ELP que não são comercializados internacionalmente. Ao passo que, a taxa de câmbio com PPC tende a superestimar o poder de compra do Yuan sobre artigos comercializados internacionalmente (Crane, et. al., 2005, pp. 229-230).

¹⁷ Em 2006 o PIB da China foi de 2,668 trilhões de dólares, já o PIB do Reino Unido foi de 2,345 trilhões de dólares (*World Bank*, 2007b).

¹⁸ A RPC afirma que Taiwan é uma província chinesa rebelde que precisa ser reintegrada. Já a República da China (instalada em Taiwan desde 1949) afirma ser independente desde sua fundação em 1912. Os Estados Unidos, assim como a maior parte da comunidade internacional, não reconhece Taiwan como um Estado independente. Com isso, para tentar tornar-se oficialmente independente, Taipé teria que declarar independência. Pequim, por sua vez, já garantiu reiteradamente que não permitirá a independência de Taiwan, mesmo que para isso tenha de atacar ou invadir a ilha. Entre julho de 1995 e março de 1996, Estados Unidos, China e Taiwan estiveram imersos em uma crise militar, na qual o ELP realizou diversos exercícios bélicos no Estreito de Taiwan, em resposta à visita do presidente taiwanês aos Estados Unidos, feita em junho de 1995. A ação militar de Pequim levou Washington a enviar dois porta-aviões com escolta às proximidades do estreito, no intuito

de sinalizar à liderança chinesa que haveria uma resposta militar se Taiwan fosse atacada sem declarar independência. A visita do presidente taiwanês foi vista pela China como a culminância de uma série de “ações provocativas” iniciadas em 1991, quando Taipé começou a esvaziar o princípio de “uma China” (segundo o qual tanto a RC quanto a RPC concordavam que havia apenas um governo legal e legítimo de toda a China, mas cada lado afirmava ser esse governo) (Dornelles Jr., 2007).

¹⁹ No TRA, consta que os Estados Unidos se comprometeram a: “(...) considerar qualquer esforço para determinar o futuro de Taiwan por meios não pacíficos, incluindo boicotes ou embargos, uma ameaça à paz e à segurança do Pacífico Ocidental, de grave preocupação para os Estados Unidos; prover Taiwan com armas de caráter defensivo; e manter a capacidade dos Estados Unidos de resistir a qualquer recurso à força ou outras formas de coerção que possam pôr em risco a segurança ou o sistema econômico ou social do povo em Taiwan.” (United States, 1979, section 2(b) 4, 5, 6 – tradução nossa).

²⁰ Para informações sobre as estratégias chinesas de antiacesso elaboradas para atrasar e, eventualmente, impedir o acesso das forças armadas norte-americanas ao teatro taiwanês, ver: Cliff et. al. (2007).

²¹ Em 1995 68,2% dos taiwaneses favoreciam algum tipo de statu quo, em 2006 esse número havia subido para 83,7% (*Election Study Center, National Cheng Chi University*, Taipei, ROC. Disponível em: <http://esc.nccu.edu.tw/eng/data/data03-3.htm> acessado em 14/06/2007).

²² Ver, por exemplo, a matéria: “India Helping Taiwan with Nuke Project, Report Claims”, *Taiwan News*, November 9, 2007. Disponível em: <http://www.taiwansecurity.org/TN/2007/TN-091107.htm>. Acesso em: 16/11/2007.

Referências Bibliográficas

BITZINGER, Richard A. (2003a) “Analyzing Chinese Military Expenditures”. In: S. J. Flanagan & M. E. Marti. *The People's Liberation Army and China in Transition*. Washington D.C: National Defense University Press, pp. 177-193.

_____. (2003b) “Just the Facts, Ma'am: The Challenge of Analyzing and Assessing Chinese Military Expenditures”. *China Quarterly*, vol. 173, pp. 164-175.

BLASKO, Dennis J. (2005) “Chinese Army Modernization: An Overview.” *Military Review*. September-October, pp. 68-74.

CLIFF, Roger et. al. (2007) *Entering the Dragon's Lair: Chinese Antiaccess Strategies and their Implications for the United States*. Santa Monica, CA: RAND.

CRANE, Keith et. al. (2005) *Modernizing China's Military: Opportunities and Constraints*. Santa Monica, CA: RAND.

CHEUNG Tai Ming. (1997) “Chinese Military Preparations Against Taiwan Over the Next 10 Years.”

In: J. R. Lilley & C. Downs (Eds.) *Crisis in the Taiwan Strait*. Washington D.C: American Enterprise Institute & National Defense University Press, pp. 45-71.

CHINA. (1998) *China's National Defense in 1998*. July. Beijing: Information Office of the State Council of the People's Republic of China. Disponível em: <http://www.china.org.cn/e-white/5/index.htm> . Acesso em 18/06/2005.

_____. (2000) *China's National Defense in 2000*. September. Beijing: Information Office of the State Council of the People's Republic of China. Disponível em: http://english.gov.cn/official/2005-07/27/content_17524.htm . Acesso em 18/06/2005.

_____. (2002) *China's National Defense in 2002*. December. Beijing: Information Office of the State Council of the People's Republic of China. Disponível em: http://english.gov.cn/official/2005-07/28/content_17780.htm . Acesso em 18/06/2005.

_____. (2004) *China's National Defense in 2004*.

- December. Beijing: Information Office of the State Council of the People's Republic of China. Disponível em: http://english.gov.cn/official/2005-07/28/content_18078.htm . Acesso em 18/06/2005.
- _____. (2006a) "China's defense budget increases 14.7% in 2006". *People's Liberation Army Daily*. March 5. Disponível em: http://english.peopledaily.com.cn/200603/05/eng20060305_247883.html . Acesso em 26/01/2007.
- _____. (2006b) "U.S. plans to spend 2 bln dollars to boost global strike capabilities". *People's Daily*. September 2. Disponível em: http://english.people-daily.com.cn/200602/09/eng20060209_241285.html . Acesso em 26/01/2007.
- _____. (2006c) *China's National Defense in 2006*. December. Beijing: Information Office of the State Council of the People's Republic of China. Disponível em: <http://www.china.org.cn/english/features/book/194421.htm> . Acesso em 26/01/2007.
- _____. (2007a) *Report on the Implementation of the Central and Local Budgets for 2006 and on the Draft Central and Local Budgets for 2007*. March 5. Fifth Session of the Tenth National People's Congress of the People's Republic of China. Disponível em: <http://www.npc.gov.cn/zgrdw/english/down/pdf5.pdf> . Acesso em: 29/06/2007.
- _____. (2007b) "Yuan breaks 7.6 against US dollar". *People's Daily*. July 6. Disponível em: <http://english.people.com.cn/90001/90780/91344/6209100.html> . Acesso em: 08/07/2007.
- DORNELLES Jr., Arthur C. (2007) "A Crise no Estreito de Taiwan (1995-1996) e as Relações entre Estados Unidos, Taiwan e China". *Cena Internacional*, vol. 9, n. 1, pp. 57-81.
- GILL, Bates. (1997) "Chinese Military Hardware and Technology Acquisitions of Concern to Taiwan." In: J. R. Lilley & C. Downs (Eds.) *Crisis in the Taiwan Strait*. Washington D.C: American Enterprise Institute & National Defense University Press, pp. 105-128.
- GODWIN, Paul H. (2006) "China as a Major Asian Power: the Implications of its Military Modernization." in: A. Scobell & L. M. Wortzel. (Eds.) *Shaping China's Security Environment: the role of the People's Liberation Army*. Carlisle, PA: U.S Army War College, Strategic Studies Institute, pp. 105-135.
- HE Jianwu; LI Shantong; POLASKI, Sandra. (2007) "China's Economic Prospects 2006-2020". *Carnegie Papers*, n. 83 (April), pp. 1-56.
- IISS. (2007) "East Asia and Australasia", in: *Military Balance*, vol. 107, n° 1, pp. 331-384.
- JOFFE, Ellis. (2004) "The Future of PLA Modernization: Bumps and Boosters." in: A. Scobell & L. M. Wortzel. (Eds.) *Civil-Military Change in China: elites, institutions, and ideas after the 16th Party Congress*. Carlisle, PA: U.S Army War College, Strategic Studies Institute, pp. 365-381.
- _____. (2006) "China's Military Buildup: beyond Taiwan?" In: A. Scobell & L. M. Wortzel. (Eds.) *Shaping China's Security Environment: the Role of the People's Liberation Army*. Carlisle, PA: U.S Army War College, Strategic Studies Institute, pp. 35-45.
- KAN, Shirley A. (2006) *China/Taiwan: Evolution of the "one China" Policy – Key Statements from Washington, Beijing, and Taipei*. (September 7). Washington, D.C: Congressional Research Service. Disponível em: <http://www.faz.org/sgp/crs/row/RL30341.pdf> . Acesso em: 29/10/2006.
- MEARSHEIMER, John. (2001) *The Tragedy of Great Power Politics*. New York, NY: W.W. Norton.
- _____. (2005) "The Rise of China Will Not Be Peaceful at All". *The Australian*, November 18. Disponível em: <http://mearsheimer.uchicago.edu/pdfs/P0014.pdf> . Acesso em: 26/07/2007.
- MORRIS, Wayne M. (2005) *China's Economic Conditions*. Washington D.C: Congressional Research Service. Disponível em: <http://fpc.state.gov/documents/organization/48606.pdf> . Acesso em: 20/12/2005.
- MULVENON, James C. (2001) "Eating Imperial Grain?: the Ongoing Divestiture of the Chinese Military-business Complex, 1998-2000". in: A. Scobell (Ed.) *The Costs of Conflict: the Impact on China of a Future War*. Carlisle, PA: U.S Army War College, Strategic Studies Institute, pp. 187-216.
- PERKINS, Dwight. (2005) "China's Economic Growth: Implications for the Defense Budget". in: A. J. Tellis & M. Wills. *Strategic Asia 2005-2006: Military Modernization in an Era of Uncertainty*. Seattle, WA: National Bureau of Asian Research, pp. 363-385.
- PILLSBURY, Michael. (1999) "PLA Capabilities in the 21st Century: How does China Assess its Future Security Needs?" in: L. M. Wortzel. (Ed.) *The Chinese Armed Forces in the 21st Century*. Carlisle, PA: U.S Army War College, Strategic Studies Institute, pp. 89-158.
- _____. (2000) *China Debates the Future Security Environment*. Washington D.C: National Defense University Press.
- SAICH, Tony (2004) *Governance and Politics of China*. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- SHAMBAUGH, David. (2005) "China's Military Modernization: Making Steady and Surprising Progress". in: A. J. Tellis & M. Wills. *Strategic Asia 2005-2006: Military Modernization in an Era of Uncertainty*.

