

## Retratos da primeira década do século XXI

Ícones, quando retratados, merecem sutileza, respeito e expressividade porque representam um tempo, um pensamento, quicá apenas um movimento ou um momento específico artístico-cultural. Atualmente, o melhor exemplo da arte do retrato, com a propriedade que o *métier* exige, é conhecido pelo nome Sami Akl, retratista brasileiro de origem libanesa, cujo trabalho registra de forma diferenciada os mais diversos personagens que ganharam notoriedade nos meios de comunicação. De sobriedade única e bem marcada, seus retratos marcam o presente pela simplicidade e pertinência do tema, o que inclui o atual presidente dos Estados Unidos, Barack Obama.

Muito se falou, em 2009, sobre os retratos que marcaram a campanha presidencial americana, a posse de Barack Obama e os primeiros meses de seu governo. Definitivamente, 2009 foi o ano do retrato. Na década que se inicia, esta representação iconográfica continuará a ser poderosa, seja em virtude de sua já consagrada apropriação pela política, seja como elemento de diferenciação de grandes organizações, seja como componente estético que humaniza as grandes narrativas do cenário internacional.

Este número da Carta Internacional se propõe a fazer um retrato do contexto das relações internacionais ao final da primeira década do século XXI. Silvia Garcia Nogueira abre nossa edição retratando a identidade latino-americana e a integração regional por meio por meio da rede Telesur; o pro-

fessor José Luís Fiori analisa a visão dos economistas sobre a crise financeira internacional; Juan Pablo Prado Lallande e José Ángel Sotillo Lorenzo nos apresentam a política europeia de cooperação internacional e o desenvolvimento; a política do governo Bush para Taiwan fica por conta de Arthur Coelho Dornelles Jr.; Maria Cecília Patrício percorre o tema dos fluxos migratórios internacionais de travestis brasileiros que buscam ascensão social na Espanha; Rodrigo Penna analisa a experiência de state building da ONU no Timor Leste; Hélio Michelini discute como o processo de globalização econômica alterou as atividades de cooperação internacional para o desenvolvimento; Fernando Cavalcante chama a atenção para os desafios enfrentados para o retorno de refugiados internos no Paquistão; e Luiz Augusto Souto Maior, em sua coluna, sintetiza os desafios a serem enfrentados pelo governo Obama no contexto de declínio relativo dos Estados Unidos.

Por fim, nos últimos meses, fomos consultados repetidas vezes quanto à continuidade da Carta Internacional. O ano de 2009 foi atípico, marcado pela mudança do site do NUPRI e por diversos compromissos dos editores, o que nos impediu de manter a periodicidade usual. Por isso, essa edição de março de 2009 é publicada com atraso. A todos que nos consultaram e demonstraram interesse na manutenção da Carta, nossos mais sinceros agradecimentos.

Os editores.

### SUMÁRIO DESTA EDIÇÃO

7 | A “identidade latino-americana” e a integração regional: o projeto da rede de comunicação Telesur

**Silvia Garcia Nogueira**

15 | Os economistas e a crise

**José Luís Fiori**

18 | Logros y retos de la política europea de cooperación internacional para el desarrollo

**Juan Pablo Prado Lallande e José Ángel Sotillo Lorenzo**

22 | A política do governo Bush para Taiwan: o fim da “ambiguidade estratégica”?

**Arthur Coelho Dornelles Jr.**

32 | *No truque*: fluxos migratórios de travestis brasileiras à Espanha sob uma perspectiva transnacional

**Maria Cecília Patrício**

46 | Brahimi+10: an approaching decade of political challenges and the echoing lessons from the UN Transitional Administration of East Timor

**Rodrigo Penna**

52 | Globalização e novos atores internacionais

**Hélio Michelini Pellaes Neto**

57 | Some reflections on the return of IDPs in Pakistan

**Fernando Cavalcante**

61 | A esperança e o poder

**Luiz Augusto Souto Maior**



# **CARTA INTERNACIONAL**



**Volume 4 – Número 1 – Março de 2009**  
**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/nupri](http://www.usp.br/nupri).

© 2009 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 Balbachevsky, Félix Peña, Fernando Augusto Albuquerque Mourão, Gary Hufbauer, Gilson Schwartz, Gustavo Vega, Henrique Altemani de Oliveira, José Augusto Guilhon 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](mailto:nupri@usp.br)

**Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo**

**Conselho Deliberativo:**

José Augusto Guilhon Albuquerque, Maria Cristina Cacciamali, Henrique Altemani de Oliveira, Luis Olavo Baptista, Elizabeth Balbachevsky, 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/nupri](http://www.usp.br/nupri).

# Nesta edição:

## A “identidade latino-americana” e a integração regional: o projeto da rede de comunicação Telesur

**Silvia Garcia Nogueira**

A rede de comunicação multiestatal Telesur (da qual fazem parte Venezuela, Argentina, Cuba, Uruguai e Bolívia) se auto-representa como estando a serviço do ideal bolivariano de integração latino-americana. Para alcançar tal objetivo, vem divulgando o que define como “pluralidade de vozes” dos povos latino-americanos, em uma tentativa de construção cultural do que pode ser entendida como uma “identidade” regional. Sendo assim, este trabalho pretende analisar e discutir especificamente o modo como efetivamente a rede tenta construir tal “identidade latino-americana” e, em uma dimensão mais geral, os processos de objetivação cultural através dos meios de comunicação de massa.

**Palavras-chave:** Telesur, comunicação na América Latina, identidade latinoamericana.

*The multi-governmental communication network Telesur (in which Venezuela, Argentina, Cuba, Uruguay, and Bolivia are the members) presents itself as being at the service of the Bolivarian ideal of Latin-American integration. To fulfill this objective, it has been conveying what it defines as the “plurality of voices” of the Latin-American people, attempting to culturally construct what can be understood as a “regional identity”. Being that the case, this work intends to analyze and discuss specifically how this network tries to construct such “Latin-American Identity” and, in a broader dimension, the processes of cultural objectivation through the mass media.*

**Keywords:** Telesur, Communication in Latin-America, Latin-America Identity.

## Os economistas e a crise

**José Luís Fiori**

O artigo parte da conjuntura da crise que começou em 2008, e das medidas anti-cíclicas tomadas pelos governos de quase todas as grandes potências capitalistas, para discutir a opinião dominante dos economistas ortodoxos e keynesianos sobre a origem e dos desdobramentos prováveis desta nova turbulência financeira do novo sistema monetário e financeiro internacional que se construiu depois do fim do Sistema de Bretton Woods. Em seguida o artigo propõe uma leitura dos acontecimentos que privilegia as relações virtuosos dos estados e dos capitais financeiros norte-americanos durante o ciclo expansivo da última “bolha financeira”, para entender porque que eles se defenderão em conjunto, ultrapassando mais esta turbulência sem que isto signifique o fim do poder americano, e muito menos, do capitalismo.

**Palavras-chave:** crise econômica, ordem financeira, capitalismo.

*This article departs from the economic crisis that began in 2008 and the anticyclical measures taken by the governments of almost all capitalist powers to discuss the prevalent opinion among orthodox and Keynesian economists regarding the origins and the probable consequences of the stress on the new economic and financial order built after the collapse of the Bretton Woods system. This paper highlights the reinforcing relationship between state and capital during the expansive cycle of the last financial bubble in order to understand why they will defend each other and overcome together this turbulence, keeping intact both the power of the American state and of the capitalist system.*

**Keywords:** economic crisis, financial order, capitalism.

## Logros y retos de la política europea de cooperación internacional para el desarrollo

Juan Pablo Prado Lallande e  
José Ángel Sotillo Lorenzo

Si bien la Unión Europea (UE), debido a su importante contribución a la cooperación internacional para el desarrollo es considerada la principal potencia solidaria del planeta, aún enfrenta importantes retos en la materia. Un ejemplo de ello es la incapacidad europea de instrumentar estrategias suficientemente coherentes respecto a otras acciones de influencia exterior, tales como la ayuda, en compatibilidad con la seguridad, el comercio y la migración. El artículo argumenta que, con todo y sus avances, la UE debe conseguir mejores niveles de coordinación en temas clave de su acción exterior, si lo que desea es constituirse como un actor consolidado y eficaz de cooperación para el desarrollo.

**Palavras-chave:** cooperação internacional para o desenvolvimento, União Européia, coordenação.

*Even though the European Union (EU) is considered the largest contributor to international cooperation for development, it still faces important challenges in this area. As an example, the EU fails at articulating development aid to other dimensions of international influence, such as security, trade and migration. This article argues that, despite its progress in the issue, the EU must, in order to become an effective and consolidated actor in cooperation for development, improve its coordination in key areas of its foreign action.*

**Keywords:** international cooperation for development, European Union, coordination.

## A política do governo Bush para Taiwan: o fim da “ambigüidade estratégica”?

Arthur Coelho Dornelles Jr.

O artigo trata da política dos Estados Unidos para Taiwan, no período entre 2001 e 2003, enfocando a substituição da “ambigüidade estratégica” por uma suposta “clareza estratégica” diante da defesa da ilha. Nesse artigo, em primeiro lugar, pretende-se descrever a nova política dos Estados Unidos para Taiwan. Em segundo lugar, analisar seu significado e suas implicações políticas para as relações entre Pequim, Taipé e Washington.

**Palavras-chave:** Estados Unidos, política externa, China, Taiwan.

*This paper approaches the United States’ foreign policy toward Taiwan between 2001 and 2003 focusing on the replacement of “strategic ambiguity” for an alleged “strategic*

*clarity” concerning Taiwan’s defense. One concludes that Washington’s new policy contributed strongly for destabilization of Beijing – Taipei relations, because it increased substantially the American deterrence over China but reduced it for Taiwan.*

**Keywords:** United States, foreign policy, China, Taiwan.

## No truque: fluxos migratórios de travestis brasileiras à Espanha sob uma perspectiva transnacional

Maria Cecília Patrício

Este artigo se propõe analisar os fluxos migratórios de travestis brasileiras para a Europa, no caso a Espanha, nos parâmetros da transnacionalização, como fenômeno da globalização, e com isso a construção de identidades no processo em que estão inseridas as travestis brasileiras. Neste sentido, procurarei mostrar como elas se comportam ante as barreiras impostas a suas viagens internacionais, em termos da viagem propriamente dita e das regulamentações estabelecidas, bem como em relação a um novo direcionamento de Europa que surgiu nestas últimas três décadas. Me reporto à discussão de Hall quando trata de identificação como parte de um “complexo de processos e forças de mudança” (2001: 67), e a globalização, enquanto condição que as atrai para o novo, para uma nova situação de vida, de espaço e comportamento localizado em uma situação “diaspórica” (2003), numa “migração de trânsito” (CASTRO, 2004: 06) ou, como afirma Sayad (1998) emigração repetida (Sayad, 1998).

**Palavras-chave:** identidade, transnacionalização, migrações internacionais.

*This article aims to analyze the migration of Brazilian transvestites to Europe, more specifically in Spain. The study works with the transnational perspective, considered a phenomenon of globalization processes, focusing on its impact on the construction of identities of these transvestites. The paper attempts to show how they behave in face of imposed hurdles to their international trip either to the travel action itself and further established rules as well as in relation to a new perception of Europe emerged in the past three decades. I refer to the argument made by Hall when he deals with identification as part of complex processes and changing forces (2001: 67), and globalization as a condition that attracts to the new, to a new situation of life, space, and behavior found in a ‘diaspora’ situation (2003), a “transit migration” (Castro, 2004: 06) or, in Sayad words, repeated emigration (Sayad, 1998).*

**Keywords:** identity, transnationalization, international migration.

## Brahimi+10: an approaching decade of political challenges and the echoing lessons from the UN Transitional Administration of East Timor

Rodrigo Penna

Em 2010, comemorados dez anos do Relatório Brahimi, uma década inteira de complexas intervenções para construção da paz por parte das Nações Unidas terá mostrado a falta de habilidade da organização em promover governança em ambientes políticos locais. Esta inabilidade política reduziu as possibilidades de estabilidade e desenvolvimento nos países nos quais as Nações Unidas intervieram. A experiência da UNTAET em Timor Leste ilustra os desafios da ONU na promoção de governança, especialmente no que diz respeito à participação, inclusão e responsividade perante demandas e realidades locais. Estes desafios devem-se a negligência e falta de entendimento da dinâmica política local - um aspecto que deveria ter sido avaliado de forma mais detalhada pelo Relatório Brahimi e que deve ser levado em conta ao se olhar para o futuro das operações complexas de construção da paz.

**Palavras-chave:** governança local, construção da paz, ONU, Timor-Leste.

*As the Brahimi Report completes ten years in 2010, a whole decade of complex peacebuilding interventions led by the United Nations will have indicated a lack of ability in promoting governance in local political environments. This political inability has had negative impacts onto the prospects of stability and development in intervened countries. The UNTAET experience in East Timor illustrates UN's challenges to promote governance, especially on what concerns participation, inclusiveness and responsiveness to local demands and realities. These challenges are due to misunderstandings and neglect regarding the dynamics of local politics - an aspect that should have been assessed more thoroughly by the Brahimi Report and that needs to be considered while looking into the future of complex peacebuilding operations.*

**Keywords:** local governance, peacebuilding, United Nations, East Timor.

## Globalização e novos atores internacionais: potencialidades de um processo contra-hegemônico

Hélio Michelini Pellaes Neto

O artigo proposto, elaborado a título introdutório, pretende justificar, a partir do contexto da globalização, um espaço para a presença de novos atores nas relações internacionais contemporâneas.

Com este foco principal, o texto sugere a relevância do exercício intelectual orientado para a definição de uma estratégia de gestão que seja capaz de aproveitar, ao máximo grau possível, os benefícios de um processo claramente irreversível e potencialmente contra-hegemônico.

**Palavras-chave:** globalização, estratégia de administração, novos atores.

*This article, introductory in character, departs from the context of globalization to justify a space for the presence of new actors in contemporary international relations. Focusing on this discussion, this paper suggests that the intellectual exercise oriented to the definition of a management strategy able to benefit, to the maximum extent possible, of a clearly irreversible and potentially counter-hegemonic process is a relevant factor.*

**Keywords:** globalization, management strategy, new actors.

## Some reflections on the return of IDPs in Pakistan

Fernando Cavalcante

O artigo analisa a situação dos deslocados internos (IDPs) no Paquistão durante os anos de 2007-2008, enfatizando especialmente as dificuldades por eles encontradas a partir do momento em que decidem retornar para suas casas. Primeiramente, é feita uma sucinta discussão do conceito de deslocados internos, ao que se segue uma descrição contextual da situação dos IDPs paquistaneses naqueles anos. As dificuldades encontradas pelos IDPs na região do Vale Swat, na Província da Fronteira Noroeste (NWFP), são então analisadas a partir dos Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos das Nações Unidas.

**Palavras-chave:** deslocados internos, Paquistão, Nações Unidas, deslocamentos.

*The article examines the situation of internally displaced persons (IDPs) in Pakistan in the years 2007-2008, emphasising especially the difficulties faced by them from the moment they decide to return home. First, a brief conceptual*

*discussion on the concept of IDPs is carried out, followed by a contextual description of the situation of Pakistani IDPs in those years. The hardships faced by IDPs in the Swat Valley region, in the North West Frontier Province, are then analysed in the light of the UN Guiding Principles on Internal Displacement.*

**Keywords:** *internally displaced persons (IDPs), Pakistan, UN, displacement.*

## **A esperança e o poder** **Luiz Augusto Souto Maior**

O artigo mostra que a capacidade dos EUA de determinar o curso dos acontecimentos mundiais e a própria estrutura da ordem internacional tem diminuído ao longo

de várias décadas, especialmente desde a implosão do bloco soviético, e discute os desafios criados por este declínio para o governo Obama e suas consequências para a ordem internacional.

**Palavras-chave:** Estados Unidos, política externa, ordem internacional.

*The article shows that the American capacity of determining the course of world events and the structure of the international order has been declining in the last decades, particularly since the collapse of the Soviet bloc. It also discusses the challenges posed by the American decline to the Obama Administration and its consequences to the international order.*

**Keywords:** *U.S. foreign policy, international order.*

# A “identidade latino-americana” e a integração regional: o projeto da rede de comunicação Telesur

Silvia Garcia Nogueira

A capacidade humana de reflexão e aprendizado pode ser apreendida por meio de uma investigação do modo pelo qual os indivíduos e atores sociais conferem sentido ao mundo material, assim como pela maneira como o mundo que conhecem, vivenciam e compreendem é enquadrado cognitivamente por eles. Como nos lembra Adler, tais entendimentos coletivos oferecem às pessoas “razões pelas quais as coisas são como são, e indicações de como elas devem usar suas habilidades materiais e seu poder” (1999: 206). Nesse sentido, então, as identidades, os interesses e os comportamentos dos agentes devem ser entendidos como socialmente construídos por significados, interpretações e pressupostos coletivos sobre o mundo (:209).

A partir de uma interpretação construtivista, pressupõe-se que os fatos institucionais são resultado tanto de processos de socialização internacional, que envolvem a difusão de significados entre países, quanto de processos políticos e diplomáticos, que incluem negociação, persuasão<sup>1</sup> e coerção.

Diante de tais pressupostos, os meios de comunicação

---

*Silvia Garcia Nogueira é Professora da Graduação e do Mestrado de Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), Doutora em Antropologia (Museu Nacional/UFRJ). Membro da diretoria do Comitê Paraibano de Educação em Direitos Humanos (CPEDH), coordenando o GT Educação e Mídia.*

de massa podem ser entendidos como importantes agentes sociais envolvidos em processos de construções cognitivas coletivas. Essa ideia é ainda reforçada por outro pressuposto analítico: o de que as relações com a mídia são uma marca das interações sociais modernas, como ressalta Thompson (1998).

Nesse sentido, este trabalho<sup>2</sup> pretende analisar e discutir o modo como efetivamente a rede de comunicação multiestatal Telesur<sup>3</sup> (da qual fazem parte Venezuela, Argentina, Cuba, Uruguai e Bolívia) tenta construir o que ela chama de “identidade latino-americana” e, em uma dimensão mais geral, os processos de objetivação cultural através dos meios de comunicação de massa.

## Processos de Formação de Identidade e Objetivação Cultural

Para iniciar uma discussão acerca dos processos de formação de identidades é preciso antes, fazer uma importante ressalva: do ponto de vista antropológico, nem o próprio conceito de identidade nem os significados a ele atribuídos são aceitos unanimemente pelos especialistas da área. Esse trabalho não se propõe a aprofundar o debate conceitual entorno do tema. A intenção aqui reside apenas em apontar a complexidade que requer a abordagem do assunto, enfatizando o perigo de tratar a “identidade” como um dado da natureza humana e não como resultado de um embate simultaneamente político e cultural, seja entre agentes sociais ou entre intelectuais e demais intérpretes da realidade.

Feito o alerta, e por entendermos que as representações

sociais não se separam de modo algum daquilo que expressam simbolicamente, concordamos com Hall (1993:51), para quem a construção social de identidades é necessariamente anterior às concepções mais óbvias de interesses; ou seja, um ‘nós’ é estabelecido antes que seus interesses sejam articulados.

Pensando a formação desse “nós”, daquilo que poderíamos chamar de identidade de grupo, alguns princípios estão em jogo: o de que as identidades se formam a partir de uma lógica contrastiva (“nós somos o que os outros não são”), de uma dimensão ideológica (“queremos ser percebidos socialmente de um modo singular”) e com o objetivo de inclusão em um sistema de classificação social mais amplo.

Entendendo, portanto, o sistema internacional como uma espécie de sistema de classificação social relativo aos Estados-Nacionais ou nações<sup>4</sup> – e supondo-se que, em

## **A identidade nacional existe em dois níveis: no sentimento do “eu” do indivíduo como nacional e na identidade do todo coletivo em relação aos outros da mesma espécie.**

acordo com Verdery (2000: 242), “as nações, assim como os indivíduos, tenham identidades, amiúde baseadas no chamado caráter nacional” – é preciso destacar que a identidade nacional existe em dois níveis: no sentimento do “eu” do indivíduo como nacional e na identidade do todo coletivo em relação aos outros da mesma espécie.

Sobre isso, Verdery (ibid) problematiza a questão do seguinte modo: “como se desenvolve o sentimento do ‘eu’ como nacional?”. Para ela, que entende a pergunta como relativa ao problema das subjetividades nacionais – “no plural, pois não podemos presumir que haja apenas uma forma de nos experimentarmos como nacionais” (*id. Ibid.*) –, há uma diferença entre nacionalismo e ‘nacionidade’ (*nationess*)<sup>5</sup>. O primeiro refere-se aos sentimentos conscientes que tomam a nação como um objeto de devoção ativa e, o segundo, às interações e práticas cotidianas que produzem um sentimento intrínseco, frequentemente não articulado, de pertencer, de estar em casa<sup>6</sup>.

Frente a essa questão, Verdery ressalta ainda que a nação (como símbolo) legitima numerosos atos e movimentos sociais, muitas vezes dotados de objetivos diversos, e que, como todos os símbolos, possui sentido ambíguo. Assim, as pessoas a utilizam de distintas maneiras e, com isso, são capazes de mobilizar grupos díspares (internos e internacionais) que imaginam-se compreendidos em um mesmo fenômeno. Em outro sentido, seu uso evoca sentimentos e disposições formados em relação à nação por meio de períodos da chamada construção nacional.

Tem-se assim que o discurso nacionalista pode ser homogeneizador, diferenciador ou classificatório, uma vez que dirige seu apelo a pessoas que supostamente têm coi-

sas em comum, em contraste com pessoas que se acredita não terem ligação mútua. “Nos nacionalismos modernos, entre as coisas mais importantes a ter em comum figuram certas formas de cultura e tradição, além de uma história específica” (Verdery 2000: 240).

Embora o referencial dessa discussão diga respeito ao que podemos chamar de âmbito nacional, entendendo-a como uma questão de construção de fronteiras socioculturais que separam “quem somos nós” de “quem são eles”, é possível trazer o debate para o tema da construção de identidades regionais, que, em princípio, se constituiriam contrastivamente em relação a outras identidades de mesmo tipo.

Sendo assim, como será analisado mais adiante, uma concepção de identidade latino-americana por meio da Telesur - e a partir de um projeto político identificado com ideais bolivarianos – é construída em um campo de relações de poder em que o referencial de oposição é os Estados Unidos. Esses são singularizados pela rede em termos identitários como “imperialistas”, em contraposição ao pluralismo da América Latina.

Cabe uma pergunta: de que modo a identidade regional, que aparentemente pertence ao nível das representações sociais (como os atores sociais se vêem e são vistos), se concretiza em “realidade”? Trata-se de uma pergunta equivocada, uma armadilha teórica que pressupõe uma análise dicotômica do conceito, separando fatos e concepções, comportamentos e representações. Como lembram Goldman e Neiburg, a respeito das teorias que privilegiam o caráter nacional – mas que pode referir-se a outros conjuntos de teorias, se elas não são certamente a ‘expressão’ direta de uma ‘realidade’, tampouco são sua pura deformação ou falsificação. São, antes, “discursos simultaneamente descritivos e normativos que, através de sua circulação social, tendem a funcionar como estruturas performativas, sintetizando, difundindo e, no limite, criando seus próprios referentes” (1996:25).

Bourdieu (1982) já chamava a atenção para o caráter performativo dos discursos, em que os enunciados possuem a capacidade de criar percepções. O campo em que tais representações são formuladas por meio da produção de discursos não são neutros. As representações sempre existem em lutas sociais e são hierárquicas. Além disso, em direção inversa, as formas de agir sobre o real agem sobre as representações do real. É nessa perspectiva que deve-se compreender a ideia de que todo enunciado é descritivo e prescritivo ao mesmo tempo.

Uma outra questão em jogo neste trabalho - que busca refletir sobre a relação existente entre o discurso midiático, a construção de uma identidade latino-americana e os efeitos de ambas sobre “a realidade”, é a seguinte: de que modo o desejo de construção de uma identidade única regional pode se converter “na” identidade efetivamente

compartilhada pelos membros da região?

Se aceitamos o efeito descritivo e performativo dos enunciados discursivos, a produção de discursos passa a ser uma das maneiras de se estabelecer um processo de objetivação cultural. O conceito de cultura aqui inclui tanto aspectos simbólicos quanto materiais relativos a um grupo social. Mas tais discursos não são desinteressados. Para Foucault (1996:10), “o discurso não é simplesmente aquilo que traduz as lutas ou os sistemas de dominação, mas aquilo por que, pelo que se luta, o poder do qual nós queremos apoderar”. Portanto, não serve apenas para profetizar um futuro, mas para suscitar a adesão da sociedade, contribuindo para a realização dessa profecia (LARANGEIRA, RIZZOTTO&RODRIGUES 2007:2).

Não surpreende, então, o fato apontado por Hroch (2000:93) de que o crescimento dos movimentos nacionais tenha caminhado de mãos dadas com o avanço da comunicação e da mobilidade sociais, processos inseridos numa transformação mais geral da sociedade. Também não chega a ser uma novidade o **papel dos meios de comunicação de massa** – como um agente produtor de discursos em grande escala - em processos de “modernização” e “desenvolvimento”<sup>7</sup> de países da América Latina, inseridos em um sistema internacional de hierarquização entre regiões<sup>8</sup>.

Na verdade, a importância dos meios de comunicação de massa como agentes envolvidos em processos de objetivação cultural já fora detectado por Anderson (1989; 2002) em relação ao período de formação dos Estados-Nacionais. Cunhando a expressão “capitalismo de imprensa” ou “capitalismo editorial”, o autor enfatiza que essa nova forma de organização política de comunidades tornou-se imaginável pela interação entre um sistema de produção e de relações produtivas (capitalismo), uma tec-

## **Não surpreende que o crescimento dos movimentos nacionais tenha caminhado de mãos dadas com o avanço da comunicação e da mobilidade sociais, nem o papel dos meios de comunicação de massa em processos de “modernização” e “desenvolvimento” de países da América Latina.**

nologia de comunicações (a imprensa) e a fatalidade da diversidade linguística do homem. Para ‘agrupar’ tal variedade de línguas correlatas, foram criadas línguas impressas, mecanicamente produzidas, passíveis de disseminação pelo mercado. Tinha-se, aí, uma estratégia aplicada para a promoção de uma homogeneização sociocultural.

Embora os processos de formação de identidades e objetivação cultural mereçam uma discussão mais ampla e aprofundada, a intenção neste trabalho é a de situar os mecanismos sociais envolvidos na tentativa de construção de uma identidade latino-americana por meio do discurso midiático da rede de comunicação Telesur, e dentro de um

projeto político mais amplo de integração regional em sua dimensão cultural.