- Seattle, WA: National Bureau of Asian Research, pp. 66-103.
- _____. (2002) "The Pinnacle of the Pyramid: the Central Military Commission". in: J. C. Mulvenon & A. N. D. Yang (Eds.) *The People's Liberation Army as Organization: Reference Volume v1.0*. Santa Monica, CA: RAND, pp. 95-121.
- UNITED STATES. (1979) *Taiwan Relations Act*. April 10, Public Law 96-8, Congress of U.S. Disponível em: <http://www.taiwansecurity.org/IS/TRA.htm> . Acesso em: 09/08/2005.
- _____. (2003) *Military Power of the People's Republic of China 2003*. Washington D.C: Department of Defense. Disponível em: www.defenselink.mil/pubs/20030730chinaex.pdf . Acesso em: 12/01/2006.
- _____. (2006) *Military Power of the People's Republic of China 2006*. Washington D.C: Department of Defense. Disponível em: <http://www.defenselink.mil/pubs/pdfs/China%20Report%202006.pdf> . Acesso em: 17/11/2006.
- WORLD BANK. (2007a) *China's Economic Indicators*. Updated on July 20. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/CHINAEXTN/Resources/318949-1121421890573/chinaei.pdf> . Acesso em: 18/08/2007.
- _____. (2007b) *World Development Indicators database - Total GDP 2006*. Updated on 1 July. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GDP.pdf> . Acesso em: 10/11/2007.

A reforma humanitária na ONU e a necessidade de uma abordagem baseada em direitos para a assistência humanitária internacional

Liliana Lyra Jubilut

Nos últimos anos, a Organização das Nações Unidas (ONU) tem tentando se re-pensar e encontrar formas de se tornar (ou ser percebida como) mais eficiente. Estes esforços alcançaram a dimensão humanitária do trabalho da Organização tanto diretamente – como na reforma humanitária proposta sob a abordagem da “One UN”¹ e na criação do *Inter-Agency Standing Committee* (IASC)² – quanto indiretamente – como no estabelecimento da Comissão de Construção da Paz³.

As reformas focam principalmente na criação de uma melhor coordenação do trabalho humanitário da ONU, com o escopo de evitar duplicação de esforços, por meio da solução dos vácuos institucionais da Organização com o estabelecimento de órgãos inter-agenciais. Esta é uma medida necessária para se aperfeiçoar o sistema de assistência humanitária, mas não parece ser suficiente. As limitações, sobretudo em relação à assistência humanitária, decorrem tanto da estrutura criada a partir do estabelecimento de novos órgãos quanto do foco escolhido para a ação.

No que tange à estrutura do sistema de assistência hu-

manitária na ONU, apesar de o estabelecimento de um fórum – o IASC – que inclui todos os envolvidos neste tipo de ação, tanto de dentro quanto de fora da ONU, na tomada de decisões e permite que cada um contribua em sua área de expertise ser relevante, tal fato não pode ser tido como uma solução em si mesmo.

O formato de fórum adiciona legitimidade ao trabalho da ONU e pode melhorar decisões estratégicas sobre a assistência a ser fornecida, mas pode, também, diluir responsabilidades e aumentar a burocracia e os interesses políticos relacionados à tomada de decisões, em face do aumento do número de interessados envolvidos na mesma, aprofundando, assim, a vulnerabilidade de um sistema que já é inconsistente.

Em relação ao foco de ação, tal como estabelecida, a “One UN” está estruturada em torno de nichos⁴ de ação, com cada nicho sendo de responsabilidade de um órgão da ONU.

O trabalho humanitário no sistema da ONU é fundado nos artigos 1,3 e 1,4 de seu tratado constitutivo e é desempenhado por várias agências⁵, entre as quais pode-se, a título exemplificativo, destacar o Programa Mundial de Alimentos (PMA) e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). O PMA é a maior agência humanitária mundial, tendo atendido 97 milhões de pessoas em 2005 e tendo como suas maiores atuações individuais sua operação no Iraque (27 milhões de pessoas) e no Sudão (em 2006/2007). Sua atuação pode inclu-

Liliana Lyra Jubilut é doutora e mestre em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da USP e tem LL.M. em International Legal Studies pela New York University School of Law. É advogada do Centro de Acolhida para Refugiados da Cáritas Arquidiocesana de São Paulo.

sive envolver reparos infra-estruturais necessários para a entrega dos alimentos (tais como construção de pontos e melhoria de portos)⁶. Já o ACNUR, trabalha diariamente atendendo a uma população de aproximadamente 33 milhões de pessoas (entre refugiados, solicitantes de refúgio, deslocados internos, apátridas e outras pessoas que necessitam de proteção internacional), fornecendo não somente proteção legal, mas também assistência humanitária a muitas delas.

A ação baseada em nichos é positiva no sentido de que cada órgão pode contribuir em sua área de especialidade e que as necessidades envolvidas na assistência humanitária

A fim de que a assistência humanitária internacional seja realmente aperfeiçoada, abordagens baseadas em necessidades e em direitos devem coexistir em equilíbrio.

são multifacetadas. Contudo, pode limitar a possibilidade e a vontade de se desenvolverem regras fortes sobre assistência humanitária internacional a fim de evitar que sensibilidades sejam feridas e que se tenha uma abordagem mais centralizada.

Esta questão é o cerne da limitação percebida relativa à linha de ação da “One UN” uma vez que destaca uma abordagem baseada em necessidades e marginaliza uma abordagem baseada em direitos no que tange a assistência humanitária internacional.

A fim de que a assistência humanitária internacional seja realmente aperfeiçoada, abordagens baseadas em necessidades e em direitos devem coexistir em equilíbrio, dado que o foco em apenas um pólo do espectro pode resolver uma crise específica, mas não auxiliará no avanço do sistema como um todo. Isto decorre do fato de que a assistência humanitária, para ser efetiva e holística, deve combinar as dimensões emergencial e estrutural a fim de solucionar as crises presentes e estar preparada para crises futuras.

Ainda que uma abordagem baseada em necessidades pareça distante de uma abordagem baseada em direitos (uma vez que estaria mais pautada na realidade e seria mais neutra em termos de valores, enquanto esta traria questões morais), elas não apenas não são incompatíveis⁷ mas devem coexistir se o objetivo for estruturar de forma mais adequada à assistência humanitária internacional; dado que ambas as abordagens geralmente estão interligadas.

Em teoria, a “One UN” engloba as duas abordagens e visa a fortalecer as respostas humanitárias por meio da garantia de maior “*predictability, accountability and partnership*”⁸, mas, na prática, as ações adotadas tendem fortemente para as necessidades em detrimento dos direitos.

O foco nas necessidades pode ser justificado uma vez que em situações de emergência, que demandam assistên-

cia humanitária, as necessidades são (e devem ser) as principais preocupações. Além disso, o foco nas necessidades pode aprimorar a capacidade de captação de recursos, na medida em que uma abordagem baseada em necessidades se baseia em critérios facilmente mensuráveis, o que pode tornar os doadores mais suscetíveis a contribuir já que poderão verificar de forma mais clara os resultados e a efetividade de suas doações.

Contudo, priorizar uma abordagem baseada em necessidades e negligenciar uma dimensão baseada em direitos é problemático em vários níveis, dado que ambas são essenciais, como mencionado, para um sistema de assistência humanitária que seja, ao mesmo tempo, efetivo e legítimo.

O primeiro problema está relacionado a *accountability*⁹, cujo aumento é um dos principais objetivos da reforma humanitária. Isto se deve ao fato de que padrões claros de *accountability* não estão estabelecidos, uma vez que o papel designado para os líderes dos nichos não é o de coordenação total de suas áreas, mas, tão somente, de facilitador do trabalho nessas¹⁰. Além disso, parece que os níveis locais e global de ação têm liberdade para agir de formas diferentes já que eles devem tão somente estar “alinados”¹¹ entre si.

Tais proposições parecem ter como prioridade não ferir as sensibilidades de todos os atores envolvidos na assistência humanitária internacional e não a criação de um sistema em que existam mecanismos efetivos de *accountability*. Parece que a reforma humanitária foi talhada com a estrutura atual do sistema internacional de assistência humanitária em mente, em vez de vislumbrar meios de alterá-lo e, assim, criar melhores condições de auxílio humanitário.

Tal fato pode decorrer da falta de uma abordagem baseada em direitos na reforma humanitária, que leva à percepção de assistência humanitária como uma reivindicação moral ou uma concessão, em vez de como um direito, o que vem a ser o segundo problema da “One UN” ao se distanciar de uma abordagem baseada em direitos.

A assistência humanitária é um direito¹² desde a década de 1990 quando o Conselho de Segurança da ONU aprovou várias resoluções sobre o tema, e, assim, estabeleceu regras internacionais sobre a questão, a partir das quais alguns aspectos da assistência humanitária – como o princípio do livre acesso às vítimas – passaram a ganhar destaque e a se caracterizar, também, como regras costumeiras internacionais¹³.

A hesitação em utilizar a terminologia de direitos no campo da assistência humanitária internacional pode decorrer de duas questões pontuais: a imparcialidade/neutralidade e a priorização em direitos humanos.

A imparcialidade/neutralidade é um componente central da assistência humanitária tradicional e traduz, melhor do que qualquer outro elemento, o escopo humanitário do auxílio que é proporcionado, uma vez que determina que

nenhuma distinção seja feita entre os destinatários da assistência, sendo, desta forma, uma ação valorativamente neutra. Diz-se que uma abordagem baseada em direitos poderia colocar em risco a não-discriminação, uma vez que, por definição, ela traz em si questões valorativas e morais. Contudo, verifica-se que a ONU traçou uma relevante distinção entre imparcialidade e neutralidade. Tal distinção determina que a ONU não deve ser neutra, no sentido de não agir, mas deve permanecer imparcial, no sentido de não privilegiar lados envolvidos em disputas. Ademais, caso se adote uma abordagem holística do Direito Internacional se verificará que perpetradores de graves delitos internacionais não podem se beneficiar da imparcialidade/neutralidade a fim de não serem punidos, e que tais normas contam com o apoio da ONU, que inclusive patrocinou normas nesse sentido (com as cláusulas de exclusão na análise de solicitações de refúgio e a punição de crimes de guerra e crimes contra a humanidade). Se tal distinção for adotada na reforma humanitária, qualquer hesitação em utilizar uma abordagem baseada em direitos e uma terminologia de direitos ficará minimizada.

A possibilidade de minimizar a hesitação de uma abordagem baseada em direitos também existe no que tange à priorização em direitos humanos. A principal crítica neste ponto relaciona-se à idéia de que os direitos humanos (que são o componente central de uma abordagem baseada em direitos para a assistência humanitária internacional) exigem a indivisibilidade de todos os direitos, o que significaria a impossibilidade de priorização. Tal interpretação, contudo, não merece prosperar, uma vez que os direitos humanos, algumas vezes, não apenas permitem, mas exigem priorização, assim como todas as outras áreas do direito. A indivisibilidade dos direitos humanos está muito mais relacionada à idéia de que os governos não podem assegurar apenas uma das dimensões dos direitos huma-

Em teoria, a “One UN” engloba as duas abordagens, mas, na prática, as ações adotadas tendem fortemente para as necessidades em detrimento dos direitos.

nos (de um lado os direitos civis e políticos e de outro lado os direitos econômicos, sociais e culturais) e que devem assegurar o mínimo essencial de cada um deles, do que a idéia de que prioridades não podem ser estabelecidas. Nesse sentido, a crítica a uma abordagem baseada em direitos na assistência humanitária internacional pode ser desconstruída.

Nesse sentido, e apesar das críticas em relação a uma terminologia de direitos, em geral, e de direitos humanos, em particular; o fato de que há um direito de assistência humanitária é positivo posto que: 1) ao se falar em direitos se cria um dever da comunidade internacional de respon-

der a crises humanitárias; 2) traz a possibilidade de se falar em direitos e não em simples concessões, e 3) aumenta a possibilidade de se aperfeiçoar os mecanismos de *accountability* e de responsabilidade. Todos esses fatores combinados fortalecem a efetividade e a legitimidade do sistema como um todo e não podem ser ignoradas pela reforma humanitária na ONU.

Em face disso, verifica-se que o restabelecimento de uma abordagem baseada em direitos para a assistência humanitária internacional é relevante tanto para crises imediatas quanto para crises futuras. É em relação a estas que se encontra o terceiro problema decorrente da minimização de uma abordagem baseada em direitos na reforma humanitária, qual seja a ausência de desenvolvimento de uma estrutura legal apta para tratar de crises futuras.

A necessidade de se desenvolver uma estrutura legal clara é particularmente importante em relação aos deslocados internos em função de conflitos e a deslocamentos forçados em função de questões ambientais, uma vez que no que tange a esses grupos ou as normas não são fortes e/ou suficientes ou não existem. Ainda que somente por essa razão e com o objetivo de sanar essa lacuna, uma abordagem baseada em direitos deve estar no cerne da “One UN” tendo em vista que o número de deslocados internos está há anos em ascensão e que a própria ONU estima que, em 2050, 150 milhões de pessoas se encontrarão deslocadas em função de questões ambientais.

O problema em tela relaciona-se ao fato de que, apesar de as agências humanitárias da ONU estarem trabalhando com deslocados internos e pessoas deslocadas por questões ambientais, com apenas uma abordagem baseada em necessidades, nenhuma delas mostra-se disposta a iniciar e liderar o desenvolvimento de um novo regime legal internacional universal para a proteção dessas populações, em função do temor de passar por antidemocrática e/ou de estar invadindo o mandato de uma outra agência, dado que os esforços atuais, como mencionados, são de natureza inter-agencial

Tal fato é problemático uma vez que a assistência humanitária e a proteção internacional de deslocados internos e de pessoas deslocadas em função de questões ambientais seguem fundadas na vontade política e caridade dos entes internacionais, e são constantemente respostas *ad hoc*, o que pode aumentar a vulnerabilidade de populações já vulneráveis em função de seus deslocamentos forçados.

Por todo o exposto, parece que retomar e fortalecer uma abordagem baseada em direitos na reforma humanitária da ONU, e, sobretudo, na assistência humanitária internacional, não é apenas relevante, mas essencial para futuros sucessos e para o estabelecimento de um sistema humanitário internacional que seja, ao mesmo tempo, efetivo e legítimo.

Notas

¹ A abordagem da “One UN” decorre do relatório do Secretary General’s High Level sobre UN System-wide Coherence in the Areas of Development, Humanitarian Assistance, and the Environment, publicado em 2006. Disponível em <http://www.un.org/events/panel/resources/pdfs/HLP-SWC-FinalReport.pdf>

² O IASC foi estabelecido em junho de 1992 em resposta à Resolução 46/182 da Assembleia Geral da ONU.

³ A Comissão de Construção da Paz foi criada no documento final da Cimeira Mundial em 2005 (UN Doc A/60/L.1 (20 September 2005), §§ 97-105. Disponível em <http://www.un.org/summit2005>.

⁴ A expressão no texto original da reforma humanitária é “cluster”.

⁵ São tantas as agências envolvidas que foi criado, dentro do Secretariado da ONU, um órgão de coordenação do trabalho humanitário – Office for the Coordination of Humanitarian Affairs.

⁶ É interessante notar, contudo, que o PMA está cogitando a possibilidade de suspender ou racionar as rações de comida que entrega diariamente, em função de falta de recursos e do aumento de preço. Cf. UN Considering rationing food aid, *BBC NEWS*, 25/02/08. Disponível em <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/7262830.stm>

⁷ DARCY, James; HOFMAN, Charles-Antoine. *According to need? Needs assessment and decision-making in the humanitarian sector*. Humanitarian Policy Group Report. 2003 Disponível em <http://www.odi.org.uk/hpg/index.html>. Acessado em 25 de agosto de 2007.

⁸ De acordo com a sessão introdutória da página da web da Reforma Humanitária em Ação (*Humanitarian Reform in Action*) (<http://www.humanitarianreform.org>).

⁹ O dicionário *Webster* inglês-português define *accountability* como sendo: “responsabilidade; (adm.) obrigatoriedade ou dever de prestar contas” (Cf. HOUAISS, A. (Ed.) *Dicionário Webster inglês-português*. 15. ed. Atualizada. Rio de Janeiro: Record, 2005. p. 6). É exatamente a combinação desses dois sentidos da palavra que se pretende expressar no presente trabalho, razão pela qual se optou por manter a palavra em seu original na língua inglesa.

¹⁰ IASC. *Guidance note on using the cluster approach to strengthen humanitarian response*. 2006. Disponível em <http://www.humanitarianreform.org>. Acessado em 25 de agosto de 2007.

¹¹ Id. A expressão utilizada é “*should be in line*”.

¹² Cumpre aqui apontar a possibilidade da divisão da assistência humanitária enquanto direito em direito de assistência humanitária e direito à assistência humanitária, que, nos moldes do direito de e ao desenvolvimento podem ter conotações distintas. Caso se adote a expressão direito de assistência humanitária se tem em mente um direito dos Estados e da comunidade internacional de agir em prol das vítimas de crises humanitárias. Caso, por outro lado, se adote a expressão direito à assistência humanitária o foco seria no direito das vítimas de serem atendidas. Nos moldes em que existe hoje, verifica-se que a assistência humanitária, enquanto direito, é uma combinação destas duas possibilidades, sendo um direito subjetivo tanto da comunidade internacional em prestar assistência de forma desimpedia quanto das vítimas em serem atendidas. Tal fato é relevante, sobretudo, no que tange à imposição de mecanismos de *accountability* e responsabilidade, uma vez que, caso não se tenha claro o titular do direito em tela poder-se-ia verificar uma impossibilidade de efetivamente impor responsabilidades.

¹³ AMARAL, Alberto do. *O direito de assistência humanitária*. Renovar: 2003.

O Brasil e o comércio internacional agrícola

Ivan Tiago Machado de Oliveira

O desgaste e a conseqüente crise do modelo de substituição de importações, durante as décadas de 1970 e 1980, levaram o Brasil, desde o início dos anos 1990, a abrir sua economia para o mundo tanto no campo comercial quanto financeiro. Tal abertura buscava uma saída para a crise que o país vivia, com altíssimas taxas de inflação e pífio crescimento econômico. Com a redução das barreiras às importações no Brasil, ocorreu um aumento da concorrência em diversos segmentos da economia brasileira, o que acabou por engendrar a falência de algumas empresas, por um lado, e o fortalecimento de outras tantas, por outro.

O Plano Real, lançado em 1994, veio pôr fim a um período de altas taxas de inflação em que vivia a economia do Brasil por meio do mecanismo de valorização cambial. Contudo, se a inflação ficou sob controle, o prometido crescimento econômico não apareceu de forma sustentada. Ademais, com o Real supervalorizado nos primeiros anos do Plano, as exportações, variável importante para que o país iniciasse um processo de inserção ativa no contexto internacional de crescente interdependência econômico-comercial, acabaram não crescendo num ritmo mais forte. Como as importações, variável-chave do Plano para redu-

zir a inflação, cresceram de forma expressiva, o que se viu foi a geração de déficits comerciais desde 1995 até 2000.

Em 1999, com a crise cambial, houve uma inflexão na relação entre o crescimento das exportações e o das importações. A partir de então, as exportações passaram a apresentar um ritmo mais acelerado de crescimento, com taxas muito altas entre os anos 2002 e 2005 (a média de crescimento das exportações no triênio 2003-05 ficou acima de 25% ao ano). Já as importações, embora tenham apresentado queda nos anos de 2001 e 2002, também cresceram nos últimos três anos (a média do crescimento no último triênio foi de 17%). Assim, mesmo com o aumento das importações, o saldo do balanço comercial veio crescendo e chegou ao patamar recorde de quase US\$ 45 bilhões, em 2005, representando cerca de 5,6% do PIB, como se observa nos Quadros 1 e 2.

O Quadro 2 nos dá um panorama geral do setor externo brasileiro, desde 1990 até 2005, por meio da participação percentual das variáveis externas em relação ao PIB da economia brasileira. Como se pode ver, a participação das exportações no PIB cresceu no período anterior ao início do Plano Real, tendo caído e se estabilizado em torno de 6,5% entre os anos 1995 e 1998. A partir de 1999, a participação das exportações no PIB brasileiro iniciou um período de crescimento importante, alcançando a marca de 16% do PIB em 2004. No que concerne às importações, sua participação como percentual do PIB apresenta uma clara tendência de crescimento sustentado ao longo de todo o período de análise, não obstante ocorram quedas relativas

Ivan Tiago Machado de Oliveira é economista pela UFBA, mestrando em Administração pelo NPGA/UFBA e pesquisador do Laboratório de Análise Política Mundial (LABMUNDO) da mesma instituição.

em determinados anos. Em 1990, as importações representavam 4,4% do PIB, cinco anos depois, 7,1%, e dez anos após, 9,3% do PIB. Em 2001, o total importado atinge seu ponto mais alto como percentagem do PIB, 10,9%. É importante aqui ressaltar os efeitos das variações cambiais ao longo do período analisado sobre as variáveis relativas ao comércio exterior brasileiro. Se observamos os dez anos que vão da implantação do Plano Real até 2004, veremos que, num primeiro período, o Real manteve-se valorizado, impactando negativamente a variação das exportações brasileiras. A partir de 1999, com a crise cambial e a conseqüente desvalorização da moeda brasileira, observou-se uma tendência de crescente desvalorização do Real, o que teve impactos importantes no incremento do total exportado pela economia brasileira, como observado no quadro.

A corrente de comércio (exportações + importações) passou de uma participação em relação ao PIB de 11,1%, em 1990, para 18,4%, em 2000, e 26,3% em 2004. Destarte, é importante observar que, com a abertura comercial, as transações do Brasil com o mundo vieram a se expandir, inserindo-o no cenário internacional de crescente interdependência econômico-comercial, a qual traz consigo, concomitantemente, desafios e oportunidades. Todavia, vale frisar que a participação do comércio exterior na formação do PIB do Brasil ainda permanece abaixo da média de muitos países em desenvolvimento, os quais, por sinal, vêm crescendo a taxas mais significativas do que aquelas apresentadas pela economia brasileira nas últimas décadas, como bem apresentado por Almeida (2003).

A partir da análise das trajetórias de crescimento das exportações e das importações, podemos observar que o balanço comercial, que já apresentou um déficit de 0,8% do PIB nos anos de 1997 e 1998, representou 5,6% do PIB em 2004 e 2005. Por conseguinte, a melhora substancial no balanço comercial, sustentada basicamente pelo incremento expressivo das exportações, trouxe consigo uma redução do déficit em conta corrente, chegando até mesmo a gerar superávits em conta corrente a partir de 2003.