### **A Telesur: um breve histórico e o ideal integracionista**

Com sede na Venezuela, a rede latino-americana de comunicação, Telesur, é uma sociedade multiestatal (Venezuela, com maior participação, seguido por Argentina, Cuba, Uruguai e Bolívia) que pretende, nas palavras de seu diretor Aram Aharonian na ocasião da inauguração, estar “a serviço da integração das nações e povos da América Latina e Caribe”. Com transmissão inaugural no dia do aniversário de Simon Bolívar (24 de julho de 2005), o propósito inicial seria revelar a “alma destes povos”, constituindo-se em uma iniciativa de resistência regional ao “imperialismo cultural” que sempre foi dominante – uma alusão à hegemonia midiática norte-americana.

A rede possui correspondentes em Caracas, La Paz, Porto Príncipe, Brasília, Buenos Aires, Havana, Los Angeles, Cidade do México e Washington. É bilíngüe (espanhol e português), transmitida por redes de televisão comunitárias e privadas do Brasil, Cuba, Colômbia, Argentina e Uruguai, dentre outros países da América Latina. Pode ser acessada também pelo site <http://www.telesurtv.net>. Possui mais de 30 parcerias com emissoras autônomas a TVBrasil e a Al-Jazeera (Qatar) são duas delas. O conselho consultor é integrado por intelectuais latino-americanos e internacionais de prestígio.

Idealizada pelo presidente venezuelano Hugo Chávez, desde antes de sua inauguração a Telesur foi duramente criticada pelo governo americano, sendo comparada à Al-Jazeera, uma “rede terrorista” segundo a visão norte-americana oficial. Para seus idealizadores, o objetivo é apresentar-se como uma alternativa ao discurso único das grandes cadeias informativas, representando uma pluralidade de vozes e constituindo-se como um ponto de encontro, um espaço para se (re)conhecer, se compreender e se integrar<sup>9</sup>.

Ao veicular o que seus dirigentes chamam de “diversidade cultural” de uma região que possui, segundo eles, laços históricos e sociais, a rede pretende colocar em prática ideais de integração regional<sup>10</sup>. Nesse sentido, o domínio dos meios de comunicação parece ocupar um papel central na estratégia política adotada pelo presidente venezuelano Hugo Chávez, para quem o jogo político mundial, hoje, se confunde com o jogo midiático. Nesse contexto, em um plano a identidade latino-americana é construída em oposição à identidade norte-americana, em outro, pela oposição entre a Telesur e as redes “imperialistas” (termo utilizado pela Telesur) de comunicação, como a CNN e a BBC.

A tentativa de construção de uma identidade latino-americana, portanto, ocorre como um meio de fortalecer

a autonomia regional, uma forma de fazer frente ao que Hélio Jaguaribe (1976) classifica como o campo gravitacional das Américas, os Estados Unidos. Nesse sentido, mas sob outro ângulo, seguindo o princípio contrastivo mais elementar dos processos de formação de identidade, a integração latino-americana desejada pretende apresentar-se como uma resposta contrária ao “imperialismo americano”, para que, em um jogo de relações em que forças são medidas constantemente, as chances de disputa econômica, política e cultural sejam maiores. No plano retórico, esse ideal de integração está presente em vários discursos venezuelanos e na razão de ser da Telesur.

A discussão sobre a formação de identidades nacionais ou regionais parece ter sido um ponto frequente de reflexão por parte de diferentes atores sociais e analistas (BAUMAN 2005; ANDERSON 1989, 2002; BALAKRISHNAN 2000;

## O domínio dos meios de comunicação parece ocupar um papel central na estratégia política do presidente venezuelano Hugo Chávez, para quem o jogo político mundial, hoje, se confunde com o jogo midiático.

LASK & WINKIN 1995; WILSON 1995; BHABHA 1994; APPADURAI 1993; FRIEDMAN 1992; HERZFELD 1992; CLIFFORD & MARCUS 1986; DUMONT 1983), que tendem a enfatizar os aspectos culturais, étnicos, políticos ou econômicos da questão.

Em entrevista à revista *Caros Amigos* (agosto de 2004), Hugo Chávez atribui aos donos das agências internacionais de notícias a articulação do golpe de 2002, em que os empresários simularam a renúncia de Chávez diante do golpe, veiculando informações falsas para a população<sup>11</sup>. Nessa época, foi criada a TV Vive, um canal estatal para “dar visibilidade à produção das comunidades étnicas, dos movimentos sociais, dos trabalhadores e dos jovens que jamais apareceriam nos canais privados”, segundo suas palavras. Na base dessa iniciativa já existia a intenção de promover a integração dos povos latino-americanos “no contexto da Alba”. Ainda nessa entrevista, ele manifestava o desejo de formar uma Rede Sul Americana de televisão como alternativa à CNN e “aos veículos controlados pelo grande capital”.

Em 2007, o governo venezuelano decidiu não renovar a licença da RCTV -uma das empresas de comunicação que participava ativamente do “golpe midiático” de 2002, gerando uma grande polêmica provocada pelos veículos de comunicação privados nacionais e estrangeiros. Em seu lugar, fez surgir a estatal Televisora Venezolana Social (TEVES).

O curioso em relação à TEVES é que o discurso de inauguração proferido pela presidente da rede, Líl Rodríguez, assemelhou-se àquele proferido pelo diretor da Telesur: a nova rede representaria uma alternativa ao discurso único das grandes cadeias informativas e pretendia representar

princípios fundamentais esperados dos meios de comunicação, ou seja, veracidade, justiça, respeito e solidariedade (LARANGEIRA, RIZZOTTO & RODRIGUES 2007:8).

Ao apoiar a Telesur, e ter a comunicação como um dos pilares de seu governo, Chávez parece tentar resolver um dilema típico dos tempos atuais, já apontado por Hemer & Tufte (2005), sobre como usar os meios de comunicação para articular processos de mudança e desenvolvimento social em um contexto de globalização e massificação da informação. Ao lado de propostas como a Petrosul, o Banco Popular e o banco de sementes entre outras, a Telesur faz parte de um projeto de integração social da América Latina.

Diante desse panorama, os meios de comunicação passam a ocupar uma posição central em um jogo político no qual parte dos diálogos entre os países ocorre pela imprensa tendo em vista a formação de opinião pública diante das questões levantadas. Nesse sentido, e em acordo com Chávez, o jogo político passou a se confundir com o que se convencionou chamar de jogo midiático, ocorrendo disputas por legitimidade dos diversos discursos veiculados<sup>12</sup>.

## O “Pluralismo de Vozes” na Grade de Programação

Desde seu início, a Telesur se auto-proclamou como um veículo de comunicação a serviço do pluralismo cultural da região da América do Sul e do Caribe. É precisamente a partir da possibilidade de dar voz àqueles que sempre foram excluídos da mídia internacional, ou retratados de modo parcial e desfavorável sob vários aspectos, que a rede latino-americana vem justificando sua razão de ser – ao lado do objetivo de integração regional. É ainda em nome do pluralismo que sua identidade vem sendo construída frente à “ditadura” ou “hegemonia” midiática, imposta pelas grandes cadeias de comunicação. Segundo a própria rede:

a todos los habitantes de esta vasta región, difundir sus propios valores, divulgar su propia imagen, debatir sus propias ideas y transmitir sus propios contenidos, libre y quitativamente. Frente al discurso único sostenido por las grandes corporaciones, que eliberadamente niegan, coartan o ignoran el derecho a la información, se hace imprescindible una alternativa capaz de representar los principios fundamentales de un auténtico medio de comunicación: veracidad, justicia, respeto y solidaridad (<http://www.telesutv.net/concepto/index.php>).

Para isso, conta com uma programação produzida por diversos países com os quais mantém parceria e procura veicular conteúdos distintos. Os objetivos da Telesur são, conforme divulgado no site, **informar** (“porque la información es un derecho inalienable”), **formar** (“porque la educación es un deber inexcusable”) e **recrear** (“porque el

entretenimiento es un patrimonio común de los latinoamericanos”).

De acordo com a pesquisa realizada por Salö & Terenius (2008), tendo como foco a análise da grade de programação e dos conteúdos da Telesur na internet entre os dias 10 a 16 de dezembro de 2007 – em um total de 130 programas – e acompanhamento do jornal dos **Noticieros Meridianos** em outubro (dias 15, 22, 29) e novembro (5,12,19,26) do mesmo ano, chegou-se às seguintes conclusões:

- 1) em relação aos *gêneros de programas*, a Telesur cumpre claramente com seu caráter educativo (e não veicula nem *soap opera* nem telenovela);
- 2) quanto à *representação geográfica* dos programas produzidos, a Telesur Venezuela realizou 168 programas; a Argentina, 21; Colômbia, 12; Uruguai, 12; México, 6; Cuba, 6; Equador, 2; Chile, 1; Europa, 1 e Brasil, 1. A principal produtora de material veiculado é, portanto, a própria Telesur;
- 3) quanto ao *conteúdo dos segmentos de notícias*, política doméstica foi o tema mais apresentado, seguido por esportes, política internacional, outros<sup>13</sup>, tragédias/desastres, militarismo/guerrilha/terrorismo, crime/legal, cultura, meio-ambiente;
- 4) quanto aos *conteúdos, do ponto de vista regional*, 52% são sobre a América Latina, sendo que destes, 63% provêm da Telesur. Quanto às *notícias internacionais*, a Telesur produz apenas 23% delas, utilizando-se da produção das agências internacionais APTN (46%), Reuters (22%), Al-Jazeera (7%) e VTV (2%).

Sendo assim, de acordo com Salö & Terenius, se por um lado a rede segue tendências de mídias mais tradicionais em relação às notícias veiculadas (ênfases em assuntos de política e esportes, com exceção da pouca atenção dada ao tema economia), por outro, a rede serve ao propósito de tentar quebrar com a dependência de material estrangeiro

## Hugo Chávez atribui aos donos das agências internacionais de notícias a articulação do golpe de 2002, em que os empresários simularam a renúncia de Chávez diante do golpe, veiculando informações falsas para a população.

– de fora da região, da imitação de fluxos de informações por países periféricos e dos fluxos informativos unidirecionais.

Outras conclusões do estudo indicam que a Telesur possui valores masculinos (ao enfatizar assuntos como política, militarismo e esporte, e ao possuir poucas fontes de informações femininas) e que assume um posicionamento “esquerdista” (Salö & Terenius, 2008:51) no enfoque dos assuntos retratados, contrariando valores pressupostos do jornalismo, como a busca da objetividade.

Os textos ficam à disposição dos usuários do site, po-

dendo ser acessados em qualquer momento, como uma espécie de banco de dados de opiniões. Consultando a seção, percebe-se a presença de uma significativa discussão sobre o universo midiático e o papel dos meios de comunicação<sup>14</sup>.

Situando os propósitos apresentados pela Telesur em uma perspectiva mais ampla, a rede parece apresentar-se como uma resposta ao diagnóstico feito pela Unesco sobre a situação do campo das comunicações na região, situação esta que permanece inalterada desde a publicação do relatório pela entidade na década de 70. (BÉLTRAN *apud* GUARESCHI 2001:82-83). Entre os pontos observados pelo órgão estão: a) a situação da América Latina como caracterizada pela pobreza de opções no tocante ao acesso de informação, desfavorecendo o desenvolvimento nacional; b), a subordinação dos países latino-americanos à influência dominante de interesses políticos e econômicos extra-regionais nas relações que travam entre si, principalmente dos EUA; c) um parecer favorável à regulamentação da comunicação pelos governos nacionais, cujas regras devem ser formuladas “democraticamente” e de forma pluralística; d) a necessidade de se conciliar os interesses de todos os segmentos da sociedade com o desenvolvimento nacional, dentro das características e possibilidades de cada país; e) a sugestão de que todos os países da América Latina devam ter algumas normas conjuntas sobre os comportamentos estrangeiros de comunicação que afetam os territórios nacionais.

Diante desse quadro, a Unesco declarou os seguintes princípios de comportamento, baseados nos “quatro Ds”, para a mídia internacional na sua relação com os países de “Terceiro Mundo” (CARLSSON *apud* SALÖ & TERENIUS 2008): 1) **democratização** dos fluxos de informações entre países; 2) **descolonização** (identidade cultural, independência e auto-determinação); 3) **desmonopolização** (restrições das atividades de companhias de comunicação transnacional); 4) **desenvolvimento** (cooperação regional, educação e infraestrutura).

Nota-se claramente a tentativa de afirmação da Telesur como uma alternativa comunicacional da região, submetida às pressões de grandes grupos hegemônicos de comunicação. Nesse sentido, a exploração do assunto imprensa, assim como de outros temas, não é realizada com base nos ideais de objetividade e imparcialidade tão preciosos a uma representação social e profissional compartilhada. Antes, a intenção na abordagem dos diversos conteúdos na rede parece passar pela possibilidade de construção de um lugar de veiculação de discursos geralmente excluídos, no sistema internacional hierarquizado, que seja simétrico aos espaços de poder ocupados pelas grandes cadeias de comunicação e de agentes que delas se utilizam para fazerem valer seus discursos.

## Considerações finais

A adoção de uma perspectiva construtivista para analisar o papel dos meios de comunicação de massa em processos de construção de uma identidade regional a partir de estratégias de objetivação cultural implica em um estudo empírico das condições que fazem com que uma concepção intersubjetiva particular de interesse prevaleça sobre outras. Como Adler já observou, ideias novas ou modificadas precisam ser comunicadas e difundidas, de modo que se transformem em causas políticas (1999:228).

Isso só é possível quando está se formando o que Deutsch (1957) já chamava de “comunidade de segurança” ou que Anderson (1989) denominou “comunidade imaginada”. A primeira entendida como um grupo de pessoas que compartilham um ambiente comunicativo e, conseqüentemente, compartilham valores, responsabilidades (um sentimento de ‘nós’) e confianças mútuas; a segunda interpretada não apenas como a soma das crenças de um grupo nacional, mas da existência física dos indivíduos traduzidas em símbolos, práticas, instituições e discursos que, por sua vez, constroem o “real”.

Nesse sentido, particularmente no caso da Telesur, é preciso entendê-la inserida em um contexto mais amplo relacionado a um projeto político venezuelano que promoveu a mudança da chamada “Quarta República” para a “Quinta República”, ou seja, quando a Venezuela passou a ser institucionalmente denominada República Bolivariana da Venezuela (RBV)<sup>15</sup>.

Tal transformação é uma consequência de um movimento atrelado ao que ficou conhecido como “bolivarianismo”. Por este entende-se não uma doutrina ou um corpo teórico a ser utilizado para solucionar os problemas reais que a sociedade enfrenta; antes o “bolivarianismo” constitui-se em um quadro de ideias que alimenta o imaginário da sociedade venezuelana (Rojas 2001).

## Longe de ser um fenômeno inédito, a utilização da imprensa com o objetivo de promover a homogeneização nacional é um elemento constante na história moderna de comunidades imaginadas constituindo-se como nações.

A Venezuela não se constitui em uma rede promotora de discursos bolivarianos isolada. De fato, a utilização dos meios de comunicação de massa na RBV insere-se em um planejamento político estratégico de difusão cultural. O discurso midiático homogeneizador de integração regional baseia-se na veiculação de símbolos e valores compartilhados por Estados que supostamente teriam um passado (experiências e memória) e um presente (ocupação de uma posição não-hegemônica na América) comuns.

É precisamente nessa dimensão que tal ideal bolivariano de construção cultural de uma identidade latino-

americana se apresenta. Do mesmo modo, também é nela que se engendra a possibilidade de objetivação cultural do plano simbólico, no qual os discursos ou enunciados que carregam valores e interesses se transmutam em realidades culturais – vividas e compartilhadas pelos membros da comunidade. Ou, lembrando Foucault (1996:42): “é pela partilha de um só e mesmo conjunto de discursos que indivíduos tão numerosos quanto se queira imaginar, definem sua pertença recíproca”.

Por fim, mais uma observação sobre a qual é preciso entender a temática discutida neste trabalho. Trata-se da questão das fronteiras culturais construídas por aquilo que está se entendendo como “identidade regional latino-americana”. Deve-se levar em consideração as assimetrias de diversas naturezas existentes entre os países que formam o continente americano, e – como já abordado – os projetos políticos de construção e fortalecimento de uma identidade nessa região. Tais projetos constituem, atualmente, uma estratégia de sobrevivência política, econômica e cultural de uma região, em um cenário internacional no qual as relações entre os Estados tendem a ocorrer não mais somente entre países, mas entre blocos deles.

Gustavo Lins Ribeiro (2007), chama a atenção para o caráter ambivalente das fronteiras, servindo tanto para unir quanto para separar. Embora os limites territoriais dos Estados-Nações sejam, em sua maioria, cenários de demonstração de força do controle estatal, ao gerarem relações complexas entre diferentes populações fronteiriças, tornam-se espaços de transgressões, transformando-se em transfronteiras. As fronteiras, na perspectiva do autor, podem ser vistas como espaços de separação, fluxos e integração.

Em relação aos fluxos de informações descontextualizadas que são apropriadas, produzidas e consumidas, no que Ribeiro chama de transfronteiras, Ivana Bentes (1997:202-203) ressalta que “a globalização não significa mais intercâmbio e troca entre Estados-Nações, mas a produção em escala global de uma cultura mundial integrada que aponta tanto para uma hibridização quanto para uma homogeneização entre o nacional e o global”. Por outro lado, Martin-Barbero (2006:30) lembra que as culturas locais estão “mais fortes e passando por mudanças que afetam a maneira de viver a sensação de pertencer a um território e a maneira de viver a identidade”.

O modo como os distintos atores se relacionam com a mídia e os objetivos pretendidos variam, mas o recurso à visibilidade e à publicização que os veículos de comunicação de massa possibilitam parece ser uma estratégia comum, compartilhada. A procura dos meios de comunicação por diversos agentes sociais, inseridos em um campo político específico, é uma ação empreendida de administração da visibilidade diante dos outros, um aspecto inevitável da política moderna que exige um contínuo processo

de tomada de decisões sobre o quê, a quem e como se pode tornar público.

Tem-se, portanto, que a utilização constante dos meios de comunicação para a difusão de uma série de conteúdos particulares em uma sociedade marcada por relações midiáticas corresponde a um dos processos sociais cotidianos de objetivação de uma dada cultura<sup>16</sup>. Longe de ser um fenômeno inédito, a utilização da imprensa para a difusão de conteúdos culturais com o objetivo de promover propostas de homogeneização nacional (ou regional, no caso da América Latina) – o “capitalismo de imprensa”, definido por Anderson – é um elemento constante na história moderna de comunidades imaginadas, formando-se ou querendo constituir-se concretamente como nações.

Se, como observou Schudson (1982:106), as notícias não trazem apenas a narrativa dos políticos – e podemos ampliar a observação para outros agentes sociais, mas fazem parte da forma narrativa deles, entender a Telesur, suas atividades e o contexto no qual está inserido em sua complexidade torna-se fundamental.

## Notas

<sup>1</sup> De acordo com Adler (1999:230), citando Klotz (1992), “persuasão é uma disputa para definir entendimentos mútuos que corroboram identidades, direitos, insatisfações, interesses e tentativas de controle do comportamento através de um amplo arco de sanções sociais, em que o uso da força é apenas um”.

<sup>2</sup> Este texto corresponde a uma versão ampliada e modificada da comunicação apresentada no I Seminário Paraibano de Estudos e Pesquisas em Relações Internacionais (I Sepespri), realizado em João Pessoa (PB) entre os dias 10 e 14 de novembro de 2008.

<sup>3</sup> A Telesur deve ser entendida como um “caso privilegiado”, no sentido maussiano do termo, pois de algum modo serve para se pensar processos mais gerais de construção sociocultural através da mídia.

<sup>4</sup> “Os sistemas de classificação social não fazem apenas classificar; na forma institucionalizada, também estabelecem as bases da autoridade e da legitimidade através das categorias que estipulam; fazem suas categorias parecerem naturais e socialmente reais. A nação, portanto, é um aspecto da ordem política e simbólica-ideológica, bem como do mundo da interação e dos afetos sociais. Ela tem sido um elemento importante dos sistemas de classificação social há muitos séculos. (...) No período moderno, a nação tornou-se um símbolo potente e uma base de classificação num sistema internacional de Estados Nacionais. Ela dá nome à relação entre os Estados e seus súditos e entre um Estado e os demais; é um constructo ideológico essencial para conferir posições ao sujeito no Estado moderno, assim como na ordem internacional” (Verdery 2000:239-240).

<sup>5</sup> Esta diferença é estabelecida pelo antropólogo John Boreman (*apud Verdery 2000:242*).

<sup>6</sup> Bauman, porém, possui uma leitura particular a esse respeito: “Pode-se até começar a sentir-se *chez-soi*, “em casa”, em qualquer lugar – mas o preço a ser pago é a aceitação de que em

qualquer lugar se vai estar total e plenamente em casa” (2005: 20).

<sup>7</sup> A uso de aspas para os termos “modernização” e “desenvolvimento” significa que estão sendo utilizadas categorias empregadas com relação ao contexto internacional, sem que com isso não se perca de vista o caráter problemático e passível de reflexão crítica que os termos engendram em sua dimensão concreta, ou seja, em uma estrutura de poder internacional compartilhada.

<sup>8</sup> Essa questão vem sendo discutida e problematizada por pesquisadores como SCHRAMM (1966), GUARESCHI (2001) e MARTIN-BARBERO (1987; 2006).

<sup>9</sup> Essas idéias foram expressas em vários discursos, reportagens e entrevistas na ocasião da inauguração da rede, veiculadas nos sites <http://www.mercosur.org.uy>; <http://www.alternativabolivariana.org>;

<http://www.overmelho.org.br>

<sup>10</sup> O caráter essencialista dessa perspectiva adotada pela rede é revelado pela veiculação de conteúdos que apresentam elementos de identificação entre conjuntos sociais culturalmente distintos. Isso ocorre por meio da construção discursiva de um passado comum, de experiências compartilhadas, que produzem efeitos sobre os receptores dessas mensagens.

<sup>11</sup> Para maiores detalhes do golpe, ver o documentário “A Revolução não será televisionada”.

<sup>12</sup> De acordo com Salö & Terenius (2008:12-14), na Venezuela existem mais de 40 estações privadas de televisão, 128 canais a cabo operando e cerca de 700 mídias comunitárias formadas com apoio financeiro governamental. A maioria das mídias privadas é simpática aos opositores do governo.

<sup>13</sup> A categoria “outros” abrange emprego, economia, saúde, indústria, direitos humanos, ciência, educação, indígenas e migração (SALÖ & TERENIUS 2008: 42).

<sup>14</sup> Tal aspecto não foi detectado por Salö & Terenius (2007). No entanto, o tema ocupa uma posição de destaque no que se refere aos conteúdos veiculados.

<sup>15</sup> Para um entendimento mais detalhado desse processo, ver Lander (2005).

<sup>16</sup> Como ressalta Miguel (1999:253), a utilização dos meios de comunicação relaciona-se à idéia de que nas sociedades contemporâneas, a capacidade de disseminar representações da realidade social está concentrada na mídia.

## Referências bibliográficas e outras fontes

ADLER, Emanuel. “O Construtivismo no Estudo das Relações Internacionais”. *Lua Nova*. 47 – 99, pp. 201-246, 1999.

ANDERSON, Benedict. *L'Imaginaire National. Réflexions sur l'Origine et l'Essor du Nationalisme*. Paris: La Découverte, 2002.

\_\_\_\_\_. *Nação e Consciência Nacional*. São Paulo: Ática, 1989.

APPADURAI, Arjun. “Disjuncture and Difference in the Global Economy”. In: Bruce Robbins (org.), *The*

- Phantom Public Sphere. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1993.
- BAUMAN, Zygmunt. *Identidade. Entrevista a Benedetto Vecchi*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2005.
- BENTES, Ivana. "Cultura e Globalização na América Latina: Globalização Eletrônica". In: *Globalização na América Latina: Integração Solidária (Seminário Internacional)*. Rio de Janeiro: Funag, 1997.
- BHABHA, Homi K. *The Location of Culture*. New York: Routledge, 1994.
- BOURDIEU, Pierre. *Ce que Parler Veut Dire: l'Économie des Échanges Linguistiques*. Paris: Fayard, 1982.
- CLIFFORD, J., MARCUS, G. (orgs.). *Writing Culture*. Berkeley: University of California Press, 1986.
- DEUSCH, Karl W. *Political Community and The North Atlantic Area*. Princeton: Princeton University Press, 1957.
- DOMINGUES, Maurício & MANEIRO, María. "Introdução". In: José Maurício Domingues e María Maneiro (orgs.), *América Latina Hoje, Conceitos e Interpretações*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- DUMONT, Louis. "Une Variante Nationale: Le Peuple et la Nation chez Herder et Fichte". In: *Essais Sur L'Individualisme: Une Perspective Anthropologique sur L'Idéologie Moderne*. Paris: Seuil, 1983.
- FOUCAULT, Michel. *A Ordem do Discurso*. São Paulo: Loyola, 1996.
- FRIEDMAN, Jonathan. "Being in the World: Globalization and Localization". In: \_\_\_\_\_ (org.), *Global Culture*. London: Sage Publications, 1992.
- GOLDMAN, Marcio, NEIBURG, Federico. "Teoria Antropológica, Política e Ética nos Estudos de Caráter Nacional". Comunicação apresentada na XX Reunião da Associação Brasileira de Antropologia, Salvador, 14-18 de abril de 1996. (mimeo)
- \_\_\_\_\_. "Anthropology and Politics in Studies of National Character". *Cultural Anthropology*, v. 13, n. 1, pp. 56-81, 1998.
- GUARESCHI, Pedrinho A.. *Comunicação e Poder. A Presença e o Papel dos Meios de Comunicação de Massa Estrangeiros na América Latina*. Petrópolis: Vozes, 2001 (13a. ed.).
- HALL, Stuart. *A Identidade Cultural na Pós-modernidade*. Rio de Janeiro: DP&A, 1993.
- HERZFELD, Michael. *The Social Production of Indifference*. Chicago: The University of Chicago Press, 1992.
- HROCH, Miroslav. "Do Movimento Nacional à Nação Plenamente Formada: O Processo de Construção Nacional na Europa". In: Gopal Balakrishnan (org.), *Um Mapa da Questão Nacional*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000. pp. 85-105.
- JAGUARIBE, Helio. *Crises e Alternativas da América Latina*. São Paulo: Perspectiva, 1976.
- LASK, Tomke & WINKIN, Yves. "Frontières Visibles/ Frontières Invisibles". *Quaderni* 27: 59-64, 1995.
- LANDER, Edgardo. "Venezuela: a Busca de um Projeto Contra-Hegemônico". In: Ana Esther Ceceña (org.), *Hegemonias e Emancipações no Século XXI*. Buenos Aires: CLACSO, 2005.
- MARTIN-BARBERO, Jesús. "Projetos de Modernidade na América Latina". In: José Maurício Domingues e María Maneiro (orgs.), *América Latina Hoje, Conceitos e Interpretações*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- \_\_\_\_\_. "Modernidad y massmediación em América Latina". Terceira Parte de *De los Medios a las Mediaciones*. México: G. Gili, 1987.
- MIGUEL, Felipe. "Mídia e Eleições: A Campanha de 1998 na Rede Globo". *Dados*, n. 42, vol.2, 1999.
- RIBEIRO, Gustavo Lins. "Fronteiras: Separação, Fluxos e Integração na América Latina". Comunicação oral, Simpósio Especial 1, VII Reunião de Antropologia do Mercosul, Porto Alegre, 24 de julho de 2007.
- SALÖ, Freja & TERENIUS, Elisabeth. *Telesur. 'Tele-Chávez' or the Public Service os Latin America? A Case Study*. Journalism and Multimedia, Söderton University Colege, Stokolm, Sweden. (<http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:sh:diva-1459>) (2008-03-20).
- SCHRAMM, Wilbur. *Mass Media and National Development*. Stanford: Standorfd University Press, 1966.
- SHUDSON, Michael. "The Sociology of News Production Revisited". In: James Curran & Michael Gourevitch (eds.), *Mass Media and Society*. New York: Edward Arnold, 1992.
- SMITH, Anthony D.. "O Nacionalismo e os Historiadores". In: Gopal Balakrishnan (org.), *Um Mapa da Questão Nacional*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000. pp. 185-208.
- THOMPSON, John B. *A Mídia e a Modernidade. Uma Teoria Social da Mídia*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- VERDERY, Kateherine. "Para onde Vão 'Nação' e 'Nacionalismo?'". In: Gopal Balakrishnan (org.), *Um Mapa da Questão Nacional*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000. pp. 239-247.
- WILSON, Thomas M. "La Reconstruction de L'Invisibilité à la Frontière Irlandaise". *Quaderni* 27:79-93, 1995.