Os bons ventos externos advindos do crescimento surpreendente da economia mundial nos últimos anos, tendo a China e os EUA como locomotivas, juntamente com mudanças que vinham tomando corpo em vários setores da economia brasileira durante a última década e taxas cambiais relativamente depreciadas, resultaram nos excelentes

Quadro 1

Balança comercial brasileira, 1990-2005

Em US\$ milhões

Ano	Exportações	Importações	Saldo
1990	31.414	20.661	10.752
1991	31.620	21.041	10.580
1992	35.793	20.554	15.239
1993	38.555	25.256	13.299
1994	43.545	33.079	10.466
1995	46.506	49.970	(3.466)
1996	47.747	53.346	(5.599)
1997	52.994	59.842	(6.753)
1998	51.140	57.714	(6.575)
1999	48.011	49.210	(1.199)
2000	55.086	55.783	(698)
2001	58.223	55.572	2.650
2002	60.362	47.240	13.121
2003	73.084	48.290	24.794
2004	96.475	62.835	33.641
2005	118.308	73.560	44.748

Fonte: Banco Central

números observados nas contas externas do país nos últimos anos. Com isso, os principais indicadores de vulnerabilidade da economia brasileira apresentaram melhorias nada desprezíveis, como demonstrado no Quadro 3.

Ao se analisar os índices de vulnerabilidade externa da economia brasileira entre os anos de 1990 e 2005, fica evidente que, após um período com tendência de piora nos mesmos devido ao aumento do endividamento externo e aos resultados medíocres do setor externo nos anos que seguiram o lançamento do Plano Real, o aumento significativo das exportações, nos últimos anos, somado a uma redução do passivo externo brasileiro, acabou por gerar os melhores índices de vulnerabilidade externa das últimas décadas. A relação entre a dívida total e o PIB alcançou, em 2005, o menor patamar no período em análise, 21,4%, sendo que o índice que apresenta a dívida total líquida como percentual do PIB ficou em 12,8% (valor substancialmente menor do que o observado em 2002, por exemplo, quando tal índice foi de 35,9%). Já a razão dívida total sobre exportações, após chegar a 4,7 em 1999, veio se reduzindo até o 2005, quando ficou em 1,4. Vale lembrar que, se for considerada somente a dívida total líquida sobre o valor das exportações, a razão foi, em 2005, de 0,9, ou seja, menos de um ano de exportações seria suficiente para se pagar todo o passivo externo líquido do país no ano em questão. No que diz respeito à relação reservas internacionais/dívida total, o aumento nas reservas, nos últimos anos, levou tal

Quadro 2

Comércio, transações correntes e PIB, 1990-2005

Em % do PIB

Ano	Exportações	Importações	Saldo	Corrente de comércio	Transações correntes
1990	6,7	4,4	2,3	11,1	-0,8
1991	7,8	5,2	2,6	13,0	-0,4
1992	9,2	5,3	3,9	14,6	1,6
1993	9,0	5,9	3,1	14,9	-0,2
1994	8,0	6,1	1,9	14,1	-0,3
1995	6,6	7,1	-0,5	13,7	-2,6
1996	6,2	6,9	-0,7	13,0	-3,0
1997	6,6	7,4	-0,8	14,0	-3,8
1998	6,5	7,3	-0,8	13,8	-4,2
1999	9,0	9,2	-0,2	18,1	-4,7
2000	9,2	9,3	-0,1	18,4	-4,0
2001	11,4	10,9	0,5	22,3	-4,6
2002	13,1	10,3	2,9	23,4	-1,7
2003	14,4	9,5	4,9	24,0	0,8
2004	16,0	10,4	5,6	26,3	1,9
2005	14,9	9,2	5,6	24,1	1,8

Fonte: Banco Central

indicador ao patamar de 31,7%, praticamente o dobro daquele observado em 1999, quando ocorreu a última grave crise cambial brasileira.

O agronegócio e o comércio exterior do Brasil

Tendo sido realizada essa breve e geral apresentação do setor externo brasileiro nos últimos 15 anos, vamos agora analisar a participação do setor agropecuário no quadro geral do comércio exterior brasileiro, apresentando o seu desenvolvimento durante a última década e sua importância na geração das melhorias do setor externo brasileiro nos últimos anos. Antes, entretanto, é de grande relevância esclarecer alguns conceitos que estarão presentes de forma constante no decorrer da presente seção.

Uma primeira observação a ser feita diz respeito ao controverso conceito de *agronegócio*. Utilizaremos o termo para fazer referência a todos os produtos que se originam do setor agropecuário, isto é, todos os artigos cuja matéria-prima empregada tenha origem agropecuária serão abarcados pelo conceito, independente do nível de agregação de valor que possa ser atribuído aos mesmos na cadeia produtiva. Esse conceito corresponde àquele usado pelos órgãos oficiais responsáveis pelas estatísticas relacionadas ao comércio exterior brasileiro, como a SECEX/MDIC e o MAPA. Ademais, vale notar que o conceito de *agricultura* utilizado pela OMC engloba tanto produtos agrícolas, *stricto sensu*, quanto carnes, frutas, sucos, óleos e outros

produtos de origem agropecuária. Portanto, tal conceito se aproxima, até certo ponto, do conceito de *agronegócio* que faremos uso neste trabalho, não obstante existam sutis diferenças entre as duas classificações. De toda forma, há que ficar claro que tais diferenças serão aqui desconsideradas, sendo, pois, feita referência tanto ao comércio agrícola quanto ao agronegócio como sinônimos quase perfeitos. Qualquer referência, numa perspectiva de menor agregação, será realizada citando-se o produto, ou grupo de produtos, de forma específica.

Uma primeira aproximação relacionada à importância do comércio agrícola para o setor externo brasileiro passa, necessariamente, pela análise da pauta de exportações do país, observando-se como os produtos ligados ao setor agropecuário aparecem na mesma. O Quadro 4 nos apresenta os vinte principais produtos exportados pela economia Brasileira nos anos selecionados.

Como é possível vislumbrar, não obstante diversos produtos industriais de média e alta tecnologia tenham presença importante na pauta exportadora brasileira, como aviões e automóveis, dentre outros, os produtos ligados ao agronegócio aparecem de forma relevante entre os vinte principais produtos da pauta de exportações. A soja, mesmo triturada, representou, em 2005, 4,52% do total exportado pelo Brasil, tendo os farelos e resíduos de extração de óleo de soja representado 2,42% do total. Além disso, o complexo carne vem aumentando sua participação de for-

Quadro 3

Indicadores de vulnerabilidade externa, 1990-2005

Ano	Serviço da dívida/ exportações (em %)	Dívida total/ PIB (em %)	Dívida total líquida/PIB (em %)	Reservas (liquidez)/ dívida total (em %)	Dívida total/ exportações (razão)	Dívida total líquida/ exportações (razão)
1990	65,1	26,3	22,3	8,1	3,9	3,3
1991	56,1	30,5	26,6	7,6	3,9	3,4
1992	47,7	35,1	25,7	17,5	3,8	2,8
1993	47,4	32,2	21,2	23,3	3,6	2,4
1994	38,2	26,3	15,3	27,1	3,3	1,9
1995	44,5	21,7	12,2	33,9	3,3	1,9
1996	54,7	22,3	12,1	34,7	3,6	2,0
1997	72,6	23,7	15,2	27,2	3,6	2,3
1998	87,4	28,4	20,9	19,9	4,4	3,2
1999	126,5	42,0	32,5	16,1	4,7	3,6
2000	88,6	36,0	28,4	15,2	3,9	3,1
2001	84,9	41,2	31,9	17,1	3,6	2,8
2002	82,7	45,9	35,9	18,0	3,5	2,7
2003	72,5	42,4	29,8	22,9	2,9	2,1
2004	53,8	33,3	22,5	26,3	2,1	1,4
2005	56,0	21,4	12,8	31,7	1,4	0,9

Fonte: Banco Central

ma sustentada no total das exportações brasileiras, como observado com a participação crescente de carne de frango (de 1,44%, em 1998, para 2,81% em 2005) e carne bovina (de 0,54%, em 1998, para 2,04% em 2005). Outros produtos (entre eles: café, açúcar e fumo) completam a participação do agronegócio entre os vinte principais da pauta de exportação brasileira.

Para que se possa melhor entender o desenvolvimento do comércio agrícola brasileiro e sua interface com os bons resultados do setor externo brasileiro nos últimos anos, cabe aqui avaliar, numa perspectiva temporal mais estendida, como a dinâmica do agronegócio vem tomando corpo, identificando-se os fatores que engendraram tal desenvolvimento. Com esse intuito, apresentaremos, a seguir, informações acerca do perfil exportador agrícola brasileiro na última década e meia.

Na década de 1990, uma verdadeira “revolução” ocorreu no campo brasileiro. O setor agropecuário, o qual na década de 1980 apresentou problemas produtivos importantes, iniciou um processo de reestruturação, com aumento de investimentos (em parte devido à entrada de grandes transnacionais no agronegócio brasileiro), uso de novas tecnologias, expansão da fronteira agrícola, liberalização comercial e suporte em pesquisa por organismos como a Embrapa. Tal “revolução” agrícola trouxe consigo o au-

mento significativo da produtividade do setor na década passada, impulsionando, conseqüentemente, a exportação de uma parcela expressiva da produção, tendo por base o aumento nos níveis de competitividade internacional do agronegócio brasileiro.

Como demonstrado no Gráfico 1, mesmo durante o período de grande valorização do Real, de 1994 a 1999, as exportações agrícolas apresentaram uma leve tendência de crescimento. De 1999 a 2002, as exportações cresceram de forma continuada, sendo que, a partir de 2002, um verdadeiro *boom* de crescimento das vendas externas agrícolas vem acontecendo, devido, em certa medida, ao crescimento estrondoso da economia chinesa nos últimos anos, conjugado à competitividade internacional alargada do setor. As importações do agronegócio, por sua vez, aumentaram num primeiro momento (até 1996) e, em seguida, voltaram a cair e se estabilizaram em torno de US\$ 5 bilhões por ano até 2005.

Vale frisar que o Balanço Comercial Agrícola (BCA) registrou superávits seguidos na última década e meia. A partir de 1991, tais resultados positivos tenderam a crescer, embora ainda de forma relativamente tímida até o ano de 2000. A partir de então, como resultado da grande e crescente diferença entre os números apresentados pelas exportações e as importações agrícolas, o BCA segue a

Quadro 4

Pauta de exportação brasileira

Em % do total de exportações

Produtos	1998	2000	2002	2005
Minérios de ferro e seus concentrados (b)	6,36	5,53	5,05	6,17
Soja, mesmo trituração (b)	4,56	3,97	5,02	4,52
Automóveis de passageiros (m)	3,17	3,21	3,32	3,72
Óleos brutos de petróleo (b)	—	—	2,80	3,52
Carne de frango congelada, fresca ou refrigerada incluindo miúdos (b)	1,44	1,46	2,21	2,81
Aviões (m)	2,27	5,54	3,87	2,68
Farelo e resíduos da extração de óleo de soja (b)	3,42	3,00	3,64	2,42
Aparelhos transmissores ou receptores e componentes (m)	—	2,97	2,95	2,31
Café cru em grão (b)	4,64	2,83	1,98	2,13
Partes e peças para veículos automóveis e tratores (m)	2,79	2,19	1,92	2,08
Carne de bovino congelada, fresca ou refrigerada (b)	0,54	0,91	1,29	2,04
Produtos laminados planos de ferro ou aço (m)	1,66	1,56	1,35	2,01
Açúcar de cana, em bruto (b)	2,14	1,38	1,84	2,01
Motores para veículos automóveis e suas partes (m)	2,19	1,97	2,22	1,96
Produtos semi-manufaturados de ferro ou aço (s)	2,45	2,47	2,34	1,92
Pastas químicas de madeira	2,05	2,91	1,92	1,72
Calçados, suas partes e componentes	2,71	2,94	2,51	1,67
Ferro fundido, bruto e ferro “spiegel” (ex ferro gusa)	0,90	0,81	0,78	1,53
Veículos de carga (m)	1,99	1,26	0,71	1,42
Fumo em folhas e desperdícios	1,84	1,48	1,62	1,40
Total dos produtos enumerados	47,12	48,39	49,34	50,04

Legenda: (b) = básicos; (s) = semi-manufaturados; (m) = manufaturados

Fonte: SECEX/MDIC

tendência das exportações, aumentando substancialmente nos últimos cinco anos. Em 2000, o BCA registrou um superávit de cerca de US\$ 15 bilhões, que cresceu para US\$ 26 bilhões, em 2003, e US\$ 38 bilhões, em 2005. Como se pode observar no Gráfico 2, o aumento do superávit comercial agrícola deu um importante auxílio no incremento dos resultados do balanço comercial global nos últimos anos, embora o segundo tenha apresentado variações percentuais anuais maiores que o primeiro, como fica claro ao se analisar a inclinação das duas curvas a partir de 2001.

Voltando à variável-chave de nossa análise, as exportações, podemos observar de forma mais clara como se deu a dinâmica do crescimento das vendas externas de produtos do agronegócio e do total exportado nos Gráficos 3 e 4.

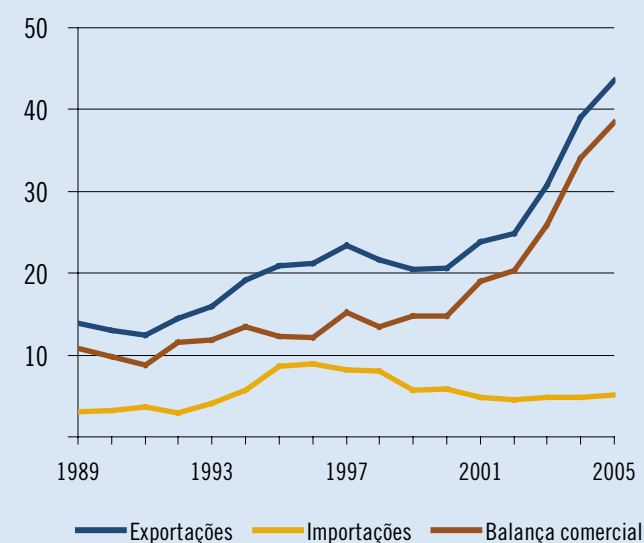
O total das exportações, como já relatado, apresentou uma clara tendência de crescimento durante a década de 1990, não obstante tenha havido curtos períodos nos quais ocorreu uma pequena retração nos valores exportados (nos anos de 1998 e 1999) e o crescimento médio tenha

ocorrido a taxas relativamente baixas. Ademais, cabe relatar que, como vislumbrado no Gráfico 5, observou-se no período de 1996 a 2005 uma tendência de queda relativa na participação do agronegócio no total exportado pela economia brasileira, não confirmando a hipótese levantada por alguns economistas, como Gonçalves (2003), acerca da tendência sustentada de *reprimarização* da pauta de exportações brasileiras.

A boa notícia relacionada à queda na participação relativa das exportações agrícolas no total das vendas externas é que a mesma veio a acontecer apesar do crescimento significativo das primeiras entre os anos 1996 e 2005. Ou seja, a queda na participação percentual das vendas externas do agronegócio no total das exportações brasileiras se deveu ao crescimento maior das últimas (10,4%, em média anual do período em questão) em relação às primeiras (8,2%, em média anual), como pode ser observado nos Gráfico 3 e 4, apresentados anteriormente.

As transformações ocorridas no setor agropecuário

Gráfico 1
Exportações, importações e
balança comercial do agronegócio
Em US\$ bilhões



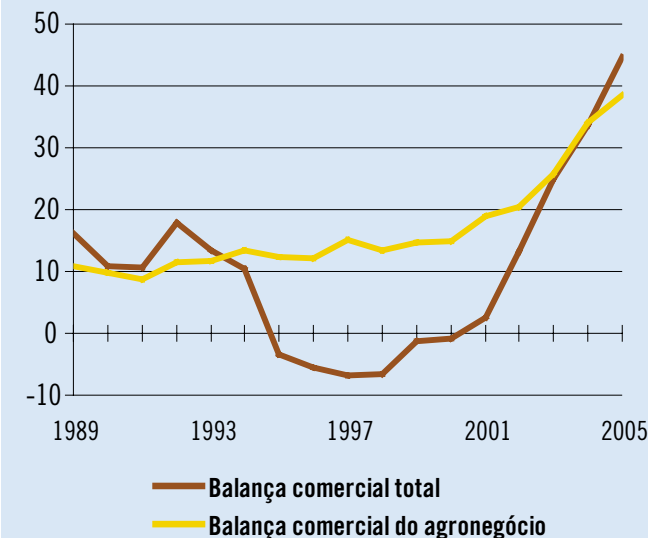
Fonte: SECEX/MDIC

brasileiro na década de 1990, que acabaram por fomentar as exportações do setor, levaram o Brasil a ter uma participação crescente no comércio agrícola internacional. Como evidenciado no Gráfico 6, ocorreu uma elevação não desprezível na participação percentual das exportações agrícolas brasileiras no total das exportações agrícolas mundiais, passando de cerca de 2%, em 1991, para 3%, em 1999. Com a aceleração das taxas de crescimento das exportações agrícolas a partir de 2001, o percentual de participação brasileiro no comércio agrícola mundial também subiu, chegando ao patamar de 4% em 2004, o que denota o aumento da competitividade internacional agrícola brasileira. É interessante notar que a trajetória ascendente da participação das exportações brasileira do agronegócio no total mundial destoa da relativa estabilidade da participação do total das exportações do país sobre as exportações mundiais totais, que vem girando em torno de 1% desde o início dos anos 1990.

Diante do quadro de sensível melhora nos resultados das exportações agrícolas brasileiras, resultante do crescimento da produtividade do setor e do conseqüente aumento da competitividade internacional do mesmo, somado ao crescimento significativo da demanda internacional por produtos agrícolas, com grande participação chinesa no processo, torna-se necessário vislumbrar como a pauta de exportações tem sido composta, identificando-se a importância dos principais produtos nela inseridos para a participação do Brasil no comércio mundial.

O Quadro 5 nos traz os dez principais produtos da pauta de exportações do agronegócio brasileiro, juntamente com algumas importantes estatísticas selecionadas sobre

Gráfico 2
Balança comercial brasileira: total
e do agronegócio
Em US\$ bilhões

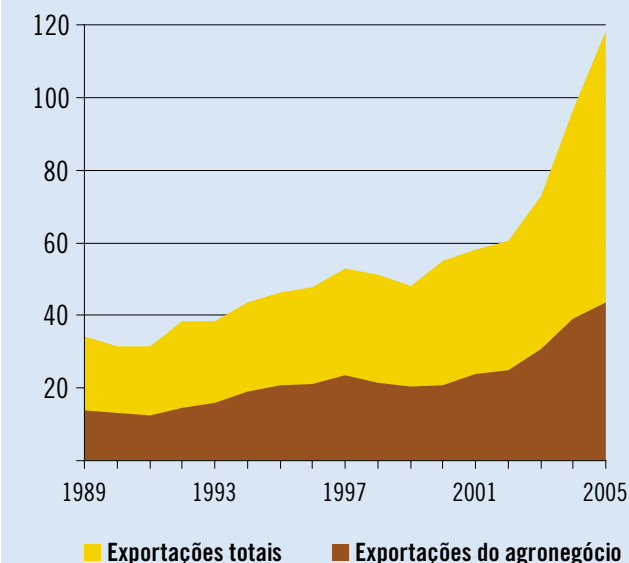


Fonte: SECEX/MDIC

os mesmos, como valores exportados, participação no total do comércio mundial e as taxas de crescimento anual médio dos preços, quantidades e valores de 1996 a 2005.

Ao analisar o Quadro 5, observa-se o complexo soja na liderança das exportações agrícolas brasileiras. Em 2005, em torno de US\$ 9,5 bilhões em produtos do complexo soja foram exportados, o que representa 38% das expor-

Gráfico 3
Exportações brasileiras:
total e do agronegócio
Em US\$ bilhões

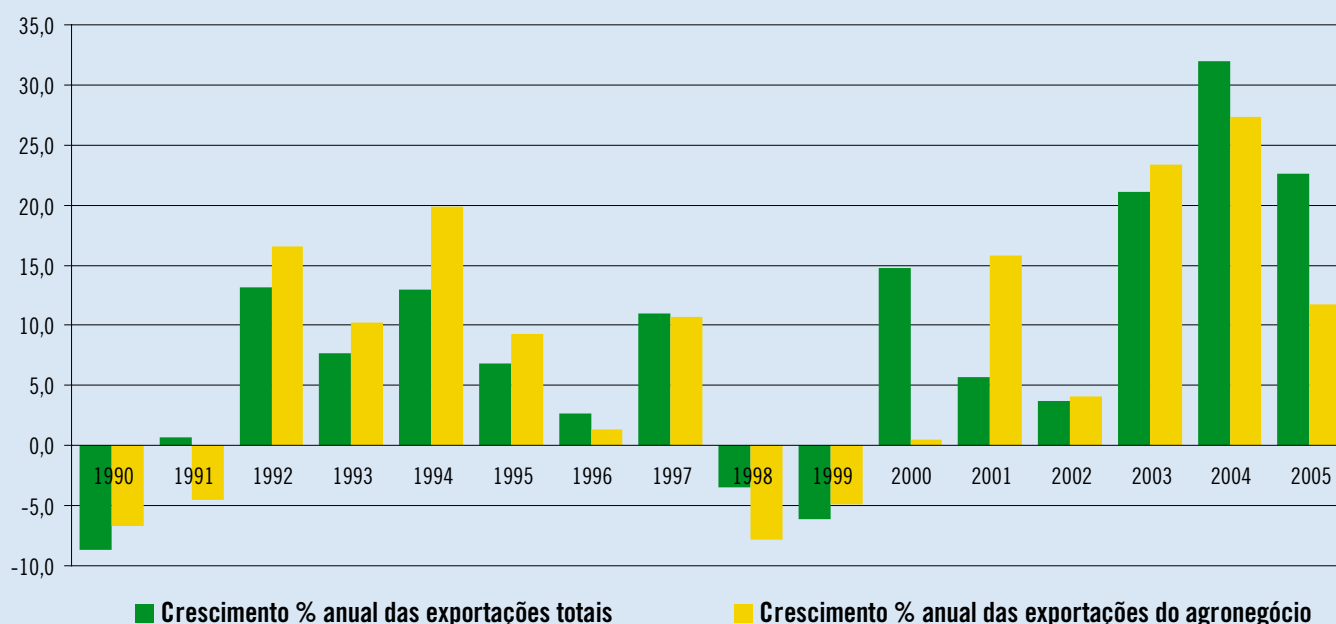


Fonte: SECEX/MDIC

Gráfico 4

Exportações brasileiras, 1989-2005

Em US\$ bilhões



Fonte: SECEX/MDIC

tações mundiais de tais produtos, colocando o Brasil em segundo lugar no ranking mundial, atrás apenas dos EUA. Vale também frisar que, na média de 1996 a 2005, as exportações do complexo soja foram impulsionadas fundamentalmente pelo aumento do *quantum* exportado, que variou à taxa média de 10% ao ano, sendo que os preços apresentaram um crescimento médio nulo no período em

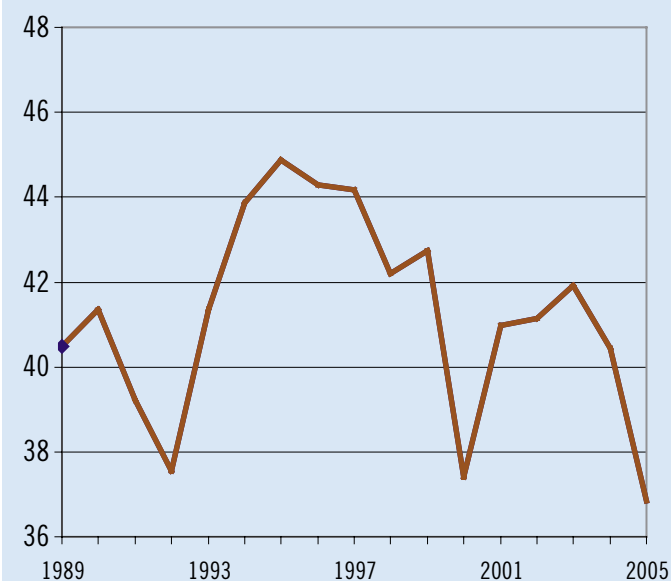
questão.