# Os economistas e a crise

José Luís Fiori

No dia 17 de fevereiro de 2009, o presidente Barack Obama sancionou seu pacote de estímulo à economia americana, no valor de 787 bilhões de dólares. Uma semana antes, seu secretário do Tesouro, Timothy Geithner, anunciara um outro pacote de medidas que podem chegar aos 2 trilhões de dólares, para reativar o crédito e salvar o sistema financeiro norte-americano. Mas apesar do volume de recursos envolvidos, não se sabe exatamente quando, onde e como eles serão gastos, nem tampouco se sabe se a sua utilização produzirá os efeitos desejados. No meio desta confusão, só existem três coisas que podem ser ditas com toda certeza: a primeira, é que apesar de tudo, os economistas e as autoridades governamentais de todo o mundo estão num vôo cego; a segunda, é que faça o que faça o governo americano, ele será absolutamente decisivo para a evolução da crise no resto do mundo; e a terceira, finalmente, é que apesar das incertezas, todos os governos envolvidos estão fazendo a mesma aposta e adotando as mesmas políticas de redução das taxas de juros, adoção de sucessivos pacotes fiscais de ajuda ao sistema financeiro e estímulo à produção e ao emprego, além de defender a regulação dos mercados.

Muitos consideram esta convergência uma vitória da “economia keynesiana”, mas do nosso ponto de vista, ela não tem a ver com nenhum tipo de vitória ou derrota, no campo da teoria econômica. Trata-se de uma reação emergencial e pragmática frente à ameaça de colapso do poder dos Estados e dos bancos e, como consequência, dos sistemas de produção e emprego. Foi uma mudança de rumo inesperada e inevitável, imposta pela força dos fatos e independente da ideologia econômica dos governantes que estão aplicando as novas políticas “intervencionistas”. Na verdade, o que se está assistindo, é uma versão invertida da famosa frase da Sra Thatcher: “there is no alternative”. Só que agora, depois de setembro de 2008, a nova convergência aconteceu sem maiores discussões teóricas ou ideológicas, e sem nenhum entusiasmo político, ao contrário do que aconteceu com a grande onda e hegemonia do pensamento liberal-conservador, dos anos 1980 e 1990, que atravessou os planos da vida política, econômica e intelectual das sociedades capitalistas. A teoria econômica ortodoxa não previu e não sabe explicar a crise atual, e em consequência não tem nada para dizer nem propor neste momento. São apenas lamentos e exclamações morais, contra os “vícios privados” e os “excessos públicos”, e

---

*José Luiz Fiori é professor de Economia Política Internacional no Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro.*

---

*Este texto é uma versão ampliada do artigo publicado originariamente no jornal Valor Econômico do dia 25 de fevereiro de 2009.*

por isso as teses ortodoxas e a ideologia liberal saíram do primeiro plano. Mas não morreram nem desapareceram – pelo contrário, permanecem atuantes em todas as frentes e montam trincheiras de resistência às políticas estatizantes que estão em curso. Uma resistência que tem crescido a cada hora que passa, dentro e fora dos EUA.

Do outro lado da trincheira, quase todos economistas keynesianos interpretam esta crise mundial, seguindo o argumento clássico de Hyman Minsky sobre a tendência endógena das economias monetárias à instabilidade financeira, às bolhas especulativas e aos períodos de desorganização e caos provocados pela expansão desregulada do crédito e do endividamento, momentos em que se impõe a intervenção pública e a regulação dos mercados. Apesar de suas divergências internas, a respeito de valores, procedimentos e velocidades, todos os keynesianos estão propondo uma intervenção massiva do Estado, para salvar

## **Ao contrário do que pensa a teoria econômica tradicional, no sistema monetário internacional instalado depois do fim de Bretton Woods, em 1973, não existe nenhum conflito entre a política e o mercado, entre o Estado e o capital.**

o sistema financeiro e reativar o crédito, a produção e a demanda efetiva. O problema é que a teoria de Minsky explica a origem imediata da crise do mercado imobiliário americano, mas não é suficiente para entender e prever a complexidade do seu desenvolvimento posterior. Por isto, os keynesianos também não sabem o que vem pela frente, nem têm como garantir antecipadamente o sucesso de suas recomendações.

Neste ponto, se esconde um paradoxo que em geral é escondido pela teoria econômica: o fato de os keynesianos compartilharem com os economistas liberais uma espécie de “erro liberal invertido” e complementar: enquanto os liberais acreditam na possibilidade e na eficácia da eliminação do poder político e do Estado do mundo dos mercados, os keynesianos acreditam na possibilidade e na eficácia da intervenção corretiva do Estado no mundo econômico. Mas tanto ortodoxos quanto keynesianos trabalham com a mesma idéia de um Estado homogêneo e externo ao mundo econômico que, num caso, é capaz de se retirar e ficar na porta do mercado, cuidadoso e atento como um guarda florestal, ou então, no outro caso, é capaz de formular políticas econômicas sábias e eficazes, a cada nova crise, como um Papai Noel a espera do próximo Natal, para distribuir seus presentes. Por isto, ortodoxos e keynesianos compartilham a mesma posição e a mesma dificuldade liberal de compreender e incluir, em seus modelos e recomendações, as contradições e as lutas políticas próprias do mundo econômico.

Tampouco conseguem entender a verdadeira natureza

do sistema monetário internacional instalado depois do fim do Sistema de Bretton Woods, em 1973. Dentro das novas regras e estruturas criadas a partir desta crise dos 70, os Estados Unidos definem de forma exclusiva o valor de uma moeda que é a um só tempo nacional e internacional, e que está lastreada nos títulos da dívida pública do próprio poder emissor da moeda. Além disto, os Estados Unidos possuem um sistema financeiro nacional desregulado, e são – ao mesmo tempo – a cabeça de uma “máquina de crescimento” global que funciona em conjunto com a economia nacional chinesa. Dentro deste sistema, extremamente complexo, toda crise financeira interna da economia americana pode afetar a economia mundial, pela corrente sanguínea do dólar flexível e das finanças globalizadas. E todos os seus ciclos internos de valorização de ativos (em particular imóveis, cambio e bolsa de valores) se descolam com facilidade dos circuitos produtivos e mercantis, e se

balizam pelas variações da dívida pública e da política de juros do governo norte-americano. Por isto, as “bolhas” são sempre uma ameaça potencial para a economia mundial, mas não são apenas “capital fictício”, nem são apenas “especulação”. São mais do que isto, são um ciclo específico de valorização do capital, que só foi possível dentro de um sistema monetário e financeiro desregulado e atrelado diretamente

ao endividamento público do governo americano. Durante o período em que a “moeda internacional” teve uma base metálica, a libra e o dólar também tiveram uma restrição financeira intransponível, imposta pela necessidade de equilíbrio do balanço de pagamentos do país emissor da moeda de referência. Mas, depois do fim do Sistema de Bretton Woods em 1973, esta restrição desapareceu, pois o novo sistema monetário internacional “dólar-flexível” não tem nenhum tipo de padrão metálico de referência.

Neste sentido, pode-se dizer que houve uma nova “revolução financeira” na década de 1980, que provocou uma espécie de retorno às origens da relação entre o poder, a moeda e o crédito. Os EUA voltaram a definir, de forma soberana e isolada, o valor da sua moeda, apesar de ela já ser a moeda internacional, e também o valor dos seus títulos da dívida pública, apesar de eles terem se transformado na base de referência da própria moeda. Além disto, ao desregular seus mercados financeiros, o governo norte-americano também liberou a expansão quase infinitamente elástica do crédito, longe do mundo das mercadorias e do “valor-trabalho”, e limitado apenas pela capacidade de tributação e endividamento do próprio Estado americano – que ainda é um poder em expansão e que aumenta seu poder com o fortalecimento do seu crédito internacional e do seu capital financeiro.

Neste sistema, portanto, não existe nenhum conflito entre a política e o mercado, entre o Estado e o capital, como pensa a teoria econômica convencional. E tampouco existe um erro de regulação ou “déficit de atenção” do

poder público dos EUA, na origem da atual crise financeira mundial. Pelo contrário, a desregulamentação dos mercados financeiros e as “bolhas” ou ciclos de ativos dos anos 80 e 90 cumpriram um papel na financeirização capitalista e no enriquecimento privado, mas também no fortalecimento do poder fiscal e creditício do Estado e da moeda norte-americanos. Como consequência, agora, os passivos que estão realimentando a própria crise não são uma “massa podre homogênea”; pelo contrário, eles têm nome e sobrenome, individual, corporativo, partidário e nacional e envolvem interesses contraditórios que estão travando uma luta feroz em todos os planos e instâncias nacionais e internacionais. O Estado e o capital financeiro norte-americanos foram sócios no fortalecimento do poder político e econômico americano nos décadas de 80 e 90, e agora se defenderão à morte a cada novo passo e a cada nova arbitragem que imponha seu enfraquecimento dentro e fora dos EUA.

Por isto, neste momento não existe nenhuma solução técnica segura, nem existe nenhuma possibilidade de um acordo político à vista, entre os grupos de poder norte-americanos e entre as grandes potências. A crise atual poderá ser mais ou menos extensa e profunda, mas não será a crise terminal do poder americano, nem muito menos, do capitalismo. Por enquanto, não é provável uma fuga do dólar, porque o euro, o yuan e o yen não têm fôlego financeiro internacional. E acreditar na criação de uma moeda supra-nacional é fugir para o mundo da fantasia, desconhecendo o sistema mundial em que vivemos. Dentro deste sistema, não existe a menor possibilidade de que a liderança da expansão econômica do capitalismo possa sair das mãos dos “Estados-economias nacionais” expansivos e conquistadores, com suas moedas nacionais e com seus grandes predadores. Esta crise começou como um tufão, mas deverá se prolongar e aprofundar na forma de uma epidemia darwinista.

# Logros y retos de la política europea de cooperación internacional para el desarrollo

Juan Pablo Prado Lallande

José Ángel Sotillo Lorenzo

**D**esde hace décadas la Unión Europea (UE) es decir, sus 27 miembros más la Comisión (CE), es el principal donante global de cooperación internacional para el desarrollo (CID), siendo la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD),<sup>3</sup> el indicador más significativo en este sentido.

Independientemente de esta realidad, la cual consolida a la UE como la principal “potencia solidaria” del planeta, la acción exterior europea a favor del desarrollo enfrenta retos de considerable magnitud. Un ejemplo al respecto es la (in)capacidad europea de instrumentar estrategias sufi-

---

*Juan Pablo Prado Lallande é Professor-Pesquisador da Faculdade de Direito e Ciências Sociais da Benemérita Universidade Autónoma de Puebla, Doutor em Relações Internacionais e União Européia pela Universidad Complutense de Madrid (UCM), e pesquisador associado do Centro de Estudos Europeus da UNAM. Seu email é juan.prado@fdcs.buap.mx.*

*José Ángel Sotillo Lorenzo é Professor-Pesquisador da Faculdade de Ciências Políticas e Sociologia da UCM, Doutor em Ciências Políticas pela UCM, especialista em relações União Européia-América Latina, e Diretor do Magister em Cooperação Internacional do IUDC-UCM. Seu email é sotillo@pdi.ucm.es.*

cientemente coherentes respecto a sus diversas políticas de incidencia externa, tales como la ayuda, en compatibilidad con la seguridad, el comercio y la migración.

Este ensayo tiene por objeto sintetizar las fortalezas y debilidades de la política europea de cooperación internacional para el desarrollo (CID), haciendo énfasis en la coherencia entre ésta y las más significativas políticas comunitarias que, dada su naturaleza, influyen en el desarrollo económico y social de diversos países en desarrollo, tales como la Política Agraria Común (PAC) y las acciones en materia de migración respecto a países extracomunitarios,<sup>4</sup> (en adelante, referidos como aspectos migratorios).

Para ello en una primera sección el escrito aborda los objetivos y características centrales de la política europea de CID, haciendo énfasis en las acciones y orientaciones temáticas más relevantes a este respecto. A continuación, con objeto de vislumbrar la dimensión de la cooperación europea a escala global, el segundo apartado incluye algunos datos representativos, desglosados por rubro y región geográfica en dicho rubro. Tomando como referencia los puntos anteriores, la tercera parte analiza algunos retos representativos en torno a la capacidad de la política europea de cooperación para conseguir sus objetivos planteados, así como de la coherencia entre ésta y la PAC y los aspectos migratorios.

Con base en lo anterior el ensayo concluye que, si bien la UE ejerce un papel central y de obligada referencia en

cooperación internacional para el desarrollo, aún persisten retos importantes en materia de coherencia entre sus distintas políticas de influencia exterior, que disminuyen la capacidad de la primera para fungir como un instrumento consolidado de apoyo al desarrollo de terceros países en el Sur.

## La Unión Europea: principal potencia solidaria del planeta

La política europea de CID,<sup>5</sup> aunque registra antecedentes desde décadas anteriores, surge formalmente en 1992 con el Tratado de la UE de Maastricht (art. 3.1 y arts. 177 al 181), cuyos objetivos fueron definidos de la siguiente manera:

- El desarrollo económico y social duradero de los países en desarrollo y, particularmente, de los más desfavorecidos;
- La inserción armoniosa y progresiva de los países en desarrollo en la economía mundial; y
- La lucha *vs* la pobreza en los países en desarrollo.

Desde entonces, más de la mitad de la AOD que se destina a apoyar a los países del Sur proviene de la Comisión y de sus Estados miembros, lo que convierte a la Unión en

## Si bien la UE ejerce un papel central en cooperación internacional para el desarrollo, aún persisten retos en materia de coherencia entre sus distintas políticas de influencia exterior.

el mayor donante de ayuda internacional del mundo (60% del total de la AOD). Además, la política de desarrollo de la UE no se limita a suministrar mediante ayuda servicios de primera necesidad como agua potable o carreteras asfaltadas, sino que también, por ejemplo, procura hacer del comercio una estrategia de impulso al desarrollo, abriendo sus mercados a los países pobres y apoyándoles a que comercien y se integren entre sí.

En este sentido, y dada la relevancia que la UE le confiere a la CID el Tratado de Lisboa del 13 de diciembre de 2007 señala que:

“En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión (...) contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos...”, (Art. 3.5 Tratado de Lisboa).

Ahora bien, debe precisarse que la política comunitaria de CID es distinta y complementaria respecto a la de los Estados miembros (art. 177 al 81 del TCE) y que ésta depende de las estrategias de política exterior de la UE, en donde convergen intereses Estatales y comunitarios.

Por lo tanto, la política de CID de la UE obedece a las particularidades de la UE en un momento dado, en especial de su proceso de ampliación, la profundización de sus

procesos de integración, las prioridades temáticas europeas, intereses específicos ya sean intergubernamentales o comunitarios (en ocasiones contradictorios entre sí); todo ello a la luz de determinado contexto histórico.

De lo anterior, entonces, se desprenden dos consideraciones relevantes: en primer lugar que la política de CID de la UE es, por definición, un proceso de integración de múltiples factores e intereses, de forma similar respecto al proceso mismo de integración de la propia UE. En segundo lugar, que la política de CID de la UE (sus estrategias, acciones, resultados y alcances) es vulnerable respecto a los factores arriba descritos.

De ahí, precisamente, que para paliar lo anterior las autoridades europeas hayan precisado que su CID sería complementaria y coherente respecto a otras políticas de acción exterior de la UE como la comercial, migratoria o de seguridad común.

## La cooperación internacional para el desarrollo de la Unión Europea. Rubros, y orientaciones en cifras

Como se ha señalado la UE representa un actor fundamental en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo.

En este sentido la cooperación de la UE se ha sumado a los esfuerzos globales para cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), a ser cumplidos, a más tardar, en el año 2015,<sup>6</sup> para lo cual desde el año 2005 la CE ha presentado varias propuestas en torno al incremento de la ayuda y su eficacia.

Con objeto de identificar con mayor precisión, en términos cuantitativos, el esfuerzo de la UE en torno a un rubro concreto de la cooperación internacional, a conti-

### Cuadro 1 AOD de la Comisión Europea por receptores, 2006

País	AOD (mills. dls.)
Turquía	402
Marruecos	319
Sudán	256
Egipto	250
Serbia	246
Afganistán	239
Palestina	233
Rep. Dem. Congo	218
India	199
Etiopía	183

Fonte: OECD, *Development Co-operation Report*, OECD-DAC, 2008, p. 79.

nuación se incluyen algunos datos representativos respecto a la AOD proveniente de la CE hacia terceros países y regiones en el año 2006.

En primer lugar debe decirse que la CE aportó por concepto de AOD la cifra de 10,245 millones de dólares en 2006, lo que la ubica como el sexto donante de ayuda internacional a escala global.<sup>7</sup>

En cuanto al destino de su ayuda por país, tal parece ser que las directrices comunitarias que lo explica se debaten entre cuestiones de carácter desarrollista, y consideraciones geoestratégicas, económicas y de seguridad.

En cuanto a su orientación geográfica, en el periodo 2005-2006 la CE dirigió su apoyo a África Subsahariana (36.6%), a Medio Oriente (15.6%), Europa (13.1%), América Latina y el Caribe (8.9%), Sur y Centro de Asia (9%), otros Asia y Oceanía (6.2%), y sin especificar 10.7%.

Lo relevante es que como se indica en el cuadro 2, respecto a periodos anteriores (1985-1986; 1995-1996; y 2005 y 2006), es claro que la Comisión ha revaluado su interés por apoyar a países europeos (4.6%, 7.7% y 13.1%, respectivamente), mientras que su ayuda a África Subsahariana se ha reducido en el mismo periodo (53.9%, 38.1% y 36.6%, respectivamente). En este sentido, la colaboración de Bruselas hacia América Latina ha fluctuado del 6.1%, 13% y 8.9%, en el citado periodo).

### El laberinto de la Unión Europea respecto a su acción exterior: la coherencia

A partir de inicios de la década de los noventa, la coherencia de políticas internacionales para el desarrollo, entendidas como la congruencia entre objetivos políticos e instrumentos aplicados por los donantes, colectiva o individualmente (Fukasasy e Hirata, 1995, en Olivieri y Sorroza, 2006: 21), comenzó a considerarse premisa esencial de eficacia de la cooperación al desarrollo.

A este respecto, el artículo 3 del TUE señala que “la Unión velará, en particular, por mantener la coherencia del conjunto de su acción exterior en el marco de sus polí-

ticas en materia de relaciones exteriores, de seguridad, de economía y de desarrollo”.

Ante ello, cabe preguntar: ¿es capaz la UE de instrumentar una política de CID coherente respecto a otras políticas y acciones de dimensión exterior?

Como se ha mencionado, además de la política europea de CID, existe una diversa gama de políticas comunitarias en donde la PAC y la cuestión migratoria, dada su fortaleza e incidencia en Estados extracomunitarios, destacan.

En cuanto a la PAC, puesta en marcha en 1969, la cual se ha llevado buena parte del presupuesto comunitario ha sido considerada como uno de los principales retos que enfrenta el principio de coherencia de la política europea de CID. En este sentido, analistas en la materia han señalado que la PAC, a través de las limitaciones en el acceso a los mercados de la UE, las exportaciones subvencionadas o la protección causan perjuicios a las economías exportadoras de productos agropecuarios de terceros países, distorsionando el mercado global en dicho rubro (Romero, 22: 9).

Si se considera que la CE financia a la PAC con 43,000 millones de euros anuales, mientras que el total de la AOD comunitaria en 2006 llegó a los 8,162 millones de euros – una proporción aproximada de cinco a uno – es evidente que la cooperación intraeuropea mediante la PAC, es en definitiva más sólida y eficaz que la política europea de CID, en detrimento de esta última.

Ahora bien, en cuanto al análisis crítico de la coherencia de las políticas y acciones exteriores de la UE respecto a la su cooperación al desarrollo, debe recordarse que el 18 de junio de 2008 el Parlamento Europeo aprobó la “Directiva del Parlamento y Consejo europeos relativa a procedimientos y normas comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en su territorio.”

Entre los preceptos más relevantes de dicha Directiva se encuentra que “Los inmigrantes en situación irregular que reciban una orden de retorno, tendrán un periodo para abandonar de forma voluntaria (las cursivas son de los autores del ensayo) el país, establecido entre 7 y 30 días” y “En caso de expulsión, se plantea una prohibición de reingreso en cualquier país de la UE durante un máximo de cinco años”.

Estas disposiciones, tras atentar en contra de principios básicos humanitarios y de derechos humanos, muestran la incompatibilidad entre políticas y principios europeos respecto a acciones concretas comunitarias en rubros estrechamente relacionados con el desarrollo y seguridad de las personas, independientemente de su nacionalidad y estatus migratorio.

## Cuadro 2 AOD Comisión Europea por regiones (porcentaje del total)

Región	1985-1986	1995-1996	2005-2006
África Subsahariana	53,9	38,1	36,6
Sur y Centro Asia	7,7	8,3	9,0
Otros Asia y Oceanía	4,9	7,1	6,2
Medio Oriente y Norte de África	5,8	13,7	5,6
América Latina y El Caribe	6,1	13,0	8,9
Europa	4,6	7,7	13,1
Sin Especificar	17,0	12,1	10,7

Fonte: OECD, *Development Co-Operation Report*, OECD-DAC, Paris, 2008, p. 79

## Consideraciones finales

Tras 15 años de la puesta en marcha de la política europea de cooperación internacional para el desarrollo, las acciones y resultados en este amplio ámbito de acción, cuya incidencia abarca prácticamente la totalidad de los países del Sur, presenta avances y retrocesos respecto a sus objetivos planteados y estrategias trazadas.

Muestra de ello es el activismo europeo en torno a su oferta de AOD, que en su conjunto, contabiliza más de la mitad de apoyo que por este concepto otorgan los principales países donantes del mundo. En este sentido, es de destacar que los 15 países que antes del 2004 conformaban la UE se han comprometido a aumentar su AOD al 0.7 % (la meta la ONU establecida en 1969), respecto a sus respectivos PIB en el año 2015, mientras que se prevé que el resto de países de la Unión aumentarán su ayuda hasta llegar al 0.33 % para el mismo año (Sotillo, 2006, 208).

Sin embargo, tal parece ser que el principal reto que enfrenta la UE en el futuro próximo es incrementar la capacidad de que sus diversas políticas con incidencia externa, en especial la PAC y la cuestión migratoria sean coherentes y refuerzan a la política europea de CID, con miras a que en lugar de restar posibilidades de desarrollo en terceros países, las incrementen.

Lo anterior es relevante, ya que como lo señala Olav Stokke, “las políticas fuera del dominio de las relaciones de ayuda pueden contrarrestar sus objetivo, por lo tanto, por definición, ser incoherentes desde la perspectiva de la cooperación al desarrollo” (Stokke, 2003: 186).

Ante ello, el principal reto de la CID en general y de la CID/UE en lo particular, es incrementar sinergias entre otras acciones de repercusión exterior a favor del desarrollo, ya que sin esta condición, los valiosos esfuerzos de CID de la UE se diluirán en un mundo que requiere de más y mejor cooperación internacional a favor del desarrollo.

## Notas

<sup>1</sup> Comúnmente denominada ayuda (económica) internacional.

<sup>2</sup> Cuya articulación con miras a constituirse en una Política Migratoria Común, se encuentra en proceso, el cual debe pasar por la aprobación del Pacto Europeo de Migración, a aprobarse en el próximo Consejo Europeo.

<sup>3</sup> La cooperación internacional para el desarrollo consiste, básicamente, en el conjunto de acciones coherentes entre sí llevadas a cabo por actores internacionales, con objeto de elevar el nivel de vida de una determinada población, a fin de promover un entorno de bienestar, paz y seguridad de dimensión local, regional o global.

<sup>4</sup> Los ODM, establecidos por la Asamblea General de la ONU en el año 2000, consisten en ocho objetivos y 18 metas medibles y verificables, mediante el decidido apoyo de la cooperación internacional, entre el que destaca la reducción a la mitad respecto a 1990, de la pobreza extrema a escala global. El listado

de los ODM y su respectivo proceso de cumplimiento, puede revisarse en: <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>

<sup>5</sup> Después de Estados Unidos (23.5 mil mill dls.), Reino Unido (12.4 mil mill dls.), Japón (11.1 mil mill. dls.), Francia (10.6 mil mil. dls.) y Alemania (10.4 mil mil. dls.).

<sup>6</sup> El subsidio al sector agropecuario no es exclusivo de la UE. Se calcula que los países más adelantados de la OCDE destinan 320,000 millones de dólares anuales a dicho rubro.

<sup>7</sup> Por ejemplo, en América Latina, se ha calculado que la PAC ha provocado descenso en la producción en 2 % para cereales, 9.1% para la carne y un 12.3% para vegetales. Asimismo, se estima por la misma causa un descenso en las exportaciones de hasta el 63% de carne y 4% de leche (*Ibid*: 91).

<sup>8</sup> Éstos, tan celosamente protegidos por las instituciones europeas a favor de los nacionales comunitarios e, inclusive, promovidos a escala internacional con base en las directrices de la Política Exterior y de Seguridad Común, en donde la democracia y los derechos son, en principio, objetivos primordiales.

<sup>9</sup> Sobre este asunto, el IUDC ha señalado, entre otros asuntos, lo siguiente: “Subrayamos el riesgo que supone para la plena vigencia de los derechos humanos, tal como han destacado representantes de Gobiernos, instituciones, intelectuales, sociedad civil: OEA, MERCOSUR, Consejo de Europa, Amnistía Internacional, etc. (...) Reiteramos que se deben anteponer siempre los derechos de las personas a su condición de inmigrantes, y que no se debe criminalizar a los mismos a partir de una falta administrativa, ya que el delito cometido es la búsqueda de oportunidades” (IUDC, 3 de julio, 2008).