Atentando-se ao complexo carnes, o total exportado pelo mesmo alcançou a cifra de US\$ 7,7 bilhões. Mesmo com uma queda na média anual de crescimento dos preços do frango de 3% entre 1996 e 2005, o valor do total exportado elevou-se, em média, cerca de 17% ao ano, no período em análise, devido a um aumento médio de 21%

Gráfico 5

Participação das exportações agrícolas brasileiras no total

Em % do total de exportações

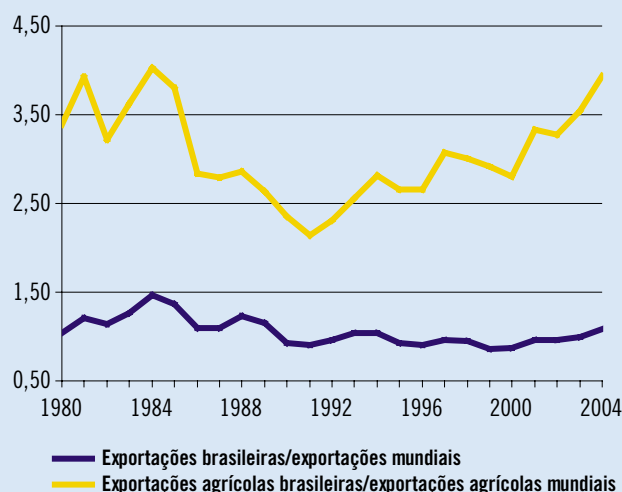


Fonte: SECEX/MDIC

Gráfico 6

Participação das exportações brasileiras no total mundial

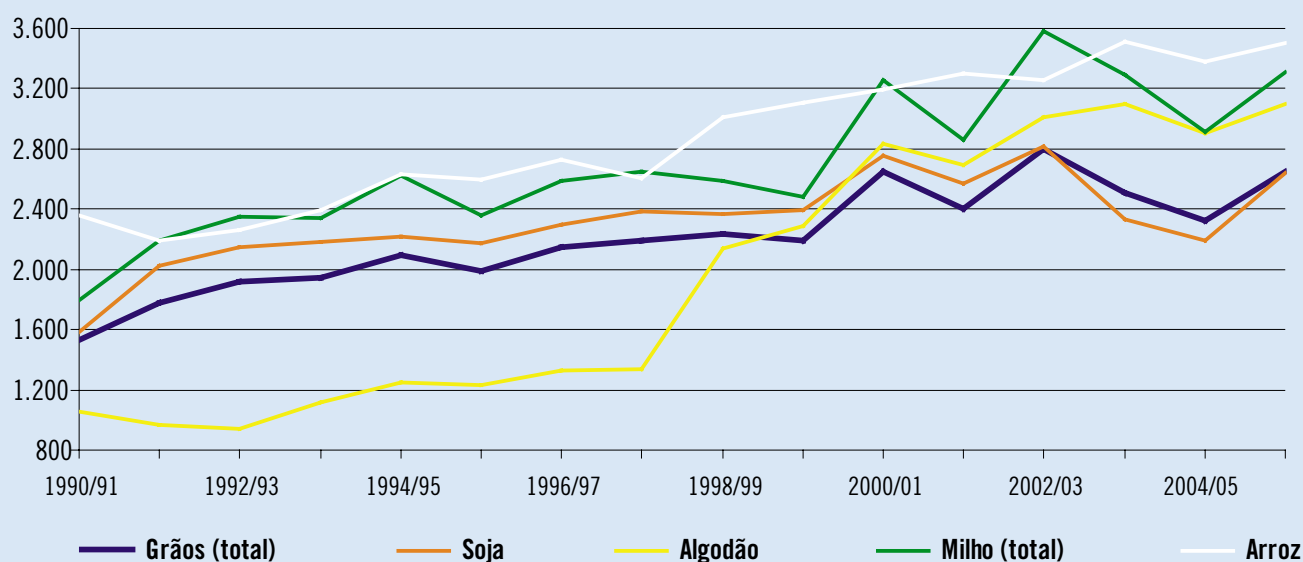
Em % do total mundial



Fonte: SECEX/MDIC e OMC

Gráfico 7 Produtividade anual média de grãos, 1990/91 a 2005/06

Em kg/ha



Fonte: Conab

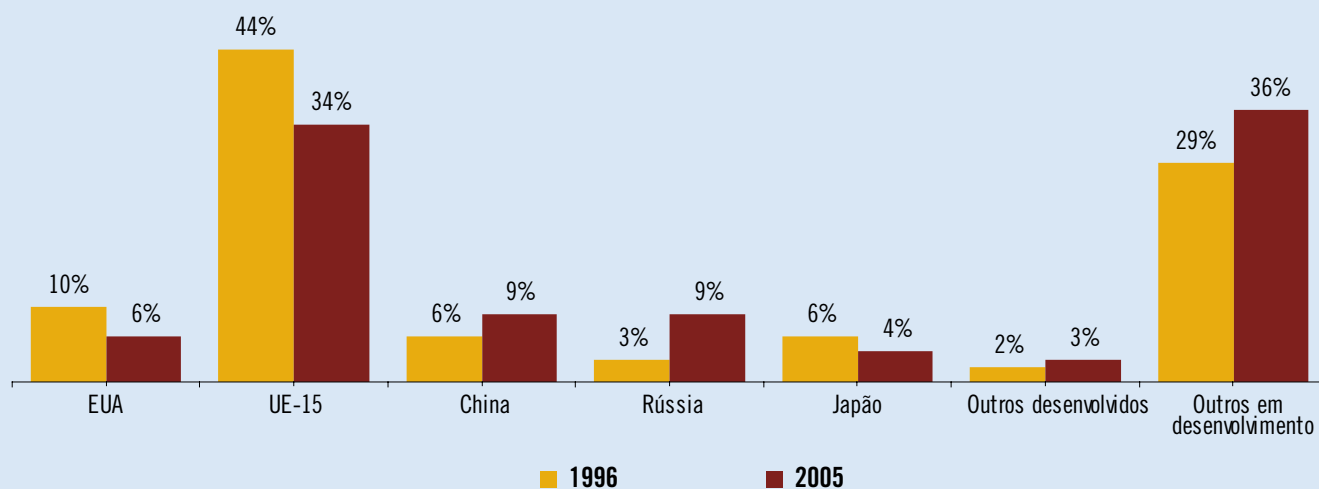
ao ano da quantidade exportada. A mesma tendência foi verificada para carne bovina e suína, tendo em vista que os preços sofreram uma queda anual média de 5% e 3%, respectivamente, e as quantidades cresceram 31% e 32% ao ano, também respectivamente, no período de 1996 a 2005, o que resultou num incremento do valor anual médio exportado de 24% para carne bovina e de 28% para a suína.

Em relação aos demais produtos, vale destacar o crescimento anual médio do *quantum* exportado de algodão de 105%, entre 1996 e 2005, não obstante o país represente somente 5% do mercado mundial do produto, e a surpreendente participação brasileira no mercado mundial de suco

de laranja de 82%. Ademais, cabe relatar o relativamente baixo crescimento anual médio do *quantum* exportado de café (7%) e fumo (9%) que, em conjunto com uma queda anual média de 9% nos preços de ambos os produtos, acabou por levar a uma diminuição média anual do valor exportado de tais produtos, sendo de 3% para o café e de 1% no caso do fumo. A variação média anual do *quantum* total exportado pelo agronegócio, entre os anos de 1996 e 2005, ficou em 13%. Contudo, com o decréscimo anual médio de 4% nos preços dos produtos agrícolas exportados, o valor das exportações cresceu, em média, 8% ao ano no período em questão.

Gráfico 8 Participação dos parceiros nas exportações do agronegócio brasileiro

Em % do total das exportações



Fonte: SECEX/MDIC

Quadro 5

Pauta de exportação do agronegócio: estatísticas selecionadas

Produtos	Exportações 2005 (em US\$ milhões)	Exportações Brasil/Mundo		Taxa média anual de crescimento (1996-2005)		
Complexo soja	9.476	38%	2	0%	10%	10%
Açúcar/etanol	4.699	29%	1	-4%	13%	9%
Frango	3.509	29%	1	-3%	21%	17%
Carne bovina	3.014	20%	1	-5%	31%	24%
Café	2.919	29%	1	-9%	7%	-3%
Fumo	1.707	23%	1	-9%	9%	-1%
Carne suína	1.163	16%	4	-3%	32%	28%
Suco de laranja	1.110	82%	1	-7%	5%	-2%
Algodão	457	5%	4	-1%	105%	102%
Frutas	387	—	—	0%	15%	15%
Outros	3.212	10%	—	-1%	13%	12%
Total	31.653	4%	3	-4%	13%	8%

Fonte: SECEX/MDIC

Nos nove produtos citados para os quais existem informações sobre o ranking mundial, o Brasil aparece como líder das exportações mundiais em seis deles: açúcar e etanol, frango, carne bovina, café, fumo e suco de laranja, sendo o segundo maior exportador dos produtos do complexo soja e o quarto de algodão e carne suína. O total exportado pelo agronegócio em 2005 foi de US\$ 31,7 bilhões de dólares, representando 4% das exportações mundiais, o que coloca o país como no terceiro lugar do ranking mundial dos maiores exportadores agrícolas.

Os bons resultados das exportações agrícolas brasileiras de grãos, além de influenciados por um aumento da demanda mundial por *commodities* nos últimos anos, estão claramente relacionados ao incremento, nada desprezível, da produtividade brasileira de grãos ao longo da última década e meia, como pode ser observado no Gráfico 7.