<sup>10</sup> En 2006, los países que cumplen con ese objetivo, todos europeos, son los siguientes: Suecia (1.02%), Noruega (0.89%), Luxemburgo (0.89%), Holanda (0.81%) y Dinamarca (0.80%).

## Referencias

- IUDC, “Posición del IUDC ante la Directiva Europea de retorno”, IUDC, Madrid, <http://www.ucm.es/info/IUDC/pagina/119>, revisado el 10 de octubre de 2008.
- Olivè Iliana y Sorroza, Alicia (2006), *Más allá de la ayuda. Coherencia de políticas económicas para el desarrollo*, Real Instituto Elcano, Ariel, Barcelona.
- OECD 82008), *Development Co-operation Report*, OECD-DAC, Paris, 2008,
- Romero, Josè, J. (2002), *Los efectos de la Política Agraria Europea*, Intermòn-Oxfam, Bilbao.
- Sotillo Lorenzo, Josè Àngel (2006), *Un lugar en el mundo. La política de desarrollo de la Unión Europea*, Los Libros de la Catarata-IUDC, Madrid.
- Stokke, Olav (2003), “Coherencia política en la cooperación al desarrollo: compromisos, obstáculos y oportunidades”, en Alonso, José Antonio y FitzGerald, Valpy, *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*, Los Libros de la Catarata, Madrid.

# A política do governo Bush para Taiwan: o fim da “ambiguidade estratégica”?

Arthur Coelho Dornelles Jr.

Entre 1979 e 2000, a Casa Branca sustentou a política de “ambiguidade estratégica” diante da defesa de Taiwan, assim, fornecendo apenas um tácito respaldo militar ao governo de Taipé. O presente artigo trata da política dos Estados Unidos para Taiwan, no período entre 2001 e 2003, enfocando a substituição da “ambiguidade estratégica” por uma suposta “clareza estratégica” diante da defesa da ilha. Nesse artigo, em primeiro lugar, pretende-se descrever a nova política dos Estados Unidos para Taiwan. Em segundo lugar, analisar seu significado e suas implicações políticas para as relações entre Pequim, Taipé e Washington.<sup>1</sup> É importante destacar que não há alternativa ao princípio de “uma China”, pois Taiwan é uma *província* da China. A presente análise está assentada sobre esse pressuposto.

## O nascimento da “ambiguidade estratégica”

Em abril de 1949 os comunistas chineses depuseram o governo nacionalista da República da China (RC). Com a derrota na China continental, o presidente Chiang Kai-shek decidiu fugir para Taiwan, transferindo com ele o governo da RC. No fim de 1949, o presidente Harry Truman e o Secretário de Estado Dean Acheson decidiram abandonar a RC à sua própria sorte. A Casa Branca

tomou essa decisão não em função da natureza do regime político de Taiwan (notoriamente brutal e corrupto), mas porque Chiang era visto por Washington como uma figura incontrolável, imprevisível e militarmente incompetente. Contudo, a eclosão da Guerra da Coreia em junho de 1950 mudou o destino de Taiwan, pois Taipé passou a ser vista pelo governo norte-americano como um importante aliado no combate ao comunismo, especialmente em função de sua localização geográfica. Para solidificar a aliança, Washington e Taipé assinaram um Tratado de Defesa Mútua em 1954, o que permitiu a instalação de bases militares norte-americanas em Taiwan (Roy, 2003, pp. 108-112, Bush, 2005).

Entre 1949 e 1978, a Casa Branca manteve relações oficiais com a RC instalada em Taiwan, pois a considerava o legítimo governo da China. No entanto, a partir do início dos anos 70, o governo Nixon passou a considerar a República Popular da China (RPC) como um contrapeso significativo na luta contra a União Soviética (Bush, 2005, Roy, 2003).

Nesse sentido, em fevereiro de 1972 Washington e Pequim divulgaram um importante comunicado conjunto, no qual a Casa Branca declarou o abandono de sua política de “uma China, uma Taiwan”, ou “duas Chinas”, que vigorara de 1950 até então, e anunciou a adoção da política de “uma China”, postulada tanto pela RPC quanto pela RC. (US-PRC, 1972) A política (ou princípio) de “uma China” era uma espécie consenso mínimo entre RC e RPC, pois ambos os lados concordavam que havia somente um governo legal e legítimo de toda China, porém, cada lado alegava ser esse governo (Auer, 2004). No comunicado de

---

*Arthur Coelho Dornelles Jr. é Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e doutorando em Ciência Política pela mesma instituição. Seu email é arthurcoelho2525@yahoo.com.br.*

1972, o governo norte-americano também afirmou que “os Estados Unidos reconhecem [*acknowledges*] que todos os chineses, nos dois lados do Estreito de Taiwan, sustentam que há somente uma China e que Taiwan é parte da China. O governo dos Estados Unidos não desafia esta posição.” (US-PRC, 1972 – tradução nossa)

Na versão norte-americana do comunicado, consta o termo “*acknowledges*” (reconhece), que indica o conhecimento de algo com o qual não necessariamente se concorda. Essa sutil ambiguidade foi deliberada, e visava a assegurar uma margem de manobra à Casa Branca. Na versão chinesa do comunicado, aparece o termo “*chengren*”, normalmente traduzido para o inglês como “*recognizes*”, o qual não tem a mesma flexibilidade de “*acknowledges*” (Hickey, 1988, Nathan, 2000).

Ainda no comunicado de 1972, a Casa Branca asseverou que a resolução da questão de Taiwan deveria ser pacífica e negociada, ou seja, sem alterações unilaterais no *status quo*<sup>2</sup>. A RPC, por sua vez, declarou que “Taiwan é uma província da China (...) e a libertação de Taiwan é um assunto interno da China, no qual nenhum outro país tem direito de intervir” (US-PRC, 1972 – tradução nossa).

Em janeiro de 1979, Washington e Pequim divulgaram um segundo comunicado conjunto, em que os Estados Unidos reconheceram a RPC como a única e legítima governante da China. Com esse comunicado, o governo norte-americano obteve a normalização de suas relações diplomáticas com Pequim, rompidas em 1949. A Casa Branca afirmou no comunicado que “o governo dos Estados Unidos da América reconhece [*acknowledges*] a posição chinesa de que há somente uma China e que Taiwan é uma parte da China” (US-PRC, 1979 – tradução nossa). Considerando que tanto o governo de Taipé quanto o de Pequim eram chineses, e que as duas partes concordavam que havia apenas uma China, a declaração da Casa Branca foi consideravelmente vaga, pois não especificou se os chineses a que ela se refere eram os da RC ou os da RPC. Evidentemente, não se tratava de uma escolha casual de palavras; pelo contrário, essa declaração visava a garantir flexibilidade e ambiguidade aos Estados Unidos, permitindo, assim, sua aproximação com Pequim sem implicar automaticamente no abandono do regime de Taipé.

O restabelecimento das relações entre Estados Unidos e RPC resultou na ruptura das relações oficiais entre Washington e Taipé, obrigando o governo norte-americano a manter apenas representação não-oficial na RC<sup>3</sup>. Sendo assim, os Estados Unidos tiveram de denunciar ainda em 1979 o Tratado de Defesa Mútua que possuíam com a RC. Ao longo de 1980, as tropas norte-americanas foram removidas de Taiwan (Bush, 2005).

O congresso norte-americano, por sua vez, aprovou em 1979 o *Taiwan Relations Act* (TRA), através do qual Washington comprometeu-se a fornecer artigos de defesa para Taipé. Além disso, implicitamente, o TRA sugere que os Estados Unidos comprometeram-se a impedir qualquer

tentativa chinesa de reintegrar Taiwan pela força, pois consta no documento que Washington irá: “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), 6 – tradução nossa).

Um terceiro comunicado conjunto foi divulgado em agosto de 1982, abordando o tema da venda de armamentos norte-americanos a Taiwan. No comunicado, a Casa Branca declarou que forneceria apenas armamentos de caráter defensivo ao governo de Taipé. Os Estados Unidos também garantiram que as vendas seriam reduzidas com o passar dos anos, até o ponto de cessarem, mas advertiu que para isso, o governo chinês deveria tomar medidas favoráveis à resolução pacífica da disputa com Taiwan (US-PRC, 1982). Ainda em 1982, Washington forneceu secretamente a Taipé algumas garantias adicionais sobre seu *status* e sobre o fornecimento de artigos de defesa, que ficaram conhecidas como as “Seis Garantias a Taiwan”. Nesse documento, a Casa Branca comprometeu-se a: 1) não colocar uma data para o encerramento da venda de armamentos; 2) não alterar os termos do TRA; 3) não consultar a China antes de decidir que armamentos vender; 4) não mediar a disputa; 5) não alterar sua posição a respeito da soberania de Taiwan<sup>4</sup>; 6) não reconhecer formalmente a soberania da China sobre Taiwan (United States, 1982).

Assim, o abandono da política de “duas Chinas” em 1972 e a adoção de uma vaga noção de “uma China”, somada à deliberada falta de clareza do TRA quanto ao envio de tropas para defender Taiwan (e à denúncia do Tratado de Defesa Mútua), resultou no surgimento da política de “ambiguidade estratégica”.

Essa “ambiguidade” se mostrou altamente eficaz como mecanismo de dupla dissuasão, em que tanto Taiwan quanto China eram dissuadidas a não alterar unilateralmente o *status quo*. Em outras palavras, tal política permitiu que os Estados Unidos dissuassem a China de tentar tomar Taiwan (ou suas ilhotas) à força, pois Pequim temia que os Estados Unidos ainda estivessem dispostos a defender a ilha. Taipé, por sua vez, foi dissuadida a não realizar ações provocativas contra a China continental, o que nos anos 1970 e 1980 poderia significar uma tentativa de reconquistar o continente pela força. Desde o início dos anos 1990, as ações provocativas de Taipé passaram a ser sinônimo de atividades independentistas.

## A “moderação” das autoridades de Taiwan

Em de fevereiro de 2000, a China divulgou um importante Livro Branco sobre Taiwan. Nele, a liderança chinesa afirmou que desde o início dos anos noventa Taiwan vem se afastando do princípio de “uma China”, além de investir pesadamente na aquisição de sofisticados armamentos norte-americanos. De acordo com o governo chinês, essas duas linhas de ação dão mostra de que, ao longo de seu

governo, o presidente Lee Teng-hui, que governou a RC entre 1988 e 2000, teria procurado afastar Taiwan da reunificação, colocando-a no caminho da independência. No ponto chave do documento, Pequim assevera que:

(...) se ocorrer uma grave reviravolta que conduza à separação de Taiwan da China, ou se houver uma ocupação ou invasão estrangeira em Taiwan, ou se as autoridades de Taiwan, *indefinidamente*, recusarem-se a resolver pacificamente o problema da unificação através de negociações, então o governo chinês será forçado a adotar todas as medidas drásticas possíveis, incluindo o uso da força, para salvar a soberania da China e sua integridade territorial, e cumprir a grande missão de unificar a China (China, 2000 – tradução e grifos nossos).

O Livro Branco trouxe um elemento novo à questão de Taiwan, pois pela primeira vez a China afirmou que não poderia esperar indefinidamente pela reunificação. Até

## Durante a campanha eleitoral de 2000, George W. Bush anunciou que promoveria o fim da “ambigüidade estratégica” diante da defesa de Taiwan.

então, a RPC sustentava que empregaria a força somente se Taipé declarasse independência, ou se a ilha fosse ocupada por forças estrangeiras. Com a afirmação de que não esperaria indefinidamente, Pequim passou a acenar com a possibilidade do emprego preventivo da força, uma vez que somente a liderança chinesa pode dizer se o prazo de Taiwan está esgotado, porque só a RPC pode determinar o que significa “indefinidamente”. Esse novo motivo para um eventual ataque chinês a Taiwan, foi denominado pela literatura como o “terceiro se”.

Com esse Livro Branco, o governo chinês esperava intimidar o eleitorado de Taiwan, e assim evitar que Chen Shui-bian fosse eleito presidente da RC nas eleições programadas para março de 2000. Chen era visto pela China como um independentista perigoso e Pequim temia que seu governo significasse independência. Apesar dos esforços da liderança chinesa, ele acabou sendo eleito por uma pequena margem de votos.<sup>5</sup> Contrariando as expectativas chinesas, Chen afirmou no discurso de posse que em sua administração não seriam tomadas medidas unilaterais para alterar o *status quo*. Nesse sentido, ele garantiu que:

não declararei independência, não mudarei o título nacional, não promoverei a inclusão da dita descrição de “Estado a Estado” na constituição e, não promoverei um referendo para mudar o statu quo no que diz respeito a questão da independência ou unificação. Além disso, está fora de questão a abolição das Diretrizes para a Unificação Nacional e do Conselho para a Unificação Nacional (Taiwan, 2000a – tradução nossa).

Posteriormente, essas garantias ficaram conhecidas como os “cinco não”. A postura de Chen foi o resultado da pressão do governo norte-americano, pois após a eleição o representante dos Estados Unidos em Taiwan teve vários encontros com o novo presidente, e especula-se que o Departamento de Estado tenha previamente fornecido ao governo chinês o discurso de Chen, a fim de receber a “aprovação” de Pequim. Poucas horas após o discurso de posse, a China divulgou uma nota afirmando que a declaração havia sido evasiva quanto ao princípio de “uma China”, pois Chen havia declarado apenas que “os líderes dos dois lados possuem sabedoria e criatividade suficiente para, conjuntamente, lidar com a questão de uma futura ‘uma China’” (Taiwan, 2000a – tradução nossa). A RPC ainda exigiu que Chen aderisse ao “consenso de 1992” para reatar as negociações, o que seria um problema para o novo presidente, pois a aceitação do consenso significaria a adoção do princípio de “uma China”, algo que seu partido<sup>6</sup>

nunca havia reconhecido. A despeito dessa dificuldade, em junho Chen anunciou que estava disposto a aceitar o “consenso de 1992”, porém não da maneira que Pequim o entendia, ou seja, com Taiwan sendo um governo local sob a RPC. A liderança chinesa decidiu ser inflexível com Chen e não aceitou suas condições. Pequim pretendia

aproveitar o apoio norte-americano para extrair o máximo possível de Taipé, mas a correlação de forças dentro do partido do novo presidente parece ter sido desconsiderada pelo governo chinês, e o impasse persistiu (Chu, 2003, Bush, 2005).

### O surgimento da “claridade estratégica”

Durante a campanha eleitoral de 2000, George W. Bush anunciou que, se eleito, promoveria grandes mudanças nas relações entre Washington e Pequim. Uma das mudanças mais importantes seria o fim da “ambigüidade estratégica” diante da defesa de Taiwan. Ainda na campanha eleitoral, Bush anunciou que trataria a China como “concorrente estratégica”, ao invés de “parceira estratégica”, como a administração anterior fizera a partir de 1996<sup>7</sup> (Jia, 2005, Romberg, 2002).

Durante uma missão de espionagem em 1º de abril de 2001, uma aeronave da Marinha norte-americana (modelo EP-3, vigilância e reconhecimento) colidiu com um caça chinês, caindo em território da RPC. Os tripulantes norte-americanos sobreviveram, mas foram detidos na China por onze dias, apesar da exigência do presidente Bush de que a tripulação e a aeronave fossem liberadas imediatamente (United States, 2001). O piloto chinês não teve a mesma sorte dos norte-americanos, e morreu na colisão. A demora na liberação dos tripulantes e da aeronave foi um gesto de política doméstica, pois a liderança chinesa precisava atender às exigências dos militares, revoltados com o acontecimento. Evidentemente, os chineses também de-

sejavam colher todas as informações possíveis sobre o sistema de vigilância e reconhecimento da aeronave (Bush, 2005, Roy, 2003).

Adicionalmente, em 23 de abril o presidente Bush autorizou a venda de um grande pacote de armamentos a Taiwan<sup>8</sup>, o maior desde 1992, quando os Estados Unidos venderam a Taipé 150 aviões de caça (modelo F-16 A/B). Dois dias após a autorização à venda dos armamentos, o presidente Bush concedeu uma entrevista à emissora de televisão ABC na qual o entrevistador perguntou ao presidente o que os Estados Unidos fariam se Taiwan fosse atacada pela RPC. Bush respondeu que o governo norte-americano faria “tudo o que fosse preciso para ajudar Taiwan a se defender” (Kan, 2006, p. 70 – tradução nossa). Para tentar reduzir o impacto dessa declaração marcadamente pró-Taiwan, o presidente Bush deu mais uma entrevista naquele dia, na qual afirmou à emissora de televisão CNN que

é importante as pessoas notarem que a minha administração apóia fortemente a política de uma China e, que esperamos que qualquer disputa seja resolvida pacificamente. Essa é a mensagem que eu realmente quero que as pessoas ouçam. Mas as pessoas têm visto que estou disposto a ajudar Taiwan a se defender e, que nada mudou em (nossa) política (...). Tenho dito que vou fazer o que for preciso para ajudar Taiwan a se defender e os chineses precisam compreender isso (*Idem*).

Embora o presidente Bush tenha dado essa segunda entrevista para atenuar o teor da declaração anterior, nenhuma palavra seria capaz de apagar a expressão “tudo o que fosse preciso” da memória da liderança chinesa. Além disso, na entrevista à CNN o presidente Bush ainda reafirmou – de uma forma menos enfática – o que havia dito na entrevista à ABC. Em 29 de abril, o vice-presidente Richard Cheney, em entrevista à emissora de televisão Fox News, asseverou que:

o tipo de *ambiguidade* diplomática de que as pessoas falam, às vezes pode estar correta em diplomacia. Mas quando entramos em uma área onde um lado está cada vez mais demonstrando uma postura agressiva diante do outro, então é apropriado *clarificar* que, de fato, levamos isso a sério. Esse é um importante passo para os Estados Unidos e não queremos ver um mal-julgamento por parte dos chineses (*Idem*, ênfase acrescida).

Com essas três declarações, o governo Bush sinalizou para Pequim e Taipé que a política de “ambiguidade estratégica” estava sendo substituída por uma política de “clareza estratégica”. A nova política foi mais do que mera reação ao incidente do EP-3. Em grande parte, tratou-se de uma resposta ao Livro Branco de Pequim, divulgado em fevereiro de 2000. Em tal documento, a liderança chinesa havia anunciado sua disposição em atacar Taiwan preventivamente caso a reunificação fosse excessivamente pos-

tergada. A nova política de “clareza estratégica” visava reforçar a capacidade norte-americana de dissuasão contra a China e, assim, impedir um eventual ataque chinês a Taiwan na ausência de uma declaração de independência. Em outras palavras, Washington esperava fazer Pequim abandonar seu “terceiro se” (McDevitt, 2004, pp. 416-17).

Contudo, a “clareza estratégica” também foi, em boa medida, uma consequência da crise de 1995-96 no Estreito de Taiwan. Nessa ocasião, os Estados Unidos enviaram dois porta-aviões com escolta às imediações de Taiwan, em resposta aos diversos testes de mísseis feitos pelo governo chinês nas águas do estreito<sup>9</sup>. Após a crise, vários acadêmicos e congressistas republicanos passaram a questionar a utilidade da política de “ambiguidade estratégica”. Segundo esses críticos, a crise havia sido consequência da falta de clareza na posição norte-americana, o que levou Pequim a ser cada vez mais ousada em seus testes de mísseis, ou seja, em sua tentativa de intimidar a população da ilha durante a eleição presidencial de 1996. Por isso, eles passaram a recomendar o aumento da clareza na posição de Washington diante da defesa de Taiwan. O governo Bush foi composto ou assessorado por muitos desses acadêmicos e congressistas (Tucker, 2005).

#### A “clareza estratégica” e seus resultados

Ainda abril de 2001, o Comandante das forças norte-americanas do Pacífico, Almirante Dennis Blair, juntamente com uma delegação militar, realizou uma viagem a Taiwan com o objetivo de fornecer às Forças Armadas taiwanesas uma série de códigos de comunicação. Com tais códigos, foi possível estabelecer um canal direto de comunicação entre as Forças Armadas taiwanesas e norte-americanas, o que é vital em um cenário de ação conjunta. No mesmo mês, Washington anunciou o abandono do sistema tradicional de venda de armamentos a Taiwan. Pelo sistema antigo, a venda de armamentos estava restrita a uma única negociação por ano. Com o novo procedimento, Taiwan pode solicitar e comprar artigos de defesa e treinamento militar quantas vezes quiser, bastando haver a autorização do presidente norte-americano para a realização do negócio (Brookes, 2003, p. 5).

Adicionalmente, o Comitê de Relações Internacionais da Câmara de Representantes dos EUA aprovou em maio de 2001 uma lei que concedeu a Taiwan o *status* de “aliado maior extra-OTAN”. Poucas semanas depois a lei foi aprovada pelo plenário da Câmara. Pouquíssimos países desfrutaram dessa condição: Coreia do Sul, Japão, Egito, Austrália, e Israel. A elevação de Taiwan a essa condição significa que ela tem prioridade na ordem de recebimento de materiais militares, e que ela tem direito de participar de pesquisas e projetos conjuntos (Sheng, 2002).

Também em maio, a Casa Branca concedeu um visto de trânsito ao presidente Chen, para que ele “descansasse” nos Estados Unidos antes de completar sua viagem à América Central. Nessa ocasião, Chen ficou três dias em

Nova York, onde se encontrou com o Prefeito Rudolph Giuliani e vinte congressistas norte-americanos. Depois de Nova York, Chen ainda foi a Houston (Texas) para visitar o deputado republicano Tom DeLay, um dos principais lobistas de Taiwan em Washington. A complacência do governo Bush para com as visitas e aparições públicas de Chen contrastou significativamente com a abordagem adotada pela administração anterior: em agosto de 2000, quando Chen recebeu visto de trânsito para “descansar” em Los Angeles, o presidente Clinton proibiu os membros do executivo federal de se reunirem com o líder taiwanês. Além disso, o presidente Clinton pressionou o governo de Taipé para que não aceitasse os convites dos congressistas norte-americanos, especialmente, os que envolvessem aparições públicas (Hickey, 2004, Shih, 2004).

Além disso, em junho o governo norte-americano propôs que as negociações entre China e Taiwan fossem reto-

## Os diversos sinais de apoio dos EUA a Taiwan contribuíram fortemente para o fim da moderação de Chen. Washington reforçou a confiança de Chen em seu respaldo militar, incentivando-o a provocar Pequim.

mas, sem abordar o princípio de “uma China”. A atitude de Washington foi um tanto surpreendente. Em primeiro lugar, em raríssimos casos a China solicitara que as conversações fossem reatadas. Em segundo lugar, porque desde o início do diálogo entre Taipé e Pequim (começo dos anos 1990), Taiwan tem buscado abordar temas técnicos, sem tratar do princípio de “uma China”. Em 1999, quando o presidente Clinton pressionou para que as conversações fossem retomadas, ele o fez apoiando a reivindicação chinesa de tratar dos assuntos políticos, ou seja, do princípio de “uma China” (Sheng, 2002).

O presidente Bush ainda concedeu permissão a Chen para realizar uma nova “visita de trânsito” aos Estados Unidos em dezembro de 2001. Nessa ocasião, o presidente da RC reuniu-se com cerca de vinte e cinco parlamentares norte-americanos em Nova York. No mês seguinte, novamente o presidente Bush concedeu uma “visita de trânsito” a uma alta autoridade de Taiwan, dessa vez a vice-presidente Annette Lu, que se encontrou com vários congressistas (Dumbaugh, 2006, pp. 13-14).

A Casa Branca também permitiu que o Ministro da Defesa de Taiwan participasse (em caráter “não-oficial”) de uma conferência em Washington, realizada em março de 2002.<sup>10</sup> Nessa visita – inédita desde o fim das relações oficiais entre Washington e Taipé – o ministro da RC reuniu-se a portas fechadas com o sub-Secretário de Defesa Paul Wolfowitz, por cerca de duas horas (International Crisis Group, 2003, pp. 27-28). Em seu discurso na conferência, Wolfowitz declarou que:

Como o presidente Bush e outros têm dito, *os Estados Unidos estão comprometidos a fazer o que for preciso para ajudar Taiwan a se defender*. Nossa posição é clara. *Não apoiamos* a independência de Taiwan, mas nos opomos ao uso da força (*apud.* Brookes, 2003, p. 2 – tradução nossa, ênfase acrescida).

Wolfowitz claramente reiterou a declaração do presidente Bush (“o que for preciso para ajudar Taiwan a se defender”). Além disso, é importante notar que o “não apoiar” a independência de Taiwan, conforme anunciado pelo sub-Secretário de Defesa, não representa uma concessão ao governo chinês, pois “não apoiar” é algo bem diferente de “ser contra”. “Não apoiar” implica apenas em não fazer nada em favor, ou seja, indica neutralidade. “Ser contra” a independência, por outro lado, indicaria parcialidade, no caso, de Washington em favor de Pequim. Por essa razão, os Estados Unidos apenas afirmam que “não apóiam” a independência de Taiwan.

Em abril de 2002, o presidente Bush assinou uma lei que comprometeu os Estados Unidos a apoiar o ingresso de Taiwan na Organização Mundial da Saúde, na condição de observador. Essa era uma antiga demanda de Taipé, levada adiante pelo presidente Chen através de uma ampla campanha publicitária nos Estados Unidos (Swaine, 2005). Durante a reunião anual dos Ministros de Defesa da região Ásia-Pacífico, realizada em Cingapura no dia 2 de julho de 2002, Wolfowitz voltou a afirmar que os Estados Unidos fariam “tudo o que fosse preciso para ajudar Taiwan a se defender de um ataque chinês” (*apud.*, International Crisis Group, 2003, p. 29 – tradução nossa).

Ainda em julho, a RPC anunciou o estabelecimento de relações diplomáticas com a pequena República de Nauru, que recentemente havia rompido os laços diplomáticos com Taiwan. Para Chen, isso significava que a despeito de sua moderação – o que lhe trazia severos custos políticos, dentro e fora de seu partido – Pequim continuava a cooptar os poucos Estados que ainda possuíam relações oficiais com Taipé (Bush, 2005). Diante da atitude chinesa e das mencionadas ações e declarações do governo norte-americano, o presidente Chen decidiu responder à liderança chinesa com uma declaração bombástica. Deste modo, em agosto de 2002, durante o 29º Encontro Anual da Federação Mundial das Associações Taiwanesas (FMAT)<sup>11</sup>, o presidente Chen abandonou a moderação e afirmou que

Taiwan não é uma parte de outro país, nem é um governo local ou província de outro país. Taiwan nunca poderá ser outra Hong Kong ou Macau, porque Taiwan sempre foi um Estado soberano. Em suma, Taiwan e China permanecem em lados opostos do estreito, *há um país em cada lado*. Isso deveria estar claro (Taiwan, 2002 – tradução nossa, ênfase acrescida).

Essa declaração ficou conhecida como “um país em cada lado” e representou uma importante reviravolta nas relações entre Taiwan, Estados Unidos e China. Até esse pronunciamento, o 11 de setembro havia tido pouco significado para as relações entre Washington e Taipé. Entretanto, quando Chen abandonou a moderação tudo mudou para Taiwan. Se os Estados Unidos consentissem com a radicalização do presidente taiwanês, estariam colocando em risco o apoio de Pequim no combate ao terrorismo, o qual era considerado importante por várias razões. Em primeiro lugar, porque os serviços de inteligência da China possuíam valiosas informações a serem compartilhadas com a inteligência norte-americana. Em segundo lugar, porque os Estados Unidos precisavam do apoio chinês no Conselho de Segurança da ONU. Em terceiro, porque Washington necessitava da cooperação de Pequim para acabar com as exportações chinesas de produtos sensíveis, especialmente, as de mísseis balísticos e de material nuclear (Kan, 2005, pp. 1-2, 6). Sob essas condições, o governo Bush decidiu adotar uma nova postura para Taiwan, no intuito de preservar a cooperação chinesa na “Guerra ao Terrorismo”. Assim, depois do exaltado discurso de Chen, nenhuma alta autoridade da administração Bush voltou a afirmar que “os Estados Unidos fariam tudo o que fosse preciso para ajudar Taiwan a se defender”.

## Depois do exaltado discurso de Chen, o governo Bush decidiu adotar uma nova postura para Taiwan, no intuito de preservar a cooperação chinesa na “Guerra contra o Terrorismo”.

Contudo, a cooperação militar entre Taipé e Washington permaneceu praticamente inabalada, mesmo após a moderação da retórica das autoridades norte-americanas. A cooperação militar entre Estados Unidos e Taiwan foi intensificada em 1997, após a crise de 1995-96. Nesse evento, o governo norte-americano percebeu que sabia muito pouco sobre as forças armadas da RC e que seus canais de comunicação seriam insuficientes em um eventual cenário de guerra contra a China. Até a crise, as relações militares entre as duas partes estavam praticamente limitadas à venda de armamentos norte-americanos a Taiwan. Porém, desde 1997 Washington tem enviado regularmente conselheiros militares para auxiliar na absorção e assimilação dos armamentos adquiridos pelas forças armadas da ilha. Além disso, o governo Clinton também enviou alguns grupos de militares para avaliar as capacidades bélicas da RC, e deu início ao Diálogo Estratégico de Defesa com o comando militar da RC, o qual desde 1997 se reúne anualmente com os militares norte-americanos em Monterey, Califórnia. Entretanto, em 2001 o governo Bush intensificou substancialmente esse tipo de atividade em, no mínimo, uma ordem de grandeza, pois passou a enviar um número muito

maior de conselheiros e mais grupos de avaliação a Taiwan, além de aumentar a visibilidade do Diálogo Estratégico de Defesa. Um bom exemplo disso pôde ser visto em junho de 2003, quando Paul Wolfowitz recebeu o vice-Ministro da Defesa da RC no Pentágono, ao invés de recebê-lo em Monterey (Chase, 2005).

### O significado da “claridade estratégica”

Os diversos sinais de apoio a Taiwan contribuíram fortemente para o fim da moderação de Chen. Foi um erro do governo norte-americano: se desejavam o apoio da China no combate ao terrorismo, os EUA deveriam assegurar a moderação de Taiwan. Em vez disso, Washington terminou por reforçar a confiança de Chen em seu respaldo militar, incentivando-o a provocar a China continental.

As ações de Washington em favor de Taipé contribuíram fortemente para o fim da moderação de Chen. Isso porque, o governo norte-americano enviou diversos sinais de apoio a Taiwan, exatamente no momento em que os Estados Unidos não deveriam fazê-lo, pois se desejavam manter o apoio da China no combate ao terrorismo, era preciso assegurar a moderação de Chen. Porém, ao invés disso, Washington acabou reforçando a confiança do presidente de Taiwan em seu respaldo militar, indiretamente, incentivando-o a provocar a RPC.

A política tradicional de Washington era dissuadir a China de atacar Taiwan, ao mesmo tempo em que dissuadia Taiwan de declarar independência e de realizar ações provocativas. Em outras palavras, até o presidente George W. Bush, os Estados Unidos sustentaram a paz e a estabilidade no Estreito de Taiwan

por meio de uma política de *dupla dissuasão* (Christensen, 2002, Yang, 2006). Porém, as ações do governo Bush em 2001 e 2002 dissuadiam apenas a China, enquanto eram percebidas por Taiwan como uma espécie de “cheque em branco” para fazer o que desejasse.

O abandono da dupla dissuasão foi uma consequência direta da “claridade estratégica”, pois sob tal política, caberia a Washington determinar o que representaria uma alteração unilateral no *status quo* entre Pequim e Taipé. Em outras palavras, com a explicitação de sua disposição em defender Taiwan caso ela fosse atacada sem declarar independência (“claridade estratégica”), a Casa Branca teria que esclarecer, inequivocamente, quais seriam as medidas políticas e jurídicas que representariam uma declaração de independência por parte de Taipé. Da mesma forma, Washington teria que determinar, claramente, quais os tipos de ações militares da China contra Taiwan que deflagrariam a intervenção norte-americana. Como o governo Bush optou por uma política de “claridade estratégica” desprovida de parâmetros para seu envolvimento militar, essa política não poderia cumprir sua finalidade, ou seja, dupla dissuasão em um patamar de estabilidade mais elevado do

que o alcançado pelos governos anteriores. O resultado foi a redução expressiva do efeito de dissuasão sobre Taiwan, pois na ausência de parâmetros, Taipé interpretou como apoio a si os sucessivos gestos norte-americanos que, na verdade, visavam apenas a aumentar o efeito de dissuasão sobre a RPC.

Contudo, mesmo que o governo Bush implementasse tal política com parâmetros claros, ela ainda seria capaz de produzir algumas dificuldades. Se fosse estabelecida uma “linha vermelha” que indicasse a Taipé e a Pequim o limite do tolerável por Washington, a aposta seria maior, ao menos em termos de credibilidade do compromisso dos Estados Unidos com a defesa de seus aliados. Se um dos dois lados cruzasse tal linha vermelha e Washington não respondesse adequadamente, o governo norte-americano

## **Após perceber os efeitos negativos de sua política de “clareza estratégica”, o governo Bush passou a pressionar Taipé para retomar as negociações com Pequim, o que requereria o reconhecimento do princípio de “uma China” por parte de Chen.**

teria muita dificuldade para justificar sua inação e sua credibilidade seria fortemente abalada. Com uma política de “ambiguidade estratégica”, por outro lado, seria muito mais fácil para a Casa Branca justificar uma eventual não-intervenção, pois para essa política funcionar os limites da ação de Taipé e Pequim não precisam estar minuciosamente claros. Basta indicar à China que não deve tentar anexar ou atacar Taiwan, ao passo que o governo da ilha precisa apenas ter em mente que não deve declarar independência nem ameaçar a RPC com medidas relacionadas a isso.

Adicionalmente, ao estabelecer parâmetros objetivos, Washington em tese só poderia agir depois que uma das partes ultrapassasse os limites determinados. Enquanto isso não acontecesse, o governo norte-americano teria de permanecer como expectador, pois se os limites estivessem claros e as duas partes não os ultrapassassem, não haveria justificativa para agir preventivamente. O resultado disso seria um provável acirramento da disputa entre Taipé e Pequim, pois o conflito político (e eventualmente militar) tenderia a escalar para um patamar próximo à fronteira determinada por Washington. Nesse cenário, os riscos de um conflito por erro de cálculo seriam maiores do que os produzidos pela política de “ambiguidade estratégica”.

Naturalmente, a Casa Branca percebeu que a “clareza estratégica” tinha problemas, com ou sem o estabelecimento de uma linha vermelha. Contudo, o governo Bush optou por uma política desprovida de parâmetros para manter sua liberdade de ação na disputa entre Taiwan e China, mas aparentemente não conseguiu prever que uma política de “clareza estratégica” sem uma linha vermelha acabaria resultando na dissuasão de apenas uma das

partes.

## **A volta à “ambiguidade estratégica”**

Após o governo Bush perceber os efeitos negativos de sua política para Taiwan, a Casa Branca passou a pressionar Taipé para retomar as negociações com Pequim, o que, dessa vez, requeria o reconhecimento do princípio de “uma China” por parte de Chen. Diante da nova disposição dos Estados Unidos, o presidente de Taiwan declarou ao jornal *Washington Post* em outubro de 2003 que “Taiwan não é uma província de um país, nem um estado de outro” (*Washington Post*, 2003). Chen deixava claro que não seria intimidado nem pelos chineses nem pelos norte-americanos.

Em novembro de 2003, com a lei de referendo em vias de aprovação no legislativo, o presidente de Taiwan declarou que convocaria um “referendo defensivo”, realizado juntamente com a eleição presidencial programada para março de 2004. No referendo, os taiwaneses deveriam responder se eram favoráveis ou não ao orçamento especial de defesa que estava tramitando no congresso. Com esse orçamento especial, seriam adquiridos dos Estados Unidos importantes sistemas antimísseis, medida que, segundo o presidente, era urgente, em vista do aumento constante dos mísseis chineses mirados em Taiwan. Chen decidiu fazer esse anúncio antes mesmo da aprovação da lei, em função da viagem do premiê chinês aos Estados Unidos, prevista para o início de dezembro. Pequim se opôs à consulta, pois temia que o presidente de Taiwan iniciasse uma política de referendo para, futuramente, declarar independência através de consulta popular (Shih, 2004). No dia 9 de dezembro, o premiê chinês Wen Jiabao reuniu-se com o presidente Bush na Casa Branca. Ao lado de Wen, Bush afirmou que

a política do governo dos Estados Unidos é “uma China”, baseada nos três Comunicados e no *Taiwan Relations Act*. Nos opomos a qualquer decisão unilateral da China ou de Taiwan de alterar o statu quo. E, *as declarações e as ações realizadas pelo líder de Taiwan indicam que ele pode estar disposto a tomar decisões unilaterais para alterar o statu quo, o que nos opomos* (United States, 2003a – tradução nossa, ênfase acrescida).

Nesse ponto, a Casa Branca havia percebido que precisava mandar uma mensagem clara para o governo de Taipé, pois, caso contrário, Chen continuaria elevando a tensão entre as duas margens do estreito com suas ações provocativas. Assim, o governo Bush utilizou a visita de Wen Jiabao para aumentar o impacto político de sua declaração, no intuito de assegurar que a liderança de Taiwan entendesse corretamente a mensagem. Em outras palavras,

para que Taipé percebesse que estava novamente em vigor a tradicional política de “ambiguidade estratégica” e, conseqüentemente, a dupla dissuasão. Além disso, o presidente não apenas usou as conhecidas palavras da “ambiguidade estratégica”, sem nenhum sinal adicional de apoio a Taiwan, como também explicitou sua oposição às ações provocativas de Chen. Assim, Washington deixou clara a mudança de rumo em sua política. Chegava ao fim a “clareza estratégica”.

## Conclusão

Durante os primeiros anos do governo Bush, os EUA adotaram uma política de “clareza estratégica” desprovida de critérios objetivos para seu envolvimento militar, o que aumentou sua capacidade de dissuasão sobre Pequim, mas enfraqueceu substancialmente o efeito dissuasório sobre Taipé. Com isso, Washington contribuiu para o aumento da confiança da RC em seu apoio político e militar. Tal fato, associado à retomada chinesa do isolamento internacional de Taiwan, resultou no acirramento da tensão entre os dois lados do estreito. No fim de 2003, após constatar diversas vezes as conseqüências negativas de sua nova política, o governo Bush voltou à tradicional “ambiguidade estratégica”, em função da necessidade conjuntural de manter a cooperação chinesa na “Guerra ao Terrorismo”.

Em uma situação tão complicada e delicada como essa disputa, o governo norte-americano não deveria buscar “clarificar as coisas”, pois quanto mais clara estiver sua posição, maior será o efeito de dissuasão sobre uma das partes, mas menor será sobre a outra. Mesmo que essa “clareza” seja adotada com critérios objetivos para o envolvimento militar de Washington, ainda assim não se trataria de uma boa opção. Em primeiro lugar, porque isso aumentaria a responsabilidade dos Estados Unidos nesse tema e o deixaria com menos opções de ação. Em segundo, porque o estabelecimento de parâmetros objetivos poderia elevar as chances de um conflito entre os dois lados do estreito, uma vez que, por razões de política doméstica, tenderiam a agir mais próximas da linha vermelha, na certeza de que poderiam fazê-lo sem precipitar uma intervenção militar por parte de Washington.

## Notas

<sup>1</sup> O nome Taiwan será utilizado como sinônimo de República da China ao longo do texto. Essa escolha foi feita apenas para evitar excessivas repetições e facilitar a leitura. As eventuais menções a “governo” de Taiwan (ou taiwanês) têm, igualmente, apenas o objetivo de facilitar a leitura do texto. Portanto, não se tem a intenção de insinuar que Taiwan é ou deva ser um “país independente” ou algo do gênero, pois como afirmado acima, Taiwan é uma província da China.

<sup>2</sup> Washington, tradicionalmente, tem definido o *status quo* na questão de Taiwan como nem independência, nem unificação.

O termo *status quo* será empregado aqui com o mesmo significado que a Casa Branca confere a ele.

<sup>3</sup> As relações não-oficiais entre Estados Unidos e Taiwan são mantidas através do American Institute in Taiwan (AIT), situado em Taipé e, do Taipei Economic and Cultural Representative Office, localizado em Washington.

<sup>4</sup> Washington sustenta que a soberania de Taiwan permanece indefinida, pois a ilha não é juridicamente independente e não foi reintegrada à China.

<sup>5</sup> Para mais informações sobre a eleição presidencial de 2000, ver Rigger (2005).

<sup>6</sup> O partido de Chen é o Partido Democrático Progressista (PDP), fundado em 1986. Durante os anos oitenta, o principal objetivo do partido era a democratização da ilha, seguido pela justiça étnica. Entretanto, em 1991 os independentistas exilados retornaram a Taiwan, fortalecendo a facção radical do partido (Nova Maré). O grupo radical então exigiu que a independência se tornasse o maior objetivo do PDP, e a facção moderada (Formosa) não lhe fez objeção. Apesar dessa dificuldade, Chen conseguiu abrandar a proposta da Nova Maré, fazendo com que o partido não se comprometesse diretamente com a independência, mas com a realização de um referendo sobre a questão. Após constatar que a bandeira da independência tinha um apelo eleitoral bastante limitado, o PDP reviu sua posição, e em 1999 anunciou que não era necessário declarar independência, pois a RC já era um Estado independente com uma jurisdição específica, que excluía completamente a China continental. Até então, o partido não reconhecia o nome “República da China” (Rigger, 2000, 2001, 2005).

<sup>7</sup> A expressão “parceira estratégica” traduzia a disposição do governo Clinton em “engajar” a RPC nos regimes e organizações internacionais, a fim de enquadrá-la nas normas políticas e econômicas da comunidade internacional. (Oliveira, 2002, Lai, 2003(b), p. 324) Segundo Michael Swaine e Minxin Pei, “o objetivo de longo prazo dos EUA com o engajamento político e econômico da China é a emergência de uma sociedade aberta, que combine uma economia de mercado com instituições democráticas” (2002, p. 4 – tradução nossa).

<sup>8</sup> O pacote consiste de: 8 submarinos (diesel-elétrico); 12 aeronaves Orion P3C (combate anti-submarino); 54 torpedos Mark-48 (anti-submarino); 44 mísseis de cruzeiro, modelo Harpoon (anti-navio, lançados de submarino); 144 sistemas de artilharia, modelo Paladin M109 A6 (autopropulsado); 54 veículos de assalto anfíbio (AAV7A1); quantidade não-especificada de sistemas eletrônicos de contramedida (AN/ALE-50, para caças F-16); 12 helicópteros MH-53 (combate anti-submarino); 4 destroyers classe Kydd; quantidade não especificada de sistemas de defesa antimíssil, modelo PAC-3 (Kan, 2005, p. 6).

<sup>9</sup> Mais detalhes sobre a crise, ver: Ross (2000) e Garver (1997).

<sup>10</sup> O título da conferência era “The United States – Taiwan Defense Summit, 2002”.

<sup>11</sup> A FMAT é uma organização pró-independência. Em seu encontro anual reúnem-se os militantes da independência espalhados pelo mundo.

## Referências Bibliográficas

- AUER, James E. (2004) "The Shanghai Communiqué is Obsolete: time for a change". *Journal of International Security Affairs*. No. 7 (Summer) pp. 5-13.
- BROOKES, Peter. (2003) "U.S. – Taiwan Defense Relations in the Bush Administration". Heritage Foundation. *Heritage Lectures*, N° 808, pp. 1-8.
- BUSH, Richard C. (2005) *Untying the Knot: Making Peace in the Taiwan Strait*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- CHASE, Michael S. (2005) "U.S – Taiwan Security Cooperation: Enhancing an Unofficial Relationship", in: Tucker, Nancy B. (ed.) *Dangerous Strait: the U.S – Taiwan – China Crisis*. New York, NY: Columbia University Press, pp. 162-184.
- CHINA. (2000) "One-China Principle and the Taiwan Issue". Released by the Taiwan Affairs Office and the Information Office of the State Council, Beijing, PRC. Disponível em: <http://taiwansecurity.org/IS/White-Paper-022100.htm> . Acesso em: 12/10/2005.
- CHRISTENSEN, Thomas J. (2002) "The Contemporary Security Dilemma: deterring a Taiwan conflict". *Washington Quarterly*. Vol. 25, N° 4, pp. 7-21.
- CHU Yun-han. (2003) "Power Transition and the Making of Beijing's Policy towards Taiwan". *China Quarterly*, vol. 176, pp. 960-980.
- DUMBAUGH, Kerry B. (2005) *Taiwan: recent developments and U.S policy choices*. CRS Report for Congress. Washington D.C: Congressional Research Service. Disponível em: <http://fpc.state.gov/documents/organization/44122.pdf> . Acesso em: 16/10/2005.
- GARVER, John. (1997) *Face Off: China, the United States and Taiwan's Democratization*. Seattle, WA: University of Washington Press.
- HICKEY, Dennis van Vranken. (2004) "Continuity and Change: the administration of George W. Bush and US policy toward Taiwan". *Journal of Contemporary China*. Vol. 13, N° 40, pp. 461-478.
- \_\_\_\_\_. (1988) "America's Two-point Policy and the Future of Taiwan." *Asian Survey*. XXVIII (8), pp. 881-896.
- JIA Qingguo. (2005) "Partners or Competitors: a choice to be made", in: R. M. Hathaway and W. Lee. (Eds) *George W. Bush and East Asia: a first term assessment*. Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, pp. 117-129.
- KAN, Shirley A. (2006) *China/Taiwan: Evolution of the "one China" Policy – Key Statements from Washington, Beijing, and Taipei*. CRS Report for Congress. Washington, D.C: Congressional Research Service.
- Disponível em: <http://www.ncseonline.org/nle/cr-reports/international/inter-71.cfm> . Acesso em: 05/12/2006.
- \_\_\_\_\_. (2005) *Taiwan: major U.S arms sales since 1990*. CRS Report for Congress. Washington D.C: Congressional Research Service. Disponível em: <http://fpc.state.gov/documents/organization/48794.pdf> . Acesso em 05/12/2006.
- LAI, David. (2003a) "A Referendum on Taiwan's Future: no easy exit". *Issues & Insights*, vol. 3, n° 6, pp. 1-18.
- \_\_\_\_\_. (2003b) "U.S – China Relations: A New Start", in: S. J. Flanagan and M. E. Marti. (Eds) *The People's Liberation Army and China in Transition*. Washington D.C: National Defense University Press, pp. 323-338.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP. (2003) *Taiwan Strait I: what's left of "one China"*. Asia Report N° 5, 72p.
- McDEVITT, Michael. (2004) "The Security Situation across the Taiwan Strait: challenges and opportunities". *Journal of Contemporary China*, vol. 13, n° 40, pp. 411-425.
- NATHAN, Andrew J. (2000) "What's Wrong with American Taiwan Policy?". *Washington Quarterly*, vol. 23, n° 2, pp. 93-106.
- OLIVEIRA, Amaury P. (2002) "China – Estados Unidos: concorrentes estratégicos". *Política Externa*, vol. 10, n° 4, Mar/Abr/Maio, pp. 82-93.
- RIGGER, Shelley. (2001) "The Democratic Progressive Party in 2000: Obstacles and Opportunities". *China Quarterly*, vol. 168, December, pp. 944-959.
- \_\_\_\_\_. (2000) "Taiwan Rides the Democratic Dragon". *Washington Quarterly*, vol. 23, n° 2, pp. 107-118.
- \_\_\_\_\_. (2005) "The Unfinished Business of Taiwan's Democratization". In: Tucker, Nancy B. (ed.) *Dangerous Strait: the U.S – Taiwan – China Crisis*. New York, NY: Columbia University Press, pp. 16-43.
- ROSS, Robert S. (2000) "The 1995-96 Taiwan Strait Confrontation: Coercion, Credibility, and the Use of Force". *International Security*. Vol. 25, N° 2, pp. 87-123.
- SHENG Lijun. (2002) *China and Taiwan: cross-strait relations under Chen Shui-bian*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- SHIH, Erich. (2004) "The Conduct of U.S – Taiwan Relations 2000 – 2004". Brookings Institution. *Papers of Visiting Fellows* (October), pp. 1-23.
- SWAINE, Michael. (2005) "Taiwan's Management of Relations with the United States during the first Chen Shui-bian Administration". Carnegie Endowment for International Peace. *Carnegie Papers*, (May), pp. 1-29.
- SWAINE, Michael D. e MINXIN Pei. (2002) "Rebalancing United States – China Relations". Carnegie Endowment

- for International Peace. *Policy Brief*. (February 13) pp. 1-8.
- TAIWAN. (2000a) "Taiwan Stands Up: Advancing to an Uplifting Era." Inaugural Address by Chen Shui-bian, May 20. Released by Mainland Affairs Council, Executive Yuan, Taipei, ROC. Disponível em: [www.mac.gov.tw/english/index1-e.htm](http://www.mac.gov.tw/english/index1-e.htm) . Acesso em: 12/10/2005.
- \_\_\_\_\_. (2002) "Opening Address of the 29<sup>th</sup> Annual Meeting of the World Federation of Taiwanese Associations". By Chen Shui-bian. August 3. Released by Office of the President of the Republic of China, Taipei, ROC. Disponível em: [www.gio.gov.tw/taiwan-website/4-oa/20020803/2002080301.html](http://www.gio.gov.tw/taiwan-website/4-oa/20020803/2002080301.html) . Acesso em: 12/10/2005.
- \_\_\_\_\_. (2005) *Taiwan's Year Book 2005*. Published by Government Information Office, Executive Yuan, Taipei, ROC. Disponível em: <http://www.gio.gov.tw/taiwan-website/5-gp/yearbook/p054.html> . Acesso em: 12/10/2005.
- TUCKER, Nancy B. (2005) "Strategic Ambiguity of Strategic Clarity?" in: *Dangerous Strait: the U.S – Taiwan – China Crisis*. New York, NY: Columbia University Press, pp. 186-211.
- 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: 12/10/2005.
- \_\_\_\_\_. (1982) "Six Assurances" to Taiwan". by Ronald Reagan (July). Disponível em: [www.taiwandocuments.org/assurances.htm](http://www.taiwandocuments.org/assurances.htm) . Acesso em: 12/10/2005.
- \_\_\_\_\_. (2001) "President Discusses American Plane and Crew in China." April 3, 2001. News Releases, White House. Disponível em: [www.whitehouse.gov/news/releases/2001/04/20010403-3.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/04/20010403-3.html) . Acesso em: 16/10/2005.
- \_\_\_\_\_. (2003) "President Bush and Premier Wen Jiabao Remarks to the Press." December 9, News Releases, White House. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/12/20031209-2.html> . Acesso em: 16/10/2005.
- U.S – PRC (1972) "Joint Communiqué between U.S – PRC." February 28. Disponível em: <http://www.taiwansecurity.org/IS/Shanghai.htm> . Última visita em agosto de 2005.
- U.S – PRC (1979) "Joint Communiqué between U.S – PRC." January 1. Disponível em: <http://www.taiwansecurity.org/IS/Joint.htm> . Última visita em agosto de 2005.
- U.S – PRC (1982) "Joint Communiqué between U.S – PRC." August 17. Disponível em: <http://www.taiwansecurity.org/IS/817.htm> . Última visita em agosto de 2005.
- WASHINGTON POST. (2003) "Taiwanese Leader Condemns Beijing, 'One China' Policy". *Washington Post*, October 7.
- YANG, Philip. (2006) "Doubly Dualistic Dilemma: U.S strategies toward China and Taiwan". *International Relations of the Asia-Pacific*, vol. 6, n° 2, pp. 209-225.

# No truque: fluxos migratórios de travestis brasileiras à Espanha sob uma perspectiva transnacional

Maria Cecília Patrício

A perspectiva utilizada neste artigo, que se propõe a analisar os fluxos migratórios de travestis brasileiras para a Europa, o caso de Espanha, será o da transnacionalização, como fenômeno da globalização, e com isso a construção de identidades no processo em que elas estão inseridas.

A discussão reporta Stuart Hall (2001, 2003) quando trata de identificação fazendo parte de um *complexo de processos e forças de mudança* (Hall, 2001, p. 67), a globalização, enquanto condição que as atraiem para o novo, para uma nova situação de vida, de espaço e de comportamento localizado em uma situação *diaspórica* (Hall, 2003). Exatamente a situação de *migração de trânsito* (Castro: 2004) impulsionada pela *classe e por resposta a globalização do capital* (Castro, 2004, p. 6). Por isso emigração repetida, tal como defende Sayad (1998).

Este complexo de processos e forças de mudança fornecem, segundo Hannerz (1997) *os contextos para nossa reflexão sobre cultura* (Hannerz, 1997, p. 2), e a construção sobre brasilidade e travestilidade segundo um pertencimento ao próprio processo de *fluxo* de pessoas no mundo.

É a abordagem sociológica que se destaca na concepção que adoto sobre globalização, no que afirma Martes, como

uma abordagem capaz de incorporar o atual processo de integração entre os países de destino e de origem dos fluxos migratórios, focalizando os movimentos dentro do processo de globalização e reorganização econômica e chamando a atenção para o avanço tecnológico e o barateamento dos meios de comunicação, como componentes facilitadores do acesso e da circulação de informações acerca das oportunidades externas. (Martes, 1999, p. 44).