Vale aqui ressaltar o substancial incremento da produtividade anual média do algodão ao longo do período em análise, passando de cerca de 1000 kg/ha, na safra 1990/91, para o patamar acima de 3000 kg/ha, nas previsões para a safra 2005/06. O arroz também vem apresentando um crescimento sustentado da produtividade com eventuais quedas, porém menores do que aquelas observadas com os demais grãos. Já a soja, carro-chefe das exportações agrícolas, não obstante tenha sofrido uma diminuição da produtividade média anual nas duas últimas safras, deve recuperar o ritmo de crescimento da produtividade na safra 2005/06, segundo as previsões da Conab.

No que concerne ao destino das exportações agrícolas brasileiras, como se pode ver no Gráfico 8, vem ocorrendo uma redução da participação relativa dos mercados mais

avançados como destino das exportações agrícolas brasileiras. A União Européia, que recebia 44% do total das vendas externas do agronegócio em 1996, teve sua participação reduzida em 11 p.p. para 33% em 2005. Os EUA, por sua vez, eram destino para 10% das exportações agrícolas brasileiras, em 1996, e passaram a receber 6% das mesmas em 2005. Já com relação ao Japão como destino das vendas do agronegócio do Brasil, sua participação caiu de 6%, em 1996, para 4%, em 2005.

Por outro lado, os mercados das economias emergentes têm crescido bastante como destino das exportações agrícolas brasileiras. A China aumentou de 6%, em 1996, para 9%, em 2005, sua participação como destino das vendas externas agrícolas do Brasil, enquanto a Rússia saltou de 3% para 9% no mesmo período. Se forem considerados os todos os países em desenvolvimento, os mesmos, que eram destino para 38% das exportações do agronegócio do Brasil em 1996, passaram a comprar acerca de 54% do total agrícola exportado em 2005. Ademais, vale frisar que, de 2000 a 2005, o crescimento anual médio das exportações agrícolas com destino aos países em desenvolvimento foi de 28%, enquanto as exportações com destino aos países desenvolvidos obtiveram incremento de apenas 14%, reforçando a tendência de aumento da participação relativa dos países em desenvolvimento como destino para as exportações do agronegócio brasileiro.

Todo o cenário de crescimento das exportações agrícolas do Brasil apresentado na presente seção tomou forma malgrado a existência de importantes barreiras às exportações brasileiras, principalmente nas principais potências econômicas mundiais. Muitos dos principais produtos de

exportação do agronegócio brasileiro encontram empecilhos dos mais diversos tipos (como quotas, escalada e picos tarifários, barreiras sanitárias e fitossanitárias, subsídios, etc.) para adentrar nos mercados norte-americano, europeu e japonês, por exemplo.¹

Considerações Finais

Para finalizar, cabe apresentar, ainda que superficialmente, alguns números que atestam o potencial de crescimento da agropecuária brasileira. Somente em 30% dos 851 milhões de hectares que conformam o território brasileiro existe atividade agropecuária. Em cerca de 40 milhões de hectares, 5% do território nacional, são produzidos 120 milhões de toneladas de grãos e a maior parte dos produtos agrícolas. Além disso, cana, café, laranja e outras culturas permanentes são produzidas em 20 milhões de hectares.

Em 596 milhões de hectares, 70% do território brasileiro, não há atividade agropecuária, área que inclui cidades, estradas, represas, rios, o Pantanal, a Amazônia, reservas indígenas e florestais. No entanto, estão também englobados nessa área cerca de 106 milhões de hectares de terras férteis a serem exploradas, localizadas fundamentalmente no cerrado brasileiro. O potencial da reserva de 106 milhões de hectares de terras férteis disponíveis é simplesmente impressionante e promissor. Para se ter uma idéia do significam os milhões de hectares que podem ser incorporados à fronteira agrícola brasileira nos próximos anos, vale lembrar que toda a produção de grãos dos EUA, que é o maior produtor mundial de alimentos, é realizada em cerca de 140 milhões de hectares. As expectativas dos mais variados organismos econômicos mundiais convergem acerca da idéia do Brasil vir a ser, em uma década, a maior potência agrícola mundial. A velha frase: “Brasil, o celeiro do mundo”, nunca foi tão hodierna.

Nota

¹ Para uma análise detalhada sobre as barreiras a produtos e restrições a serviços brasileiros no mercado dos Estados Unidos, ver o estudo da Embaixada do Brasil em Washington (2006).

Referências

- ALMEIDA, Paulo Roberto de. O Brasil como sócio menor da globalização: insuficiente interdependência econômica e pequena participação comercial. **Revista de economia e relações internacionais**. v. 1. n. 2, p. 05-17. jan.-jun. 2003.
- EMBAIXADA DO BRASIL EM WASHINGTON D.C. **Barreiras a produtos e restrições a serviços brasileiros no mercado dos Estados Unidos**. Rio de Janeiro, abr. 2006. 24 p. Disponível em: <www.funcex.com.br/estudos.asp>. Acesso em: 02 out. 2006.
- GONÇALVES, Reinaldo. **Economia política internacional: fundamentos teóricos e as relações internacionais do Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. 319 p.
- _____. **O Brasil e o comércio internacional: transformações e perspectivas**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2003. 149 p.

Coluna do Souto | Luiz A. P. Souto Maior

Geopolítica e regionalismo continental

Em artigo recente¹, interessante tanto pelo conteúdo como pela oportunidade, José Luís Fiori recorda a visão que, na década de 1940, Nicholas Spykman, grande geoestrategista norte-americano do século XX, tinha da América Latina – e em particular da “luta pela América do Sul” – no quadro da geopolítica de Washington. Segundo ele, a América dos latinos, radicalmente separada da dos anglo-saxões, compreendia, do ponto de vista político-estratégico, duas regiões: uma primeira, que ele denomina de “mediterrânea”, que abrangeria o México, a América Central, o Caribe, a Venezuela e a Colômbia; e outra, que incluiria toda a América do Sul abaixo daqueles dois países sul-americanos. Na percepção de Spykman, a primeira ficaria sempre numa posição de dependência em relação aos Estados Unidos, já que México, Venezuela e Colômbia não teriam, no seu entender, condições de tornarem-se grandes potências. Assim, qualquer tentativa de contrabalançar a supremacia regional de Washington só poderia vir dos grandes países do sul do continente, particularmente Argentina, Brasil e Chile, quer através

de uma ação comum, quer pelo recurso a influências extracontinentais. Nesta hipótese, concluiria o autor citado por Fiori, “uma ameaça à hegemonia americana nesta região do hemisfério (a região do ABC) terá de ser respondida através da guerra”.

A premissa das idéias de Spykman sobre a geopolítica da região – como a da própria política de Washington no continente – é que os Estados Unidos devem defender por todos os meios sua hegemonia continental, em re-

zadores reflete, em boa medida, essa falta de uma auto-percepção regional comum. Tomados individualmente, os países latino-americanos têm seus objetivos e problemas nacionais, que podem conter pontos de afinidade ou de divergência com os dos demais, facilitando ou dificultando a cooperação entre eles. Tomada em seu conjunto, porém, a América Latina inexistia como ator internacional.

Implicitamente, o Brasil, ainda no governo Fernando Henrique Cardoso,

O fato de diferentes projetos de integração econômica entre países da América Latina terem até agora ficado muito aquém dos objetivos de seus idealizadores reflete uma falta de auto-percepção regional comum.

lação tanto a eventuais ambições de potências de fora da área, como a possíveis esquemas multinacionais de países latino-americanos que visassem a contrabalançar a preeminência norte-americana.

Do lado latino-americano, não existe, porém, clareza semelhante de objetivos, seja no tocante à grande potência setentrional, seja no que se refere à situação geopolítica do conjunto da América Latina no cenário internacional. O fato de diferentes projetos de integração econômica entre países da região terem até agora ficado muito aquém dos objetivos inicialmente traçados por seus ideali-

deu um passo no sentido de limitar a área de divergência atual ou potencial – assim tentando contornar ou atenuar tal situação – ao tomar a iniciativa de reduzir a abrangência geográfica do regionalismo latino-americano, ao convocar a primeira reunião de cúpula sul-americana. Na ocasião, seu Ministro das Relações Exteriores deixou claro inclusive que a América Central e o Caribe não haviam sido incluídos naquela reunião por estarem “vinculados de forma mais próxima e direta à América do Norte, em particular aos Estados Unidos”². Surgia assim no nosso continente uma nova forma de regionalismo – o sul-ame-

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

ricanismo. Luiz Inácio Lula da Silva procurou avançar ainda mais na mesma direção, dando à integração sul-americana – e não à latino-americana – a mais alta prioridade no quadro da atuação internacional do seu governo e proclamando a intenção de dotar o Mercosul de uma política externa comum. A política continental do atual governo brasileiro favoreceria, pois, a construção de uma firme base regio-

se dizer que o continente americano se vê hoje diante de quatro orientações distintas de política externa, seguidas por países que – pela pressão, pela persuasão ou pelo mero exemplo – influenciam em alguma medida a conduta dos demais. Washington, numa linha de atuação que encontra seu ponto inicial na famosa mensagem do Presidente James Monroe ao Congresso de seu país, em 1823,

Para que a integração sul-americana aumente a capacidade de afirmação internacional do Brasil, será preciso que ela aumente consideravelmente o nosso peso econômico no concerto das nações sem inibir significativamente nossa liberdade de atuação externa.

nal, a partir de um projeto integracionista já existente, mas que ela se propõe reformar e consolidar, de modo que possa vir a ser o núcleo de uma América do Sul economicamente integrada e politicamente coesa.

Quase ao mesmo tempo, o Presidente da Venezuela, Hugo Chavez, lançou, porém, sua idéia de uma Alternativa Bolivariana para as Américas, que retoma a noção mais tradicional do latino-americanismo, mas procura alicerçá-la numa ideologia não muito claramente definida – o “socialismo do século XXI” – e orientá-la no sentido de um antiamericanismo militante. O ativismo e a aspiração de liderança regional do mandatário venezuelano são claros, bem como sua disposição de usar, para a consecução de seus objetivos, o peso relativo da economia do seu país e, mais especificamente, os recursos derivados dos altos preços do petróleo. Assim, passou a desenvolver uma ação que, sem desprezar as formas convencionais da atuação diplomática, como os esforços para ingressar no Mercosul, vai além, financiando aliados atuais ou potenciais, insuflando a atuação de certos grupos políticos de esquerda em distintos países (entre os quais o Brasil³), aumentando e modernizando suas forças armadas.

Assim, esquematicamente, pode-

trata de manter por vários meios sua hegemonia continental. Na América Latina, as posições variam. Alguns governos parecem sobretudo interessados em manter com os Estados Unidos estreitos vínculos econômicos, com inevitáveis reflexos políticos. Assim, Chile, Colômbia, Peru e Uruguai optaram por firmar tratados bilaterais de livre comércio com os Estados Unidos, apesar da evidente assimetria de tal relacionamento e das limitações daí necessariamente decorrentes para a parte mais fraca. No extremo oposto, países simpatizantes da “alternativa bolivariana” de Hugo Chavez – essencialmente Bolívia, Cuba, Equador e Guatemala – alinham-se numa política externa claramente antiamericana e numa orientação econômica socializante. Entre essas tendências divergentes, o atual governo brasileiro coloca-se numa posição que se poderia dizer intermediária, que se manifesta numa atuação diplomática mais conciliatória do que militante. Comprometida com o objetivo proclamado de assegurar uma “presença soberana” do Brasil no mundo, Brasília declara atribuir a mais alta prioridade à consolidação do Mercosul e à integração da América do Sul, vistas como um projeto político e não como mero esquema de entrelaçamento econômico regional. Ao mesmo tempo, o governo brasilei-

ro propõe-se manter com Washington um relacionamento maduro, de caráter estratégico, no qual nosso país seria percebido pela superpotência como parceiro necessário a relações intracontinentais estáveis.