Para Arango (2007), não apenas “la penetración de las economías más desarrolladas en los países menos” (*apud* Vanguardia, 2007, p. 11) desenvolvidos é causa das migrações internacionais. Outras facetas da globalização contribuem para se viajar, seja de forma definitiva – migrando para fazer a vida em outro país, – ou passageira –, como turista, mesmo que se firmando em outro país depois da primeira viagem: o desenvolvimento dos transportes, que comprime espaço e tempo (Hall, 2001, 2003), das comunicações e da informação (Arango *apud* Vanguardia, 2007) é uma delas. Fatores que valoram cada vez mais a “uni-

---

*Este artigo é parte integrante da tese de doutorado intitulada No truque: transnacionalidade e distinção entre travestis brasileiras. Defendido em 22 de dezembro de 2008, pela UFPE. Foi produto de pesquisas em Recife, financiado pela Capes desde 2004, e Madrid, financiado pelo CNPq, entre 2006 e 2007.*

---

Maria Cecília Patrício é doutora em Antropologia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), e professora de Sociologia das Faculdades Decisão.

formidad de la cultura de masas, pero al mismo tiempo diversas formas de identidades (...) aparecen en el ámbito público y se reconstruyen en respuesta a la uniformidad” (Martiniello *apud* Vanguardia, 2007).

É importante também analisar as redes sociais no elo do processo migracional das travestis brasileiras para a Espanha, seja na origem ou na sustentação dos fluxos, realizados pelas próprias envolvidas nestes movimentos entre nações. Desta forma, é o local dentro do global que se destaca (Hall, 2001), quando pensa na identidade delas estando ou não no Brasil. Porque na Europa que elas se destacam como brasileiras, e estando no Brasil, as que circulam pelo mundo, se destacam como europeias. Um jogo de identidades que dialoga muito bem com o global e com o local, através de disposições duráveis e transponíveis que funcionam a cada momento como uma matriz de percepções, de apreciações e de ações que se realizam em determinadas condições sociais. (Bourdieu, 1989a).

Hannerz e seu conceito de cultura enquanto processo, enfatiza que “apenas por estarem em constante movimento, sendo sempre recriados, é que os significados e as formas significativas podiam tornar-se duradouros (...). E, para manter a cultura em movimento, as pessoas, enquanto atores e redes de atores, têm de inventar cultura, refletir sobre ela, fazer experiências com ela, recordá-la, discutí-la e transmiti-la” (Hannerz, 1997, p. 4). Justamente o que aparenta fazer as travestis ao representar o Brasil nas suas falas e comportamentos enquanto brasileiras.

Na perspectiva de emigrante e imigrante, desenvolvida por Sayad (1998), “quem sai de seu lugar é a mesma pessoa que chega no lugar dos outros, na terra dos outros”. Como

## **A migração de travestis brasileiras para o território espanhol, principalmente para Madrid, se configura como circulação migratória, o que muitas vezes nega a possibilidade de fixação de residência, diferente da situação de muitos brasileiros, não travestis, que migram para este mesmo país.**

ele próprio aponta,

como duas faces da mesma realidade, a emigração fica como a outra vertente da imigração, na qual se prolonga e sobrevive, e que continuará acompanhando enquanto o imigrante, como duplo do emigrante, não desaparecer ou não tiver sido definitivamente esquecido como tal – e, mesmo assim, isto ainda não é absolutamente certo, pois o emigrante pode ser esquecido como tal pela sociedade de emigração mais facilmente e antes mesmo que tenha deixado de ser chamado com o nome de imigrante (Sayad, 1998, p. 14.)

Pois assim são as travestis brasileiras que saem do seu

país, as mesmas que, no período mínimo de três meses, retornam, já com planos concretos de voltar à Europa, assim que resolverem seus assuntos financeiros e familiares e de contatos com as pares em seu lugar.

Por conta disso, o termo migração é importante para pensar o deslocamento de travestis do Brasil à Europa e seu retorno. E concordo com Sayad, quando afirma que todo o itinerário do (i) migrante “é epistemológico porque se dá no cruzamento das Ciências Sociais (...) [em] um espaço qualificado em muitos sentidos, socialmente, economicamente, politicamente, culturalmente...” (1998, p. 15) como um *fato social*. Assim como a discussão, segundo Martes (1999), é interdisciplinar.

Hall, ao tratar de globalização, já adiantara que “desde os anos 70, tanto o alcance quanto o ritmo da integração global aumentaram enormemente, acelerando os fluxos e os laços entre as nações.” (2001, pp. 68-89). Para ele, as identidades nacionais “estão se desintegrando, como resultado do crescimento da homogeneização cultural e do ‘pós-moderno global’” (2001, p. 69).

Por um lado Hall tem razão, quando constatamos que a cada dia se defende o consumo de bens e os comportamentos ditos de origem europeia, prevalecendo nos discursos de pessoas que circulam por este continente. Todavia, não podemos descartar a preservação de identidades nacionais neste constructo, neste processo migratório circular que as travestis brasileiras preservam, pois, “outro efeito desse processo foi o de ter provocado um alargamento do campo das identidades e uma proliferação de novas posições-de-identidade, juntamente com um aumento de polarização entre elas” (2001, p. 84).

Desta forma, a globalização contribui para a negociação, muitas vezes de forma obrigatória, com as novas culturas em que as pessoas passam a viver, “sem simplesmente serem assimiladas por elas e sem perder completamente suas identidades” (Hall, 2001, p. 88). Por isso, as trans, enquanto migrantes, são “o produto de várias histórias e culturas interconectadas, pertencem a uma e, ao mesmo tempo, a várias ‘casas’ (e não a uma ‘casa’ particular). (...) Elas são irrevogavelmente traduzidas”<sup>1</sup> (Hall, 2001, p. 89), pela cultura do outro, lidas, pelas demais colegas que ficaram no Brasil, como possuindo outra identidade.

Pois pertencem a dois mundos, quando se fala de Brasil e Europa. Ou, mais que isso, quando se fala de Brasil e Espanha, Brasil e Itália, Brasil e Suíça, Brasil e Portugal... São

o produto das novas diásporas (Hall, 2003) criadas pelas migrações pós-coloniais. Eles [elas] devem aprender a habitar, no mínimo, duas identidades, a falar duas linguagens culturais, a traduzir e a negociar entre elas. (Hall, 2001, p. 89).

Porque, assim como as suas viagens são situações diaspóricas, suas identidades são também situações, identificações com culturas, pessoas e lugares que circulam, seja no momento em que estão fora do Brasil ou mesmo quando estão dentro dele.

### **Espanha: nova rota na história dos fluxos migratórios**

O Brasil de imigrantes do século XIX e começo do XX, de italianos e japoneses por exemplo, passa a país de emigrantes. De país receptor (*Arango apud Vanguardia*, 2007) passa a ser país de origem na migração internacional.

Ao longo da História, o fluxo inverte. Sales afirma que a saída de brasileiros para morar em outros países evidentemente existiu em outros períodos e continua existindo ainda hoje, sem que isso tenha se configurado, contudo, uma corrente migratória, no sentido em que este conceito é empregado nos estudos sobre esse assunto (1991, p. 21).

## **A Espanha é um destino muito recente de imigrantes. A partir da década de 70, é possível obter registros de trans brasileiras no território europeu.**

Outrossim, a migração de travestis brasileiras para o território espanhol, principalmente para Madrid, se configura como circulação migratória, o que muitas vezes nega a possibilidade de fixação de residência<sup>2</sup>, diferente da situação de muitos brasileiros, não travestis, que migram para esta mesma cidade e país.

Segundo Castillo y Villegas, “en los últimos 50 años América Latina e Caribe ha ido disminuyendo su atractivo como polo de inmigración, acentuándose los flujos migratorios tanto en su interior como principalmente hacia Estados Unidos, Europa y Japón” (*Vanguardia*, 2007, p. 53). No caso do Brasil, estes autores destacam a presença de brasileiros em Portugal, Bélgica e Japão. No caso da Espanha, as brasileiras mulheres formam um coletivo de imigrantes maior que o de brasileiros homens. Castillo y Villegas, destaca em seu estudo, a grande mobilidade como característica da imigração latino-americana. Chegando a famílias inteiras se revesarem na circulação pelo mundo e repartirem-se entre Espanha, Itália, França ou Inglaterra.

### **Destino Espanha**

A Espanha é um destino muito recente de imigrantes. Como afirma Cachón:

Si entre mediados de los 70 y mediados de los 80 el número de inmigrantes en España se multiplicó por dos, lo mismo ocurrió entre esa fecha y mediados de los 90. Pero en la última década se ha multiplicado casi por seis, pasando del medio millón de extranjeros con tarjeta o autorización de residencia en 1995-1996 a los 2.800.000 en junio de 2006, que rondarán los 3.000.000 a finales de año. Esto supondrá casi el 7 por ciento de la población total en España (Cachón, 2007, p. 68).

Segundo o mesmo autor, 35% dos imigrantes são latino-americanos, distribuídos de forma desigual por todo o país. Madrid está em segundo lugar em número de imigrantes regularizados no censo para o seu estudo. A maioria é constituída por pessoas jovens, com destaque para as mulheres (56% latinas).

A partir da década de 70 é possível obter registros de trans brasileiras no território europeu. É possível também encontrar saídas de brasileiras para a Espanha, como registrado em periódicos e livros sobre o mundo do espetáculo na Espanha. Como retrata o livro autobiográfico de Pierrot (2006) sobre uma entrevista que o próprio realizou com Mr. Arthur, em 1982, acerca de Lorena Capelli:

La Lorena Capelli, la primera vez que vino a España, vino con su marido y un enano. Me la presentó el difunto Diego de la calle conde del Asalto, me la presentó en su casa, que se le había escapado el marido... ya venia ella vestida de mujer, porque el padre de la Capelli era del Cuerpo Diplomático Brasileño y ella ya tenía un papel para la policía que podía vestir de mujer por la calle. No estaba operada ni nada ella. Cuando estuvo con nosotros era una gran persona... el carácter se le puso cuando se marchó a Paris, que fue cuando se enroló en el carrusel de París y venía hecha, quiero decir que ya no traía la nariz suya y ya venía con silicona y ya venía trastornada...

Na Revista Triunfo, de 1977, Antônio Burgos dissertava sobre as travestis e a travestilidade no território europeu. Embora, com o recorte da época, este periodista une a travestilidade à homossexualidade:

(...) hay un grupo, dentro de los homosexuales, que no sólo continúa padeciendo la represión franquista, sino que en la ola de libertades públicas ha sido presa fácil de una manipulación consumista en el mundo del cine y del espectáculo. Son los viejísimos imitadores de estrellas, ahora, dicho a la europea, travestis. (...) el travestismo tiene unas viejas raíces en el mundo español del espectáculo; sólo que el general cortó de raíz estas manifestaciones. Acabada la rabia, el fenómeno ha vuelto a aparecer en toda su grandeza subterránea. (...) En los más duros años de la dictadura, cuando no solamente se perseguía con la Ley de Vagos y Maleantes a los imitadores de estrellas, sino que los eminentísimos señores cardenales - arzobispos dictaban penas de excomunión contra los espectáculos dichos revisteriles de las estrellas imitadas, por las ciudades y pueblos de Andalucía, Extremadura, Canarias, había hombres de dudoso sexo que secretamente imitaban las canciones y los contoneos de doña Concha Piquer, de Carmen Miranda, de Mari Paz. (...) El travestismo está de moda y sus productos subculturales son comercializados sin miramientos, tal como son vendidos en circuitos industriales los 'posters' del Che o los discos con las canciones de la resistencia española (1977, p. 41).

Em “El País”, de 1989, um artigo chama a atenção para o fenômeno da travestilidade e a prostituição de brasileiras:

(...) Un brasileño, con aspecto de jugador de la NBA, parece una hembra despampanante maquillada y arreglada. Va subida en unos potentes tacones y luce ropa interior de cuero; el sostén deja al descubierto las enormes tetas de silicona y las bragas son un triángulo mínimo. Como complemento se cubre con un abrigo. Cuando el cliente pára su vehículo junto a la acera, ella se acerca, descubre lo que oculta el abrigo, adopta una pose seductora y comienza el trato. (*El País*, 1989, p. 9.)

Mais a frente, no mesmo artigo, fica evidente a presença indesejada de brasileiras travestis, principalmente as que fazem *trottoir*:

Brasileños fuera

En los últimos dos meses, 17 travestidos brasileños han sido expulsados del país. La medida ha sido aplaudida, incluso, por los travestidos nacionales, que los acusan de estar en la calle desnudos. Las brasileñas son, sin duda, las más exuberantes; de ellas se dicen también que son portadoras del mejor SIDA del mundo. Los brasileños abandonan su país agobiados por la competencia, perseguidos por la policía y aterrorizados por el SIDA. En España, Francia o Italia - los tres países incluidos en su ruta - encuentran mercados más productivos y niveles de vida más altos. Unos entran como turistas, en vuelos regulares, y otros pasan ilegalmente a través de Portugal. No permanecen mucho tiempo en ningún sitio. La policía asegura que sus desplazamientos van seguidos siempre de un buen golpe. ‘Muchos son delincuentes y se dedican a dar palos a los clientes’, asegura un inspector de la zona Centro. Los duermen por el procedimiento del *pastillazo* o recurren al atraco con intimidación. Después de un golpe fuerte lo normal es que se *abran* una temporada.

## **Em consonância com a criação da categoria transexual relacionada à visão de patologia e sanitarismo na Espanha, a Aids é muito forte como imagem do outro, e por isso não é raro se pensar que os imigrantes são responsáveis pela proliferação do vírus no país.**

Un ejecutivo que en alguna ocasión ha mantenido relaciones con travestidos asegura que ‘algunas lo llevan muy bien, son muy agradables, leen novelas, tienen una cierta cultura; otras, sin embargo, se dedican a la delincuencia’. (*El País*, 1989, p. 10.)

Seguindo um conceito higienizador e de superioridade europeia, a Espanha se inclui como mercado produtivo para as trans que aqui, na América Latina, não possuem trabalho nem têm sossego, por causa dos policiais (Silva, 2008). O que lá também sofrem com as leis de estrangeiria. Estas últimas citações demonstram que a presença de

travestis no território espanhol já era marcante, embora a incidência fosse maior na França e na Itália do que na Espanha em se tratando de saída direta desde o Brasil, e principalmente no imaginário das trans.

Em consonância com a criação da categoria transexuais relacionada com a visão de patologia e sanitarismo espanholas, a imagem da Aids é muito forte como imagem do outro, e por isso não é estranho se pensar, na Espanha, que os imigrantes são os responsáveis pela proliferação do vírus no país. Esta crença está presente nos discursos xenofóbicos e homofóbicos (generaliza para transfóbicos também).

## **Sobre o tráfico de seres humanos**

O tema em tela periódico aponta para uma situação de irregularidade no trânsito de brasileiros na Espanha, e propõe a discussão do tráfico de seres humanos conforme o conceito de Tráfico do Protocolo de Palermo, adotado em 2000, que admite ser:

o recrutamento, o transporte, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo a ameaça ou o uso de força ou a outras formas de coerção, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração. A exploração incluirá, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos (Artigo 3-A).

Com base neste conceito, muitas ONGs lutam contra o tráfico sem sequer analisar a situação verídica das pessoas que estão envolvidas nos esquemas. Muitos estudos, tal como relata o Grupo Da Vida (2005) são meros enfoques de compilações de dados, de forma mal interpretada e pouco avaliada, quando se trata da fonte. Por isso, é importante, em relação a este assunto, ter cuidado com o uso do termo tráfico de seres humanos, principalmente quando se trata de caracterizar como objeto do tráfico as travestis brasileiras que buscam na Espanha uma forma de conseguir dar certo na vida através da circulação entre países, realizando a atividade prostitucional como trabalho.

Não se poderia afirmar que as travestis brasileiras são produto do tráfico de seres humanos, uma vez que desde muito cedo elas recebem aprendizagem de colegas e cafetinas, que já foram para a Europa, sobre o continente ser o lugar onde estão as melhores lojas de grife internacional, onde todo o glamour é possível para as pessoas comuns, onde se é livre para assumir sua sexualidade e onde estão “os homens mais lindos do mundo”? (Palova.)

Como afirmar que não há tráfico de seres humanos se

a propaganda da Europa inclui a possibilidade legal do casamento entre pessoas do mesmo sexo biológico? O que geria a possibilidade de se conseguir a dupla nacionalidade, e melhor: poder circular livremente entre países. Tal inculcamento seria uma espécie de “recrutamento” desde a tenra adolescência? E poderia contribuir para que, na primeira oportunidade, a travesti fosse “transportada” por sua colega, cafetina amiga, ou amiga da amiga que já foi “financiada”?

Vale ainda ressaltar que na Espanha as travestis são recebidas e alojadas segundo um esquema de “acolhida” já montado desde o Brasil, no qual se inclui o “transporte” desde o aeroporto, comida, pensão, ponto – quando se pensa o trottoir –, ou piso determinado – quando se pensa o responsável pelo espaço, ou mesmo o quarto –, quando se pensa no “Club de Alterne” em que o representante do artista é o responsável pela contratação da travesti para a casa de show.

Este esquema de acolhida pode ser entendido como tráfico de seres humanos quando inclui o alojamento e acolhimento em um lugar onde só o lado positivo é destacado. Principalmente quando se vai pela primeira vez, sem ter informações suficientes sobre o local, nem dinheiro para suprir os gastos próprios da viagem, alojamento e entrada/estada no país. Mas, também quando se pensa que a dívida e a obrigatoriedade de pagá-la, mesmo através de coação simbólica, configura-se em tráfico.

Nem sempre enfrentar situações difíceis, principalmente de desconhecimento do lugar destino constitui tráfico. A entrada na Espanha como turistas caracteriza o evento como “irregular”, porque as migrantes ficam mais tempo do que o determinado no passaporte. Ou seja, muitas “prolongan su estancia e trabajan” (Baldwin-Edwards, Sciortino, 2007) naquele país por mais tempo que o do-

## **Deve-se ter cuidado ao caracterizar como tráfico de seres humanos o fluxo de travestis brasileiras que buscam na Espanha uma forma de “dar certo na vida” através da circulação entre países, realizando a atividade prostitucional como trabalho.**

cumento determina. O que não significa dizer que com o visto de turista, elas podem trabalhar, como acontece também com outras pessoas de diversas nacionalidades que chegam todos os dias à Europa.

Mesmo que a entrada na Europa seja, para a maioria, realizada de forma clandestina, não é o tráfico que desencadeia o processo de chegada, instalação e circulação entre países, pois é possível preservar as perspectivas migratórias e suas identidades, principalmente laboral e não reconhecida nos países em que elas circulam.

Lehmann-Karpzov, em seu estudo sobre turismo sexual entre homens alemães e mulheres brasileiras no Recife, de-

envolve a idéia de que o turismo pode ser “uma excelente oportunidade para a aproximação e troca de experiências entre pessoas de diferentes culturas (...) [podendo ser também] uma tendência para reforçar as relações de dependência dos povos subdesenvolvidos e em desenvolvimento para com os povos desenvolvidos, criando, deste modo, uma forma moderna de neocolonialismo, correspondente às antigas estruturas coloniais” (Lehmann-Karpzov, 1994, p. 45).

Aqui fica claro que, mesmo não trabalhando sob a perspectiva do turismo, é importante pensar sob este ponto de vista quando se concretiza como uma ferramenta de uso para atravessar a fronteira entre países, embora não seja uma ação que as trans assumam em suas falas, estando na Europa.

O fato de elas entrarem na Espanha como turistas faz parte da hierarquização entre países. Ser turistas é apenas uma disposição documental que encontram para transpor a linha que separa Brasil da Espanha. Elas, enquanto migrantes, têm nos documentos a condição de turista. E, antes de se firmarem nesta condição, têm nos turistas de países ricos que vêm ao Brasil, um instrumento para ampliar os contatos na Europa. Desta maneira, iniciam seus deslocamentos entre países visando trabalhar em um e morar em outro, reconhecendo assim a hierarquia.

Laura Agustín (2000) afirma acerca da ida de travestis à Espanha. Elas “no se describen como ‘forzadas’” (2000) em relação ao fato de realizarem trabalhos sexuais, à sua migração e às condições de exaustão que o mercado do sexo impõe, principalmente em pisos. A imprensa na Europa, como também no Brasil, além de estudos jurídicos e comprometidos com dados de governos, apresenta a temática “en términos de víctimas engañadas”, realçando o caráter de tráfico de seres humanos para todos os migrantes que vão para a Europa a fim de realizar trabalhos sexuais.

Com as travestis não funciona dessa maneira, principalmente quando se trata da Espanha. As condições também são destacadas por Agustín, em seu texto:

Otro estereotipo es pensar que hay sólo dos posibilidades: o ser libre o ser semi-esclavizado. El caso es que hay una gama muy variada de estados entre estos extremos. Entre personas que trabajan por su cuenta, algunas tienen ‘chulos’[cafetão] y otras no. Muchas dan dinero a su novio o novia libremente, como muchos hombres lo dan a sus novias o esposas. Hay familiares que comparten pisos e ingresos y amigas que trabajan juntas. Existen personas contratadas para clubes que casi no tienen vida fuera, incluso son trasladadas de sitio en sitio sin ser consultadas. Sin embargo, algunas de éstas se conforman con esta situación porque así ahorran más dinero y se sienten más seguras. Otras están atrapadas de verdad. Hay que hablar de situaciones específicas (2005, p. 119).

Agustín (2000) afirma que as travestis são transladadas de lugar a lugar, pisos, sem serem consultadas, como uma prática, dentre tantas tantas que ocorrem a quem se inclui no mercado do sexo na Espanha.

Em uma das conversas complementares às entrevistas, Duda relata sobre sua mobilidade, o que indica uma liberdade de controle delas quanto ao trabalho que realizam na Espanha:

Bom. Isso é o seguinte: as *plazas* são assim: são casas<sup>3</sup> que você trabalha às vezes sozinha, às vezes 2 trans, 1 mulher e

## Na Espanha, as travestis são recebidas e alojadas segundo um esquema de “acolhida” já montado desde o Brasil, no qual se inclui o transporte desde o aeroporto, comida, pensão, ponto ou piso determinado.

um homem que trabalham também, as vezes várias trans. Depende muito do movimento. E as praças<sup>4</sup> você consegue através das amigas que estão acostumadas a fazer. Ou através das próprias donas de piso, que passam o telefone de outros pisos em outras cidades. Só você ser bacana que tem tudo. O contato é direto mesmo, sem intermediários. Você tendo o telefone, liga e pede praça. Alguns pisos marcam com antecedência, ou depende também da sua referência, sabe né? Rsrrrs. (Duda.)

Com esta fala, verifica-se a existência de situações específicas que descaracterizam a situação do fluxo migratório das travestis brasileiras como tráfico de seres humanos. É preciso detalhar mais sobre os motivos pelos quais não está clara a situação de circulação Brasil-Espanha neste trabalho como sendo tráfico de seres humanos. Primeiro: no caso do Recife, em relação à Espanha, a configuração do processo de disposições que indica o tráfico de seres humanos é muito pouco caracterizado, por isso não comprova a ida de travestis como uma questão de tráfico: uma rede de cafetinagem, como historicamente persiste, no caso da Itália. O que se percebe é uma rede de contatos, de ajuda e acolhida entre algumas delas, ou entre grupos de travestis daqui que já foram e os que já estão lá. Sobre este ponto, vale ressaltar, em uma das falas, algo importante:

Eu tô com a proposta de cinco cafetinas italianas. Porque aqui existe tipo um comércio de travestis. Vem cafetinas da Itália em setembro pra levar as bichas no final do ano e no carnaval, que é a época mais fácil de passar pela fronteira italiana. Aí ela vem buscar as bichas, vê as bichas que estão no auge no Recife, as mais bonitas, as que são mais bem dotadas, que têm o pênis maior e batem portinha - batem portinha é quem mais fazem programa que tem mais axé pra chamar homem. (...) Elas trabalham com a cafetina durante um determinado tempo, vão cafetinadas geralmente por 13 a 14mil euros, certo... Mas, lá elas vão ter hospedagem, a casa, o ponto delas, passagem, 3mil euros para entrar na fronteira italiana, porque tem que tá com dinheiro

senão você não passa, passaporte e tudo. E lá você paga a ela. Trabalha uma semana pra você e uma semana pra ela, certo? (Anônimo.)

São disposições como esta que dão à rota Recife-Itália a característica de rota de tráfico. Em relação à Espanha, não houve uma só fala que caracterizasse a rota desta maneira. Essas cafetinas, que a interlocutora aponta, podem ser pessoas de nacionalidade brasileira que se estabeleceram na Itália e fazem este tipo de comércio. Na Itália já existe uma quantidade grande de travestis brasileiras, o que constitui uma atração e proporciona uma certa segurança para compensar o fato de estarem longe de casa. Como afirma Aleika, por MSN da Espanha:

existe algumas trans que conheço que fazem shows aqui em cabaret e casas de espetáculos, outras que fazem faxina, numeros de samba na Alemanha e etc... normalmente 90% das trans prefere Itália mesmo, até porque lá tem muitas já. talvez por isso se senti mais a vontade e ao lado das amizades [sic].

O que acontece na Espanha é um processo diferenciado, principalmente pela quantidade de travestis brasileiras ser menor, historicamente, que na França e Itália. A ida delas para a Espanha, em termos de acesso a companhias aéreas, acontece da mesma forma que para a Itália. Só há um voo de Recife para Portugal (TAP), e a partir de lá o acesso é feito por companhias locais para a Itália ou a Espanha. Assim, soma-se à falta de uma rede de cafetinagem organizada das trans do Recife para a Espanha, diferente do caso da Itália, pode ser uma característica específica da rota pela falta de voos diários, mas também pode ser a marca de um trânsito que ainda não foi firmado, assim como já aconteceu com a rota Brasil-França/Brasil-Itália.

As travestis que vão para a Europa são todas maiores de idade, por isso respondem por si mesmas desde há muito, acrescentando a isso sua condição de autônomas, *auto-empregadas* (Grupo da Vida *apud* Pagu, 2005), em relação a própria atividade que realizam no Brasil.

Em relação à exploração, o fato de haver um acordo tácito antes do desembarque na Espanha descaracteriza o desconhecimento das regras do trabalho e do valor que se deve a alguém que lhe emprestou, ou mesmo lhe deixou claro o valor total que inclui o bilhete de passagem, o dinheiro para mostrar na alfândega e entrar no país, e ainda, pode ser o caso, o valor do alojamento e do ponto na rua, caso essa trans se estabeleça em pontos determinados na atividade do trottoir. Sobre isso, Cris afirma:

Não, não é que eu levei, eu indiquei, assim, quando a boate falava ou precisava de alguém pra trabalhar aí eu indicava entendeu? As meninas queriam fazer a sessão de fotos entendeu? que é totalmente diferente dessa história de hoje né? que hoje tem aquele... o tráfico né? (...) é que existe

peças que dão forças, que ajudam, que são amigas. Aí emprestam dinheiro pra você ir, não sei o quê, mesmo que vá para a prostituição. (...) Porque se você ainda faz aquela linha agiotagem né? Que também é errado, mas, se faz assim: Eu te dou mil, tu me dá dois. Né? Porque também ninguém sabe quando é que tu vai me dar esse outro, esse mil, não é? Mas eu, quando você gasta mil e quer pedir dez em cima, doze em cima, aí eu acho que fica... uma exploração. É realmente uma exploração. Mas, é nada que seja escondido (...) Como elas falam lá no mundo delas: O combinado não custa caro, não é? Então, se você sai daqui, se eu venho pra cá e você tá aqui, vão te entrevistar, a entrevista vai ser isso, isso e isso, vou perguntar isso, isso e isso e eu tô de acordo a responder. Eu não posso amanhã te processar porque você fez essa entrevista comigo aqui hoje. Então, é a mesma coisa que acontece. Eu acredito que nenhuma delas deve fazer isso escondido não, aqui no Brasil acho que não tem... existe mais com mulher né? Mulher que diz que vai ser babá, que vai ser isso, que vai ser aquilo. Quando chega lá põe as meninas pra trabalhar. Mas eu creio que no meio de travesti... O travesti ele tem essa vantagem em relação às outras pessoas, não é tão burro, não é? Catam as coisas muito no ar, muito mais (...). Porque tem a malícia né? de sempre tá achando que alguém vai te querer fazer um mal, que alguém vai te prejudicar. Aí então (...) você aprende a se modificar muito. (Cris.)

Esta fala de Cris, em relação à migração de travestis brasileiras, revela um lado político diferenciado em relação às mulheres, por exemplo, já que, no caso daquelas, os

## O fato de as travestis entrarem na Espanha como turistas faz parte da hierarquização entre países. Ser turistas é apenas uma disposição documental que encontram para transpor a linha que separa o Brasil da Espanha.

*truques* que realizam para driblar os limites do permitido, assim como a própria conjuntura de tráfico historicamente ligado à circulação entre países na qual estão inseridas, é mais forte do que sua vontade de estarem incluídas num mundo globalizado com valor de mercado.

Neste percurso, pode acontecer da pessoa se sentir enganada em relação à expectativa do mercado de trabalho na Espanha, assim como não conseguir pagar a dívida de forma tão rápida como a imaginada; mas, mesmo assim, não impede a circulação entre pisos, cidades, países da Europa que realizam quando saem do Brasil.

Dentre todas as informações levantadas para a elaboração deste trabalho foi constatado apenas um caso de travesti que foi enganada em relação à sua ida para a Espanha. O caso aconteceu na década de 90, quando migrou pela primeira vez (Patrício, 2002). Mas, nenhuma das demais informou, em sua fala, ter sido vítima do tráfico e da exploração sexual<sup>5</sup> naquele país.

Tais características destacadas por Cris podem constituir um bom argumento para afirmar que a migração de travestis para a Espanha não tem o caráter de tráfico de seres humanos, principalmente a partir das duas últimas décadas. Vale aqui afirmar que a vontade e a voluntariedade das trans em circularem pela Europa, em migrarem com fins de trabalhar naquele continente, é algo muito forte desde os primeiros dados coletados sobre a ida à Europa destas trabalhadoras. (Patrício, 2002).

### Por que valorizar a Espanha?

Outra característica que valoriza a escolha da Espanha como rota e como lugar para este estudo é a não existência de propagandas<sup>6</sup> acerca da rota Brasil-Espanha como propícia para travestis, principalmente entre elas e o Recife.

Um argumento simples pode ser considerado: a novidade da Espanha, pois, quando se compara este país a França da década de 80, e a Itália da década de 90 e atualmente, percebe-se que o fato de não haver, ainda, uma quantidade grande de travestis brasileiras, principalmente cafetinadas desde o Recife<sup>7</sup>, mostra-se como uma atração do mercado, em termos de novidade por lá e por isso, bom para fazer negócios. Para que ir a um lugar onde travestis brasileiras são um dos maiores coletivos de imigrantes profissionais do sexo? Isso fica visível quando se compara o coletivo de travestis brasileiras ao de equatorianas, colombianas, venezuelanas, porto-riquenhas e de outras nacionalidades latino-americanas que se encontram nas esquinas da Calle Desengaño com Barco todos os dias, algumas participando ativamente dos coletivos, ONGs e OGs, de proteção a seus direitos de imigrantes e profissionais do sexo. Lugares onde raramente se encontram brasileiras.

Logo assim, como novidade, a Espanha é um mercado fértil para as trans em todos os sentidos, principalmente em Madrid, que não está controlada por esquemas de tráfico, pelo menos é o que deduzi das conversas e observações com as brasileiras.

Nos estudos sobre migração, verifica-se que foi na década de 80 que se desencadearam “os fluxos da emigração brasileira em direção a outros países estrangeiros” (Sales, 1999, p. 20), assim como o interesse de estudiosos sobre o tema. O que não descarta os projetos pessoais e trânsito de algumas pessoas há mais tempo. Movimentos migratórios diferentes dos de hoje.

Neste contexto, constata-se que desde cedo começa a ser construída uma cultura de busca de ascensão e reconhecimento social, tornada possível com as viagens à Europa. Para isso, a lei soa apenas como mais um dos obstáculos à viagem, em meio a uma série de fatores motivadores para ela. Segundo Sciortino:

En la organización del viaje y el asentamiento, lo que cuenta es conseguir el objetivo dentro de los vínculos económicos y sociales existentes (...). En pocas palabras, llevar a cabo un

proceso migratorio más o menos irregular es, desde el punto de vista de muchos inmigrantes, un problema práctico que comporta costes, riesgos y posibilidades, no un problema moral (2007, p. 109).

Meios ilegais e clandestinos estão por trás dos legais e regulares. Algumas trans vão à Espanha com convite de entrada, ou seja, *carta de invitación* de colegas que já se estabeleceram no país, casaram e por isso conseguiram nacionalidade espanhola. Ou conseguiram vistos de trabalho arrumados pelos parceiros de amigas que já estão na Espanha há algum tempo, como é o caso de Bianca, que foi com um convite, e Sayara, que entrou por contrato com uma *sala de festa* (Patrício, 2002), ambas para a Espanha; e Cris que entrou na Suíça com um contrato de trabalho com o próprio empregador do cabaré.

Situações estas que conferem à migração de travestis

## Dentre todas as informações levantadas para a pesquisa, foi constatado apenas um caso de travesti que foi enganada com relação à sua ida para a Espanha.

brasileiras um caráter similar em relação às migrações de mulheres e homens, ou famílias inteiras, com finalidade de ganhar a vida fora de seu país. Mesmo que alguns destes homens e mulheres vão também realizar trabalho de prostituição de prévio acordo.

Em suma, é a situação de circulação entre lugares de trabalho e países e a própria condição do trabalho que lhes é oferecido e a situação de identidade de gênero que as condiciona a circular pelo mundo.

É *no truque* que, conseguem passar pelas fronteiras internacionais, pois saem do Recife, por exemplo, com seus documentos com nomes masculinos, alguns já com fotos que deixam claro as modificações realizadas. É assim que permanecem sadias frente a uma situação de exigência dos clientes, muitas vezes “*drogadicotos*” e que pagam muito bem. Um exemplo é o caso de Érica que, ao invés de cheirar a cocaína com o cliente, quando este lhe oferece mais dinheiro para dividir com ela as *rayas* por toda a noite, disfarça e acaba soprando o pó, deixando um pouco dele em seu nariz, para disfarçar, mas, não permitindo que a substância penetre e, mais tarde, ela possa controlar os programas e seu próprio ganho, além de não se desviar do objetivo que a fez ir para a Espanha. É *no truque* que Palova faz ao juntar as pernas e simular satisfação com a penetração enquanto o cliente pode jurar que a está penetrando.

Mais do que uma questão de ser brasileira e morar em um país que tem problemas de desemprego e desigualdade social e econômica, as trans sofrem discriminação na hora de buscar trabalho, muitas vezes impedidas de continuar seus estudos e mal vistas no mercado por conta da afirmação de seu gênero, não reconhecido socialmente pela maioria.

São elas, as trans, que mantêm funcionando um sistema de circulação de outras trans para a Europa: as primeiras que foram há décadas (o que pode remontar a década de 1970) continuam enviando outras trans, num esquema de ajuda aos pares e manutenção do trabalho, e não de tráfico, pois “viajar através das fronteiras para oferecer serviços sexuais não significa necessariamente estar em situação de tráfico”<sup>8</sup>. Embora a própria lógica do tráfico de seres humanos dê a entender ser esta a situação. E, mesmo sozinhas, algumas vezes participam do processo de redes sociais formadas por “grupos de pessoas ligadas por laços de amizade, conhecimento ou relações de parentesco” (Martes, 1999, p. 43). O que não significa tráfico de seres humanos.

Quando se pensa em tráfico de seres humanos, as interlocutoras entrevistadas para a realização deste estudo *podem* ser entendidas, em sua circulação, como produto e produtoras do tráfico humano em que pessoas e seus corpos são colocados no mercado para serem comprados e consumidos em sua performance corporal e sexual, que desta forma se coadunam com os pugilistas de Wacquant (2000, 2002) e com os interlocutores de Sheper-Hughes envolvidos no tráfico de rins (2001a, 2001b).

Embora podendo ligá-las aos pugilistas de Wacquant e aos traficados de Sheper-Hughes, as travestis brasileiras são conscientes da dificuldade que passarão no continente europeu, “cúmplices de sua própria comercialização” (Wacquant, 2000, p. 140) no mercado do sexo e cientes dos comportamentos *raros*<sup>9</sup> dos clientes em suas fantasias sexuais.

Elas estão bem cientes do processo de cafetinagem e tráfico no qual *podem* se envolver. Mas é preciso dizer também que, mesmo já tendo uma primeira experiência com a cafetinagem, principalmente as mais experientes na circulação entre países, onde os valores cobrados para a ida à Europa, muitas vezes são superiores ao acordado e as condições de alojamento e trabalho nem sempre correspondem ao prometido, elas acabam por denunciar os danos sofridos, se livrando do laço que as prende a essa violação, como aconteceu com Sol (Patrício, 2002), em sua primeira experiência na Espanha.

No caso de Sol, ela iniciou em Campina Grande (PB) um processo de desvínculo ao esquema de tráfico do qual foi vítima. Começou a ajudar suas colegas, para que não se repitam os mesmos problemas sofridos por ela. As ajudas cobrem os gastos com a chegada a Europa e abrem caminhos naquele continente, mas sem excessiva vigilância da liberdade individual, como acontece no caso específico de tráfico onde os *chulos*, cafetões, se apossam dos passaportes de suas meninas. O que muito ocorre com as nigerianas e as romenas, segundo Piscitelli (2004).

O esquema da *ajuda* aos pares vem seguindo o padrão de “amadrinhamento”, como os primeiros estudos sobre prostituição e travestilidade no Brasil já destacam. *Ajudar*

faz parte de um complexo de situações que colocam as travestis no mercado de trabalho. É uma assertiva que aciona pessoas e remete a situações de solidariedade entre elas, que passa por cima das desuniões, quando se trata de relações com o grupo maior (Mejía, 2006).

Essas ajudas significam o fornecimento de números de telefone de donos de pisos, *representantes de artistas*, colegas para alojamento e até *cafetinas* que as recebam na Espanha e lhes cobram pelos serviços de agenciamento e segurança nas ruas. Contatos de Agências de Escortes<sup>10</sup> e direções certas, para que sua estada seja segura e seu trabalho iniciado o mais rápido possível, pois os ganhos também devem ser rápidos, devido ao tempo disponível naquele lugar (pisos, ruas, cidade, país).

Ajudas que “garantem as coberturas para encontrar trabalho e hospedagem” (Sayad, 1998, p. 74) como o realizado por Érica, com Yuri, que saiu de Bérghamo (Itália) com carta de expulsão para o Brasil, porém resolveu ficar mais um pouco na Europa, se estabelecendo em Madrid na mesma pensão e sob orientação da colega, que já *desceu* Yuri para a Calle Desengaño.

Este esquema de ajuda está diretamente relacionado com as redes de contato, envio e, algumas vezes manutenção, das travestis na Europa. São as redes que originam e sustentam o fluxo (Martes, 1999). Ajudas estas que, enquanto fazendo parte das práticas das travestis brasileiras, por conta de leis (11.106/05) e determinações, acabam por caracterizar em crime o trânsito delas para o exterior (Europa).

### Por que migrar?

Diferente de Parella y Cavalcanti (2006), o presente estudo não preocupa de investigar o Brasil, no caso o Recife, como lugar que “alberga una significativa cantidad de hogares marcados o generados por la emigración hacia España” (Parella y Cavalcanti, 2006, p. 243).

A Europa observada – na maioria dos relatos de trans que vivem no Recife é a Itália. Todavia, a Espanha se mostra hoje como nova rota de fluxo migratório (Cachón, Arango, 2007), com diferentes atrações para estas pessoas no Velho Continente. Principalmente quando se trata de migração em busca por trabalho e, conseqüentemente, por dinheiro para investir no país de origem, claro que de forma bem localizada quando se pensa que vão investir no seu próprio corpo, na compra de sua casa, ou de suas casas, no financiamento do próprio negócio e na manutenção de sua família.

A relação entre Espanha e Brasil é diferente de outras, como por exemplo, entre a França e a Argélia (Sayad, 1998, Bourdieu, 1999) por não se configurar como relação entre país colonizador e colonizado (Sayad), ou metrópole e colônia, historicamente falando. Percebe-se, em termos de Brasil uma influência muito forte da Europa, no geral, quando se fala de Portugal e Inglaterra, mas não da Espanha.

Todavia, quando se trata da relação com a Europa, posso alimentar a idéia da busca de “fazer a vida fora” como uma característica de relação entre países (Brasil e Espanha) que poderiam ter sido metrópole e colônia.

Também parece válido utilizar a categoria colonização dentro do modelo *atração e repulsão* (Martes, 1999) que

procura enfatizar as desigualdades econômicas existentes entre as nações, desigualdades estas capazes de produzir diferenças significativas entre os incentivos salariais oferecidos nos diversos países e regiões que irão compor os pólos dos circuitos migratórios (Martes, 1999, p. 34).

Como também, quando se trata da ligação estreita da migração entre “dominante e dominado, enquanto sobredeterminada, quando não totalmente constituída por essa relação de dominação” (Sayad, 1998). A migração prolonga a relação do país, que migra, com a colonização, pois estabelece, através dos migrantes, uma razão de ser através do trabalho, objetivo de quem sai de seu país para se estabelecer em outro, seja por pouco tempo ou para toda a vida. Sayad continua afirmando que as mudanças são constantes na situação de migração.

Se a emigração reproduz assim as reações características da situação colonial, é sem dúvida porque é, como a colonização, o lugar e a oportunidade mais favoráveis à relação de força que engendrou essas reações, a saber, a relação (desigual) entre, por um lado, uma sociedade, uma economia, uma cultura dominadas. (1998, p. 230)

Uma terceira categoria que se adiciona às interpretações sobre fluxo migratório destacada por Arango (2007) como de crescente importância é a dos “países de trânsito”. Entendo que hoje a Espanha possa ser incluída nesta categoria quando se estuda as travestis brasileiras. Isso não exclui a condição de país origem para o Brasil, nem de destino para a Espanha, nem tampouco a condição de país de potencial turístico de cada um, mas é a condição tempo para as circulações entre estes dois países que pode caracterizar o país ibérico como de trânsito.

La adición de un elevadísimo número de países, de origen, destino y tránsito, al mapa mundial de las migraciones internacionales se completa con una fuerte tendencia a la diversificación de rutas y conexiones origen-destino. Si el mapa vigente en la era precedente podía fácilmente dibujarse con unas pocas flechas de gran grosor que partían del Viejo Continente y desembocaban en los nuevos mundos, el actual, incomparablemente más complejo, aparece cruzado por infinidad de líneas más delgadas que conectan prácticamente cualquier otro. Algunas de estas conexiones origen-destino hubieran resultado enteramente impensables hace poco tiempo (Arango, 2007, p. 10).

Ao mesmo tempo que a Espanha, enquanto país europeu, pode ser um lugar de trânsito, por ser escala de muitas trans que se destinam a outros países da Europa, mas que

preferem não carimbar em seu passaporte o país de destino, por exemplo, a Itália, a mesma Espanha se concretiza como um lugar onde ficar é interessante para as meninas que estão de passagem pela Europa. Ou seja, nesse trajeto, passando pela Espanha, se pode ficar desde os 21 dias determinados pelo contrato de cada *piso* até o tempo em que elas se sintam seguras e prontas para seguir viagem para outro país ou mesmo para voltar ao Brasil. Ou ainda, para se estabelecerem, solicitando a naturalização através de uniões com espanhóis. Homem ou mulher.

Isso se manifesta, segundo Arango (2007), devido ao número elevado e crescente de países implicados na migração internacional e na multiplicação de rotas migratórias, nos quais se inclui o Brasil e a Espanha. O número de países receptores se multiplicou segundo Arango, pois se caracterizam como lugares de “destino de fluxos de múltiplas procedências”. Estes se agrupam em quatro grandes sistemas migratórios internacionais – “Norteamérica, Europa Occidental, la región del Golfo Pérsico y la cubeta occidental del Pacífico”. Para este autor, mesmo que haja

## É a situação de circulação entre lugares de trabalho e países e a própria condição do trabalho que lhes é oferecido e a situação de identidade de gênero que condiciona as travestis brasileiras a circular pelo mundo.

diversos tipos de migrações, determinadas e pensadas principalmente pelos países de destino de migrantes internacionais, quase “todos los países manifiestan una clara preferencia, más o menos reconocida, por fórmulas de inmigración temporal” (Arango. 2007, p. 14), devido ao fato de se pensar a migração como problema (Arango, 2007, Sayad, 1998)

Por isso é importante repetir a pergunta do início do estudo: O que desencadeia as migrações de travestis brasileiras para a Europa e, neste caso, para a Espanha?

Não são apenas as questões do ponto de vista macro – *a desigualdade entre as nações* – ou do ponto de vista micro – *resultado de opções individuais* – como desenvolve Martes (1999) como crítica ao modelo explicativo de atração e repulsão, são determinantes para a migração de trans brasileiras. Muitos aspectos não podem ser negados embora tenham que ser criticados pelo seu determinismo, e nisso Martes está certa: “os fluxos de emigração ocorrem das áreas mais pobres em direção às áreas mais ricas, e não vice-versa (...); os emigrantes partem em busca de melhores salários e oportunidades” (1999, p. 35).

Mas, o que dizer das trans espanholas que migram para a França, Holanda e Suíça? Significa que elas buscam melhores salários no mercado do sexo desses outros países europeus? Significa que nesses outros países as espanholas teriam melhores oportunidades no mercado em que estão inseridas? A resposta é afirmativa, mas, não significa que o seu lugar de origem sofra com o “estigma de país do-

minado”, colonizado pela metrópole França, Holanda ou Suíça. Embora se reconheça o potencial histórico hierárquico destes países como países do norte e, por isso, sua representação de poder enquanto nação dentro de toda a Europa.

Isso não significa que as trans espanholas, por serem espanholas, tenham que sair de seu lugar porque o preconceito contra elas chega à perseguição violenta e política dentro do país, como acontece com algumas pessoas homossexuais de países árabes ou mesmo algumas trans de países mais conservadores.

É importante aqui fazer um pequeno levantamento de quem são as brasileiras que migram para a Espanha. Primeiro, as entrevistadas em Recife. Depois, as que estiveram na Espanha no mesmo período em que foi realizada a pesquisa para este estudo.

Em Recife, das 14 entrevistadas, 8 já circularam, circulam ou estão nas vésperas da ida a Europa. Ou seja, 57,14%. Destas, a metade foi para a Espanha.

Em Madrid, as trans brasileiras entrevistadas, oito no total, vêm de oito diferentes estados brasileiros. Destas, apenas três foram diretamente para a Espanha. As demais fizeram rotas e paradas para trabalho em outros países da Europa. Sem exceção alguma, todas elas vão a Europa com o objetivo de trabalharem. Algumas já não mais realizam prostituição no Brasil, o que exatamente fazem na Espanha. O que mais atrai para o trabalho é ganhar dinheiro fora do país e o fato de poderem investir em si mesmas. Cinco das oito interlocutoras ouvidas em Madrid fizeram modificações corporais com o dinheiro que ganharam na Europa, mesmo que tenha sido, algumas delas, com *profissionais* brasileiras, seja ou não na Espanha.

Das entrevistadas em Recife, a justificativa de conseguir dinheiro para montar um negócio, e ajudar a família tem destaque. As da segunda parte da pesquisa, em Madrid, também têm a ajuda à família como objetivo importante, como é o caso de Érica e Vivian que acabaram de construir as casas de suas mães. E estavam, no momento das nossas últimas conversas, guardando dinheiro para comprar seu automóvel e montar um negócio para não terem que voltar mais a Europa, o que acabara de realizar Grazita assim que eu retornei da Espanha e ela para o Rio de Janeiro.

A grande maioria vem de famílias de classe popular que ascenderam socialmente, principalmente pelo fato delas, com o dinheiro da Europa, investirem na carreira de irmãs e inverterem seus soldos no sustento dos familiares. Logo assim, o que circula não são apenas pessoas, mas também, e com mais força, o capital que estas pessoas adquirem com as suas viagens pelo mundo (Martes, p. 1999).

Todas aprendem a língua do país destino já no território europeu. No começo aprendem apenas algumas palavras e frases importantes para o próprio trabalho que

realizam, como, por exemplo: *Hola; Guapo; Follar; Chico; Tio; Mujer; Mira; Tienes...; Gracias; Tarjeta; Papeles; Polla; Tetas; Culo; Morbo; Cachonda...*

É o trabalho, ou seja, a falta de oportunidades de conseguirem um posto de trabalho que as sustente e as tire da prostituição de rua no Brasil, devido à violência de todos os dias, um dos motivos fortes pelo qual as trans brasileiras buscam a Europa. Principalmente porque o trabalho lá fora lhes rende mais. Mas, não é a busca de trabalho que caracteriza a saída delas do país enquanto migrantes, e sim, enquanto travestis. Porque maior que a condição de brasileiras em busca de trabalho, é a condição de gênero, mais gritante, quando se trata de conseguir algum serviço que não as discrimine e lhes possibilite manter os gastos do dia-a-dia. Ou seja, a identidade de brasileiras, a brasilidade, não impede as pessoas de trabalharem em seu país, ou em outro que seja, apenas a formação educacional direciona qual o posto que se pode assumir. Mas é a condição de gênero que limita ou impede que se consiga trabalho.

As travestis no Recife, que trabalham em outra atividade que não seja a prostituição, são aquelas que conseguiram investir o dinheiro ganho na Europa em algum negócio (Grazita, Ellen, Cris) ou as que decidiram se modificar corporalmente, depois dos estudos completos e trabalhos firmados (Eline, Dorian, e Vívian, no Ceará).

Na Espanha não é diferente, a não ser quando a família é de classe mais abastada e apoia o filho na sua condição de gênero e modificações corporais realizadas em tenra idade.

## **É no truque que conseguem passar pelas fronteiras internacionais, pois saem do Brasil com seus documentos com nomes masculinos.**

Como é o caso de Cláudia Leon, ativista transexual de 30 anos de idade; desde os 19 anos está modificada corporalmente, viveu com os pais e agora vive com sua companheira mulher. É jornalista formada e foi sustentada, por muito tempo, pela família de classe média, segundo informou. Um outro caso, bem diferente, é o de Paola, que saiu de Campina Grande, graduada em Letras com habilitação em francês, e foi tentar viver e trabalhar fora do país. Já na Europa, começou a se assumir e modificar seu corpo. Fato ocorrido juntamente com a obtenção da nacionalidade espanhola e a Lei de Identidade de Gênero (03/2007) que agilizou as trocas de nome e sexo no seu documento de identificação registral. Paola percorreu vários países até se estabelecer em Madrid e iniciar suas mudanças (transgenitais) e sua vida como mulher. Neste tempo, há mais de 10 anos, ela trabalhou fazendo limpeza em casas de conhecidas, como também realizou cursos oferecidos por ONGs e OGs na capital da Espanha, o que lhe dará curriculum para arranjar outro trabalho quando tiver seu documento em mãos, e com isso possa ser aceita sem o estigma de transexual. Mas, diferente de Cláudia, Paola iniciou suas

modificações apenas quando chegou à Espanha, longe da família de origem e depois dos 35 anos de idade.

Na literatura disponível, Assis e Sasaki (2000) afirmam ser o fluxo migratório Brasil/Europa caracterizado pela questão de trabalho. No caso da Itália, os imigrantes brasileiros se inserem em setores de trabalho pouco qualificados e mal remunerados, muitas vezes ligados ao turismo, considerado um dos mais rentáveis setores de atividade no país (Assis, Sasaki, 2000, p. 21). Neste setor, a migração ilegal foi ligada inicialmente a travestis e muitas delas presas por tráfico de drogas.

Na Espanha, o problema enfrentado pelas autoridades tem muito a ver com o mercado do sexo. Seja em relação a migrantes da América Latina ou mesmo os do Leste europeu, principalmente quando se trata de mulheres. Na verdade, quem migra para este país clandestinamente, ou seja, de forma simulada se passando por turista, por exemplo, está em busca de ganhar vida, arranjar um trabalho, seja no setor da construção civil, da prestação de serviços domésticos (Fernandes, 2008) ou mercado do sexo.

Não é possível fazer uma análise comparativa entre as duas cidades de investigação, Recife e Madrid, embora ambas sejam capitais, de estado e comunidade, sejam cidades metropolitanas e representem um fluxo de chegada e saída de pessoas de todas as partes do mundo.

Juaquín Arango (2007) trata, dentre outras coisas, de políticas de admissão de imigrantes em países-destino. O autor afirma que há quatro categorias de políticas de admissão: a econômica, a familiar, a humanitária e a irregular. As travestis brasileiras se encaixam na primeira e quarta categoria. Na primeira, porque vão para a Europa, no caso, a Espanha, para trabalhar e juntar dinheiro com o intuito de investir no corpo e construir bens e ainda ajudar familiares no Brasil. Constituem exatamente os 1% de Martes (1999, p.50), ou seja, as que têm como motivos para emigração “ganhar dinheiro para adquirir bens no Brasil”.

Insisto em afirmar que ser móvel faz parte da construção e reafirmação da identidade da travesti brasileira. Mesmo com riscos, pois o risco faz parte da própria condição de afirmação delas mesmas enquanto trans, no gênero e no trabalho. Há custos altos que são supervalorizados pelas interlocutoras como fazendo parte de um *continuum* de experiências necessárias para o estabelecimento e manutenção de sua identidade enquanto travestis, não só por serem brasileiras. Os riscos e custos fazem parte da própria condição de viajantes pelo mundo e do estabelecimento de algumas no território espanhol, como é o caso de Érica, que ficou na Espanha por dois anos, o que lhe acarretou algumas cartas de expulsão e oitenta dias no Presídio El Soto, onde foi acusada, e inocentada, pela Interpol, de participar de esquemas de Tráfico de Seres Humanos desde Goiás.

A própria mobilidade é também uma estratégia, um

“truque” das travestis para se manterem protegidas, pois, de acordo com o trabalho que muitas delas realizam – a prostituição – algumas se envolvem em situações de marginalidade e desenvolvem rivalidade com outras travestis, principalmente quando estão em trottoir, o que gera repressão à sua pessoa, já estigmatizadas pela condição de gênero.