Pelo menos até o momento, não está totalmente claro como pretendemos alcançar objetivos tão ambiciosos, complexos e de tão difícil conciliação. Integrar num mesmo projeto político comum países sul-americanos com percepções das respectivas posições internacionais fundamentalmente divergentes e, ao mesmo tempo, tornar-se, ao fazê-lo, parceiro estratégico da “hiperpotência” parece ter algo de utópico. Em todo caso, exigirá uma extraordinária capacidade de liderança regional. Ora, se aceitarmos a conceituação do argentino Felix Peña, que em artigo recente para a revista *Archivos del Presente*, “define liderança como a capacidade de apresentar uma visão estratégica e iniciativas aceitáveis para os outros países”⁴, não parece claro que o Brasil – ou qualquer outro país sul-americano – tenha condições de exercê-la no quadro político conflitante acima sintetizado. Tal liderança requereria, no mínimo, um estreito entrosamento entre dois ou três países com peso regional bastante para, juntos, levarem nosso sub-continente numa direção geral solidariamente acordada entre eles e aceita pelos demais como algo cujos benefícios globais superariam eventuais desvantagens típicas nacionais.

No atual contexto regional, dois países adquirem importância crucial para uma política brasileira com tal objetivo – Argentina e Venezuela. A primeira, embora com uma linha político-diplomática que historicamente tem sido algo sinuosa em relação aos Estados Unidos e, em termos práticos efetivos, pouco marcante no tocante à construção de uma ainda hipotética integração sul-americana, é peça fundamental para a consolidação do Mercosul. De maneira algo rude, poder-se-ia dizer que Argentina e Brasil são o Mercosul. Assim, para o projeto político brasileiro de fazer do Mercado

Comum do Sul o núcleo daquela integração, o entendimento entre Brasília e Buenos Aires é essencial. Até agora, entretanto, tal entendimento tem sido travado, entre outros motivos, pela dificuldade da Argentina em superar o ressentimento causado por uma primazia sul-americana frustrada pelo desenvolvimento relativo do Brasil.

No momento, aceitar o ingresso da Venezuela sem sequer definir claramente seus compromissos no tocante à tarifa externa comum pareceria antes uma forma de diluir do que de consolidar o Mercosul.

De nossa parte, tampouco temos sido capazes de apresentar aos nossos três sócios um projeto de integração quadripartite cuja promessa de benefícios comuns equitativamente distribuídos superasse as dificuldades específicas inevitáveis num esquema de união entre desiguais. A formulação de tal projeto é evidentemente entravada por essa desigualdade, que dificulta sobremaneira tanto a distribuição equitativa dos benefícios da integração como o estabelecimento de instâncias decisórias capazes de gerir efetivamente uma associação tão assimétrica. Assim, os quatro ainda não conseguiram resolver sequer problemas como a bitributação de produtos extra-zona que transitem por mais de um país do Mercosul ou de converter este último numa união aduaneira efetiva. E nem falemos de uma política externa comum...

Neste quadro extremamente complexo, a militância de Hugo Chavez – dentro de uma orientação de política internacional claramente distinta da brasileira e, aparentemente, também da argentina – e sua decisão de pleitear o ingresso da Venezuela no Mercosul, mesmo sem cumprir integralmente os requisitos de entrada, introduziram um enorme complicador adicional. Não se trata apenas da controvérsia sobre em que medida tal ingresso feriria a “cláusula democrática” aceita pelos signatários do Tratado de Assunção, mas de definir que Mercosul queremos construir e que tipo de integração

sul-americana desejamos promover. O fato de os responsáveis pelas políticas externas brasileira e argentina apoiarem tal ingresso é pelo menos intrigante. No caso de Buenos Aires, duas considerações que poderiam explicar, ainda que apenas em parte, tal atitude seria o apoio que Caracas tem dado ao governo Kirchner e um possível de-

sejo de diluir o peso do Brasil dentro do que hoje ainda é um esquema de integração do Cone Sul. No tocante ao Brasil, o argumento objetivo mais relevante seria de ordem econômica, não apenas em relação ao petróleo, mas também pela existência de um comércio bilateral de peso e que nos tem sido favorável. Poderia ser uma consideração importante num projeto de integração estritamente econômico. Como defendemos, entretanto, a noção de que a integração do nosso sub-continente é, sobretudo um “projeto político”, parece estranho que as implicações mais amplas da orientação “bolivariana” do Presidente Hugo Chavez – inclusive sua clara aspiração a uma liderança regional de conteúdo ideológico – não tenham aparentemente suscitado maiores reticências em Brasília, pelo menos no âmbito do Executivo.

Tudo isso nos leva a perguntas mais fundamentais. Se o objetivo básico de nossa política internacional é assegurar a “presença soberana” do Brasil no mundo, de que maneira a integração sul-americana poderá contribuir para a sua consecução e que tipo de integração poderá dar uma contribuição mais efetiva?

Em tese, todo processo de integração implica uma limitação de soberania, no sentido de que a atuação internacional dos países-membros tende a ser balizada pelas normas do agrupamento a que pertençam. Por outro lado, na medida em que os pa-

íses associados ajam de forma coesa, o peso específico de cada um tende a aumentar na razão dessa capacidade de atuação coordenada e da importância relativa dos seus parceiros de integração. Assim, para que a integração sul-americana aumente a capacidade de afirmação internacional do Brasil, será preciso que ela aumente consideravelmente o nosso peso econômico no concerto das nações sem, por outro lado, inibir significativamente nossa liberdade de atuação externa. No caso específico do nosso país no âmbito sul-americano, isso envolve problemas particularmente delicados.

O Brasil é o país industrialmente mais desenvolvido da América do Sul, representa cerca de metade do PIB sul-americano e é a sétima economia mundial. Para levarmos avante um projeto estável de integração sub-continental, que teria de basear-se numa distribuição equitativa de benefícios entre os participantes, seremos, pois, chamados a fazer as maiores concessões. Assim, em termos de benefícios econômicos quantificáveis, seríamos o país sul-americano que, individualmente, teria menos ganhos relativos, mesmo na hipótese altamente improvável da participação de todos os países do sub-continente num projeto integracionista coeso e em cujas instâncias decisórias o Brasil tivesse um peso proporcional à sua posição econômica e demográfica.

Nada disso significa que, em tese, não tivéssemos a ganhar com a constituição de um hipotético bloco econômico sul-americano estabelecido nas linhas otimistas – e possivelmente utópicas – acima mencionadas. Como principal economia da região, teríamos os maiores benefícios econômicos absolutos e tenderíamos a expandir consideravelmente nossa projeção internacional. Em que termos isso seria, porém, viável?

O primeiro passo seria necessariamente o fortalecimento do Mercosul, tanto no âmbito econômico como no político, mas isso teria de passar pelo estabelecimento de uma percepção geopolítica comum entre Brasília e

Buenos Aires, da qual até o momento não há, entretanto, sinais evidentes. E tal consolidação se tornará ainda mais problemática com o provável ingresso da Venezuela de Hugo Chavez, com sua clara aspiração de liderança latino-americana e uma visão internacional nitidamente divergente da nossa, por mais que pretendamos ignorar as diferenças.

É claro que Caracas teria de ser peça importante em qualquer projeto de integração que abrangesse toda a América do Sul. Assim, num contexto de longo prazo, seria válido considerar que a Venezuela é mais importante e mais duradoura do que as idéias de seu atual presidente, mas a médio prazo é impossível separar os dois. No momento, aceitar o ingresso daquele país sem sequer definir claramente seus compromissos no tocante à tarifa externa comum pareceria antes uma forma de diluir do que de consolidar o Mercosul. Seria, pois, mais frutífero dar prioridade à tarefa, por si só formidável, de aprofundar o Mercosul. Só então se trataria mais concretamente da sua ampliação, inclusive com o ingresso da Venezuela, porém, sempre exigindo dos novos sócios a

que as dimensões do mercado brasileiro nos dão um poder de atração nada desprezível sobre outras economias da região. A idéia de uma América do Sul economicamente integrada é atraente econômica e politicamente, mas a constituição de um bloco sub-continental não é indispensável para alicerçar nossa projeção regional ou internacional. Ela pode fundar-se nas dimensões e desenvolvimento relativo da nossa economia e ser reforçada por acordos econômicos bilaterais com outros países sul-americanos. Resta, pois, saber em que medida a liberdade dos Estados-partes de estabelecerem vínculos formais com terceiros países levaria à diluição do Mercosul – em detrimento de nossos objetivos políticos maiores – ou possibilitaria antes o aumento de nossa projeção regional.

Em suma, a efetiva integração econômica de toda a América do Sul, com seus reflexos políticos sobre a posição internacional do sub-continente e do Brasil em particular, é um objetivo desejável, porém inexequível em qualquer futuro previsível. Por outro lado, o Mercosul, embora ainda muito aquém dos objetivos estabelecidos por seus idealizadores, apresenta um

continuarmos a estreitar bilateralmente nossos laços econômicos e políticos com os demais países sul-americanos por todos os meios compatíveis com o objetivo de aprofundamento e consolidação institucional do Mercosul, inclusive as vinculações físicas tão importantes para as relações bilaterais quanto para a meta mais ambiciosa e longínqua de integração da América do Sul como um todo.

Notas

¹ Fiori, José Luís, “Nicholas Skypman e a América Latina”, *Valor*, 5 de dezembro de 2007, pág. A15.

² “Cúpula da América do Sul”, *Carta Internacional*, no. 87, ano VIII, maio de 2000.

³ *Valor*, 7, 8 e 9 de dezembro de 2007, *EU & fim de semana*, págs 8-14.

⁴ Citado em artigo de Sergio Leo em *Valor*, 3 de dezembro de 2007, pág. A2.

A efetiva integração econômica de toda a América do Sul é um objetivo desejável, porém inexequível em qualquer futuro previsível.

aceitação do acervo integracionista já estabelecido – coisa que Caracas ainda se recusa a fazer plenamente.

Por outro lado, a experiência do ocorrido desde a assinatura do Tratado de Assunção indica que o processo de aprofundamento do Mercosul a ponto de transformá-lo num ator internacional significativo será lento e difícil. Coloca-se, inclusive, o problema do grau de liberdade de que deveriam gozar os Estados-partes, sobretudo no tocante à conclusão de acordos de livre comércio com países de fora do bloco. É de nosso interesse manter a coesão do bloco, sobretudo no tocante a eventuais acordos com os Estados Unidos, mas não podemos esquecer

acervo de realizações que não deveria ser desperdiçado, mas que poderá sê-lo caso nos dediquemos a tentar expandi-lo prematuramente para todo o sub-continente. Na verdade, se desejamos construir uma América do Sul economicamente integrada e politicamente coesa, parece que seria mais frutífero dedicar nossas energias, primeiro à edificação de um Mercado Comum do Sul digno do nome, de modo a podermos, só então, usar inclusive o poder de atração decorrente do êxito desse agrupamento sub-regional para atingirmos nosso objetivo de mais longo prazo de integração sub-continental.

Isso não deveria impedir-nos de