### Tempo e identificações

A primeira questão que surge ao pensar o fluxo migratório de trans brasileiras é o período de tempo que dedicam à circulação entre países.

As instâncias variam de pessoa para pessoa, dos objetivos de cada uma, das obrigações adquiridas no Brasil e dos acasos da situação de trabalho, principalmente, que

## Um dos principais motivos que levam as trans brasileiras a buscar a Europa é a falta de oportunidades de conseguirem um posto de trabalho que as sustente e as tire da violência diária da prostituição de rua no Brasil.

surgem na trajetória enquanto migrantes, algumas cafetinas e outras livres desta condição. O período de permanência vai de 3 meses até 10 anos, quando as interlocutoras devem retornar para o Brasil.

Hall (2001, p. 69) afirma que a última fase da globalização tem impacto sobre as identidades nacionais na compressão espaço-tempo. Estas identidades, como entendo, são estabelecidas no movimento entre nações e em espaço de tempo pequeno quando se pensa em fluxos migratórios.

Uma outra questão importante trata da nomeação da Europa e *européia* para as interlocutoras. Não interessa muito o lugar da Europa aonde vão, o que mais dá destaque às migrações é o fato de irem para o velho continente. Ou seja, ir para a Itália, a Espanha, Portugal, Suíça, França ou Holanda significa mesmo é ir para Europa. E o que se diferencia nelas é a especificidade de cada lugar nos discursos.

Até porque o destino no bilhete de saída do Brasil significa apenas o primeiro trajeto em que vão aportar no território europeu. Muitas vezes, e esse foi o caso de algumas das entrevistadas, até chegar ao lugar onde vão ficar, pelo menos nas primeiras três semanas, elas passam por outros aeroportos e por outros países. Estar na Europa, ou ter ido à Europa, confere à identidade da travesti uma qualidade superior às demais que não conseguiram, ainda, sair do país.

Hall já afirmara que

as identidades nacionais e outras identidades ‘locais’ ou particularistas estão sendo reforçadas pela resistência a globalização. As identidades nacionais estão em declínio, mas novas identidades – híbridas – estão tomando seu lugar (2001, p. 69).

Essas identidades “híbridas” das quais ele fala podem ser entendidas como novas identidades de gênero que a Teoria Queer tenta nos explicar ao longo de sua trajetória de estudos sobre Sexualidade.

A globalização, em seu processo complexo de homogeneização, oferece um modelo para as trans, por exemplo, de pertencimento ao mundo. São as trans brasileiras se intitulando *européias* que nos mostram o quanto podem ser, ao mesmo tempo, do Brasil e da Europa. Terem nascido em um país da América Latina, mas tendo adquirido comportamentos, *habitus* (Bourdieu, 1988, 2007) do mundo globalizado, do mundo onde se ganha glamour, de onde se traz riqueza na bolsa, do mundo que lhes dá condições de colocar-se como úteis perante seus pares e familiares. O

mundo do acesso à tecnologia com maior facilidade e da mobilidade de poder circular dentro dele como se circula pelo seu Pernambuco.

O fato de sair do país origem e ir para a Europa é mais forte do que o trajeto que se vai fazer. O trajeto é algo bem diferente para cada uma, pois chegar no destino é

uma questão de condição para a viagem: se vai através de cafetina, com carta convite de alguma amiga, com *passaporte vermelho* (termo utilizado para falar do item que lhe dá nacionalidade), ou mesmo sob as próprias condições financeiras.

Desta forma, ser travesti e brasileira é estar em circulação espacial sob a condição da mobilidade em muitos aspectos, principalmente quando se utiliza de *truques* para se manter em circulação internacional, como têm feito as trans que tenho ouvido nestes últimos anos.

Assim, é através da mobilidade na migração entre nações que as travestis alcançam o mais importante em suas trajetórias de vida enquanto pessoas que buscam, nesta circulação, dar certo na vida. Mobilidade esta vinculada a maneiras de fazer – truques – para continuarem valorizadas no mercado de trabalho em que estão inseridas e num mundo globalizado que as destaca dentre as demais, pelo fato de estarem circulando, consumindo e aprendendo novas performances e “jeitinhos” de driblar os limites de cada um, assim como as fronteiras, cada vez mais fechadas, da Europa.

### Notas

<sup>1</sup> A palavra traduzida significa aqui transferir, transportar entre fronteiras.

<sup>2</sup> Apenas com uma das interlocutoras, Paola, encontrei na fixação de residência o objetivo de sua migração, mas esta se destaca dentre as demais por diversos motivos, um deles é o desejado desligamento do país de origem, principalmente em termos familiares, e a mudança corporal total – a transgenitalização – como objetivo de seu distanciamento.

<sup>3</sup> Ou apartamentos.

<sup>4</sup> Vagas nos locais onde se faz prostituição.

<sup>5</sup> Em relação a exploração sexual, a concepção que elas têm sobre prostituição muito influencia na hora de permanecer no mercado do sexo, seja no Brasil ou na Europa.

<sup>6</sup> Significa aqui as propagandas de boca a boca que as trans fazem das rotas que já conhecem e das rotas novas que podem receber novas travestis brasileiras, assim como a possibilidade de haver uma cafetina, ou um cafetão que aponte a Espanha como possível lugar, pensando no Recife como lugar de saída delas.

<sup>7</sup> Das entrevistadas em Madrid, temos: Byanca da Bahia; Vívian do Ceará e Érica do Maranhão, embora esta tenha moradia fixa em Goiás desde muito jovem. Vale ressaltar que não entrevistei novamente as travestis já investigadas em Recife, que naquele momento da pesquisa estiveram na Espanha, apenas mantive contatos e confirmei alguns dados.

<sup>8</sup> Relatório Guarulhos. SP. 2005: 07. In: Agustín, 2005; Kligman e Limoncelli, 2005; Ribeiro e Sacramento, 2005.

<sup>9</sup> Raro significa aqui estranho e não situações ocasionais.

<sup>10</sup> Escortes são estabelecimentos de agenciamento de garotas e garotos de programa. Oferecem festas com frequência e se localiza em ambiente próprio, assim como podem locar e se deslocar para espaços que o cliente sugira.

## Bibliografia

AGUSTÍN, Laura Maria. “Trabajar en la industria del sexo”. Madrid: *OFRIM/Suplementos*, Junio 2000, Pp. 155-72.

\_\_\_\_\_. “La industria del sexo, los migrantes ya la familia europea”. *Cadernos Pagu*. Revista semestral do Núcleo de Estudos de Gênero – Pagu. Universidade Estadual de Campinas. São Paulo: (25) Julho-dezembro de 2005. P.107 a 128.

ARANGO, Juaquín. “Las migraciones internacionales em un mundo globalizado”. *Revista Vanguardia Dossier*. Número 22. Enero/Marzo. Barcelona: La Vanguardia ediciones S.L. 2007.

ASSIS, Gláucia de Oliveira, SASAKI, Elisa Massae. “Novos migrantes do e para o Brasil: Um balanço da produção bibliográfica”. *Cadernos CNPD*, Brasília, 2000. Seminário Internacional Migrações Internacionais – Contribuições para Políticas. Brasil. 2000.

BALDWIN-EDWARDS, Martin. “La migración en la región del Mediterráneo”. *Revista Vanguardia Dossier*. Número 22. Enero/Marzo. Barcelona: La Vanguardia ediciones S.L. 2007.

BOURDIEU, Pierre. *La Distinción*. Madrid: Taurus, 1988.

\_\_\_\_\_. *O poder simbólico*. Portugal: Difel/ Bertrand Brasil. RJ. 1989a.

\_\_\_\_\_. *A Miséria do mundo*. Petrópolis: Vozes,

1999.

\_\_\_\_\_. *A Distinção. Crítica social do julgamento*. São Paulo: Edusp. Porto Alegre: Zouk, 2007.

CACHÓN, Lorenzo. “Diez notas sobre la inmigración en España 2006”. *Revista Vanguardia Dossier*. Número 22. Enero/Marzo. Barcelona: La Vanguardia ediciones S.L. 2007

CASTILLO, Isabel Yépez del, VILLEGAS, Víctor Manuel Méndez. “Las peculiaridades de America Latina y el Caribe”. *Revista Vanguardia Dossier*. Número 22. Enero/Marzo. Barcelona: La Vanguardia ediciones S.L., 2007.

FERNANDES, Duval. “Fontes de dados para a estimativa do volume de imigrantes na Espanha: notas introdutórias”. Madrid, 2007 (mimeo).

Grupo da Vida. “Prostitutas, ‘traficadas’ e pânticos morais: uma análise da produção de fatos em pesquisas sobre o ‘tráfico de seres humanos’”. *Cadernos Pagu*. Revista semestral do Núcleo de Estudos de Gênero – Pagu. Universidade Estadual de Campinas. São Paulo: n. 25, p.153 a 184 Jul./Dez. 2005.

HALL, Stuart. *A identidade cultural na pós modernidade*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

\_\_\_\_\_. *Da diáspora. Identidades e mediações culturais*. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

HANNERZ, Ulf. “Fluxos, fronteiras, híbridos: palavras-chave da Antropologia transnacional”. *Revista Mana*, Rio de Janeiro, v. 3, abr. 1997.

LEHMANN-KARPZOV, Ana Rosa. *Turismo e Identidade. Construção de identidades sociais no contexto do turismo sexual entre alemães e brasileiras na cidade do Recife*. Dissertação de Mestrado apresentada no Programa de Pós Graduação em Antropologia da Universidade Federal de Pernambuco: (Mimeo.) Recife, 1994.

MARTES, Ana Cristina Braga. *Brasileiros nos Estados Unidos. Um estudo sobre imigrantes em Massachusetts*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

MARTINIELLO, Marco. “Integración y diversidad en una Europa multicultural”. *Revista Vanguardia Dossier*. n. 22. Enero/Marzo. Barcelona: La Vanguardia ediciones S.L. 2007

MEJÍA, Norma. *Transgenerismos. Una experiencia transsexual desde la perspectiva antropológica*. Barcelona: Edicions Bellaterra, Série general universitaria, 2006.

PARELLA, Sônia, SOLÉ, Carlota Y CAVALCANTI, Leonardo. “Una aproximación cualitativa a las remesas de los inmigrantes peruanos y ecuatorianos en España y su impacto en los hogares transnacionales”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. Número 116. Octubre-diciembre de 2006. P. 241 a 257.

- PATRÍCIO, Maria Cecília. *Travestismo. Mobilidade e Construção de Identidades em Campina Grande*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós Graduação em Antropologia da Universidade Federal de Pernambuco. Recife, mimeo, 2002.
- PISCITELLI, Adriana. “Entre a praia de Iracema e a União européia: turismo sexual internacional e migração feminina”. PISCITELLI, Adriana, GREGORI, Maria Filomena, CARRARA, Sérgio. (Org.) *Sexualidades e Saberes: Convenções e Fronteiras*. Ed. Garamond. RJ: 2004.
- Revista Triunfo*. Espanha, 1977.
- SALES, Tereza, “Novos fluxos migratórios da população brasileira”. *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*. Campinas, 8 (1/2), 1991.
- \_\_\_\_\_. *Brasileiros longe de casa*. São Paulo: Cortez, 1999.
- SAYAD, Abdelmalek. *A imigração. Ou os paradoxos da alteridade*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.
- SCIORTINO, Giuseppe. “Algunos elementos para comprender a los ‘irregulares.’” *Revista Vanguardia Dossier*. Número 22. Enero/Marzo. Barcelona: La Vanguardia ediciones S.L. 2007.
- SCHEPPER-HUGHES, Nancy. “Bodies for Sale - Whole or in Parts”. *Body and Society*, Vol. 7 (2-3): 1-8. London, Thousand Oaks and New Delhi: SAGE Publications, 2001a.
- \_\_\_\_\_. “The Global Traffic in Human Organs”. A Report Presented to the House Subcommittee on International Operations and Human Rights, United States Congress on June 27, 2001b.
- SILVA, Sandro José da. *Entre plumas, interdições e reivindicações: discursos e imagens sobre a homossexualidade masculina na cidade do Recife na década de 1970*. Monografia apresentada no Departamento de História da Universidade Federal Rural de Pernambuco. Recife, 2008.
- WACQUANT, Loïc. *Corpo e Alma. Notas etnográficas de um aprendiz de boxe*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.
- \_\_\_\_\_. “Putas, escravos e garanhões: Linguagens de exploração e de acomodação entre boxeadores profissionais”. *Revista Mana*. 6 (2), p. 127-146, 2000.

# Brahimi+10: an approaching decade of political challenges and the echoing lessons from the UN Transitional Administration of East Timor

Rodrigo Penna

**T**he *Report of the Panel on United Nations Peacekeeping Operations* can be seen as a milestone in the recent history of UN's endeavours to mitigate the impact of wars and civil violence. Conventionally known as the *Brahimi Report* – named after the panel's chairman Lakhdar Brahimi – it was commissioned to analyse the history of peacekeeping operations, to assess their challenges and 'to make frank, specific and realistic recommendations for change'.<sup>1</sup> The report was made available by UN's Secretary-General on August

2000, a time when the organization had already collected a series of setbacks, failures and rich experiences from the overwhelming number of peacekeeping operations throughout the 1990s. Never in history had the UN been demanded so much to take on complex and numerous roles in averting conflicts. In a time when the organization increasingly prioritized discussions on internal reforms, the Brahimi Report looked into the future and reorganization of peacekeeping operations – surely the most visible and judged functions of the United Nations.

In 2010, the Brahimi Report completes ten years and has contributed to vigorous discussions on the feasibility of its recommendations. It raised critical points on the needs of conflict prevention, on the limitations of information gathering and planning, on the delays to engage, as well as on general operational hindrances faced by the United Nations. However, the Brahimi Report concentrated on technical areas instead of drawing an essential focus on politics and political strategies that peacekeeping operations should consider in the field. If the UN is a political organization *par excellence* and increasingly engaged in building institutions, in social engineering and in consolidating governance arrangements, it must confront the unending challenges faced in the interaction with local political domains. This has a special meaning when considering complex peacebuilding scenarios and when the UN acts as a

---

*Rodrigo Moreira Penna é Mestre em Conflito, Segurança e Desenvolvimento pelo Departamento de Guerra da King's College da Universidade de Londres. Com experiência em agências especializadas das Nações Unidas em Genebra e no Brasil, trabalhou para a Organização Internacional do Trabalho nas áreas de trabalho infantil, tráfico de pessoas e migrações laborais, atuou em projetos da Agência Europeia de Defesa. Atualmente, é Coordenador de Cooperação Internacional na Assessoria de Relações Internacionais do Superior Tribunal de Justiça (STJ). É um membro do think-tank britânico Chatham House - Royal Institute of International Affairs..*

transitional authority (such as in Kosovo, Afghanistan and East Timor). This article focuses on such political areas that have been missed out by the Brahimi Report – either unintentionally or on purpose. The objective is to contribute to a more general reflection on the political challenges faced by the UN since the launch of such report almost a decade ago.

For such reflection to take place, the case of the UN intervention in East Timor provides unequivocal lessons of how sensitized the operation should have been concerning local political issues in order to sustain peace and governance. This article covers issues overlooked in East Timor in order to understand the deficiencies of the Brahimi Report and to apply such lessons to the political challenges in contemporary peacebuilding missions. For that, a focus is drawn onto the level of participation granted to local political forces from the start of a UN operation. These lessons are able to fill in a part of the gaps concerning political recommendations in the Brahimi Report. Accordingly, they intend to expand the analysis on the deficiencies of UN complex peacebuilding operations in light of the approaching 10-year birthday of such report.

### UN's transitional authority (versus ?) local politics

When the Brahimi Report was launched in 2000, not only the UN Secretariat wanted to exorcize haunting memories from failed missions, but the report was born into a transforming era of peacebuilding doctrine. One year later, a new paradigm would be expressed into the *Responsibility to Protect* report and later endorsed by the United Nations. It argued that international security should be centred on people and not exclusively on states. State sovereignty would depend on complying with perceived state functions, such as guaranteeing the concept of *human security*. Amartya Sen argues that this would involve the creation of 'political, social, environmental, economic, military and

### When the UN assumes the role of an interim government, the organization has to deal directly with local political dynamics in order to guarantee the success of peacebuilding goals.

cultural systems that together give people the building blocks of survival, livelihood, and dignity'.<sup>2</sup> If a state systematically and chronically defies its responsibilities, the international community (legally through the UN) would have to be held responsible for intervening. The new doctrine breaks with the traditional Westphalian world of 'airtight' sovereignties, and thus, has provided an ethical basis to legitimise full scale interventions in the name of humanitarian protection.

This new *ethos* has been crucial in the last decade of complex peacebuilding interventions, particularly where the UN has acted as an interim government. In these new

types of mandates, comprehensive approaches are undertaken in order to promote the broader concept of *human security*. Therefore, not only military or policing measures are put in place – in tune with traditional peacekeeping – but also measures to foster social, political and economic development.

Additionally, the fact that complex interventions had to deal with local political arenas prompted the UN to be heavily concerned with promoting *governance*. According to Kofi Annan, 'good governance at the local, national, and international levels is perhaps the single most important factor in promoting development and advancing the cause of peace'.<sup>3</sup> Governance is a decision-making process that is 'participatory, consensus orientated, accountable, transparent, responsive, effective and efficient, equitable and inclusive, and it follows the rule of law'.<sup>4</sup> In light of this, this article maintains that the UN has failed to comply with several basic criteria of governance, especially *participation*, *inclusiveness* and *responsiveness* to local demands and realities. This failure is due to misunderstanding and neglect of the dynamics of local politics – an aspect that should have been assessed more thoroughly by the Brahimi Report.

When the UN assumes the role of an interim government, the organization has to deal directly with local political dynamics in order to guarantee the success of peacebuilding goals. Transitional administrations aim 'to rescue people from the effects of arbitrary or ineffective government and to help them acquire the skills needed for stable enlightened self-rule'.<sup>5</sup> As Guttieri and Piombo note, interim governments bridge old and new orders of rule and 'occurs in a hinge in history, a central point upon which future national – and at times international – stability depends'.<sup>6</sup> Due to the nature of interim governments headed by UN peacebuilding mandates, they offer valuable examples of the tensions created between the arriving international political structure and the political life in place.

These tensions are central in defining the quality of governance strategies and the prospects for long-term political stability.

The operation in East Timor by UNTAET<sup>7</sup> between 1999 and 2001 has represented so far the apex of UN's functional role, where it had an 'ultimate authori-

ty of a kind that in the contemporary international system is reserved for sovereign states'.<sup>8</sup> However, the experience is not isolated in history. It seems to be an evolution of the UN towards increasingly complex operations, particularly where it is demanded to *be* a transitional government – similar to what actual countries have undertaken in mandates from the League of Nations and in trusteeships. Suhrke recalls previous examples in Cambodia and Kosovo, while Mortimer suggests that in the future 'the demand for international intervention and administration is potentially very large'.<sup>9</sup> Therefore, if this tendency grows, the Timorese example can enlighten some of the *do's* and *don'ts* on how

the UN should act more effectively in local political arenas.

### Hybrid administrations: respect to local political life

When Security Council Resolution 1272 authorised UNTAET as the new peacebuilding operation in East Timor, it prescribed full authority to the transitional administrator to hold executive, legislative and security powers. The designated SRSG (Special Representative of the Secretary General) was Sergio Vieira de Mello. His mission aimed to bridge the long colonial past of the territory to a future of complete independence – an autonomy expres-

### As long as absolute powers were concentrated around one person immune from prosecution according to international law, UN's transitional administration of East Timor was alike benevolent despotism, as Sergio Vieira de Mello himself recognized later.

sed in both developmental and political dimensions.

However, as long as absolute powers were concentrated around one person immune from prosecution according to international law, UN's transitional administration in East Timor was more alike *benevolent despotism* – as De Mello himself recognized later.<sup>10</sup> Jarat Chopra critically called UNTAET the 'UN's Kingdom of East Timor', while others compared De Mello's powers as 'those of a Roman provincial governor'.<sup>11</sup> The concentration of absolute powers added to deficient planning of the transitional administration in East Timor, to a misunderstanding of the local political environment, and to a lack of clear guidelines on political interactions between international and domestic authorities.

Too much attention was given to build a civil service in the weberian perspective – that is, apolitical, neutral, bureaucratic and embodying rational-legal authority. This was probably justifiable due to the emergency to foster development in East Timor and to counter pressing humanitarian issues. On this, the UN had already proven to perform effectively in some operations in the past. However, the process of institutionalization cannot precede politics. In the case of East Timor, the fact it had never had an indigenous *state* does not mean it was an empty political shell, or *terra nullis* as called by Suhrke. In line with Chopra and Hohe,

There is never a vacuum of power on the ground. Even when there is the complete absence of an identifiable state government or any semblance of government institutions (...) traditional structure evolve, social organization is re-defined, and people continue to survive, filling the space.<sup>12</sup>

The reluctance to recognize Timorese political forces and to involve them from the start had negative impacts on the legitimacy and effectiveness of UNTAET. It also proved troublesome for the stability of East Timor.

Since the first movements for independence consolidated in 1975, the territory has counted with growing nationalist forces and political organizations that channelled the approach of national unity. Although there were different factions and views in such movement, the leader Xanana Gusmao skilfully managed to arrange them under a single political umbrella favouring independence – that is, the CNRT or the National Council of Timorese Resistance. As Goldstone argues, the CNRT therefore proved to be the 'obvious choice' in the search for an interlocutor in the early days of the mission.<sup>13</sup> The UN Department of Political Affairs (DPA) had already used the CNRT as the prevalent Timorese voice in negotiations much before the deployment of the transitional administration. Nonetheless, why did the UNTAET decided to see Xanana Gusmao and the CNRT as distant consultants and not as early constructive players in government decisions?

There is no doubt that the UN principle of *neutrality* is fundamental to understand such attitude. As Suhrke notes, this is the 'dominant institutional culture in the DPKO'<sup>14</sup>, namely the Department of Peacekeeping Operations held responsible for the mission. The dilemma lied on the fact that 'the CNRT was not a sovereign entity, [being] relegated to the conceptual category of a faction'.<sup>15</sup> As elections were the later objective anyway, representative political forces could arguably be legitimised democratically after the UN mission constructed proper institutions and frameworks. However, although the principle of neutrality and the respect for elections must be privileged always, they cannot override local political authorities and structures in place. In East Timor, the early vision of the transitional administration seemed to be: as I cannot work with *everybody* or *anybody*, I prefer to work with *nobody*.

As Chopra notes, 'while De Mello has tried to avoid *politicizing the environment*, a transitional administration cannot afford to be above politics'.<sup>16</sup> In this case, the CNRT was not a party or mere faction, but a 'distinctive creature, requiring a different approach'.<sup>17</sup> The CNRT 'overwhelmingly represented pro-independence political perspectives'.<sup>18</sup> Therefore, the recognition of the CNRT as a player was possible and desirable without colliding against DPKO's standards and institutional culture. Neutrality is definitely a principle, but should not be a dogma. This is especially relevant when prevailing and legitimate political actors are recognized to channel some of the identities and anxieties of the local population. A transitional administration, aiming to affirm its own authority and effectiveness, should not put this aside.

In practical terms, the failure to promote political inclusiveness from the beginning has a negative impact onto: (a) the legitimacy of the international administration; (b) the coherence between institutional models and future political arrangements; and (c) the *ex-post* governance, po-

litical stability and development. Therefore, participation is not only a matter of abiding to liberal principles. It is primarily a pragmatic approach to overcome major challenges faced by complex peacebuilding operations.

Concerning legitimacy, it is undeniable that the United Nations enjoys a popular perception as an organization working for the “greater good” and one that is legally supported by international standards. At least in East Timor, that was the mood at the reception of UNTAET, as it ‘enjoyed a degree of legitimacy, chiefly as the agency of East Timor’s coming to independence.’<sup>19</sup> However, as argued before, East Timor had never been an empty political shell. Traditional authorities ruled villages, while pro-independent leaders (mainly in the CNRT) seemed to condense broader nationalist forces. Therefore, a fault line was present between *de jure* legitimacy of the transitional administrator and *de facto* legitimacy gravitating around indigenous political voices.<sup>20</sup> Furthermore, the UNTAET did not manage ‘to enjoy the legitimacy that was expected to accrue to the elected indigenous government that it was mandated to create.’<sup>21</sup> Therefore, in line with Goldstone’s arguments, it ‘exemplified a tension inherent in UNTAET’s mandate, between the extraordinary powers theoretically available to it and the limited powers that it was able to exercise in practice.’<sup>22</sup>

As seen in the case of East Timor, the UN transitional administration had a peak of legitimacy at its beginning and then gradually fell. The “benevolent” absolute powers of the De Mello soon began to echo imperial or neo-colonialist impressions. As Guttieri and Piombo put it, ‘the responsibility to protect introduces a new paternalism that overrides the notion of indigenous rights to rule.’<sup>23</sup> From

## **The reluctance to recognize Timorese political forces and to involve them from the start had negative impacts on the legitimacy and effectiveness of UNTAET. The fact that East Timor had never had an indigenous state does not mean it was an empty political shell.**

that point, the UNTAET started to be more inclusive only after strong international and local pressures. Albeit such flexibilization, the transitional administration was far from letting Timorese to have an active participation in civil service and in political decision-making until elections were held.

The pragmatic importance of maintaining a more constant level of legitimacy lies on the fact that transitional administrations must buy *time*. Time is essential not only to build stable institutions and local skills, but also to accommodate political elites, to lever local support, to buffer dilapidating criticisms, and to prepare the population for democratic elections. Including political elites from the

start make them feel part of the process and it benefits the transitional administration with essential insights into the local culture, popular anxieties and into several peculiarities of the country. Inclusiveness is not only a strategy to discourage criticisms that taint the legitimacy of peacebuilding operations; rather, it is an effective in-job-training of governance. It allows mutual adaptation: first, the adjustment of the international structure into local demands and realities; and, in exchange, the adjustment of political elites into the institutional frameworks set by accepted international standards and procedures. Richard Caplan argues that ‘early devolution of responsibility allows the local population to learn from their experiences under the watchful eye of international specialists who may not be able to remain very long in a territory.’<sup>24</sup> It is normal for transitional governments to be reluctant to involve local political authorities into the early stages of intervention – particularly when they had been the belligerent parties beforehand. Nonetheless, although involving political elites into early decision-making does not guarantee success, not involving them is a certain path to failure.

In the case of elections, if they do represent a pivotal point when political participation and sovereignty is finally returned to the local population, then its importance impels a greater level of preparation. The thorough research conducted by Andrea Molnar reveals that one month prior to elections ‘many people were still confused as to what elections [were] about.’<sup>25</sup> Furthermore, ‘not a single person polled cited elections as an important aspect of democracy.’<sup>26</sup> These facts verify that the Timorese population was not yet prepared to liberal and democratic institutions only 20 months after the beginning of UNTAET.

There is no doubt that elections should have been postponed and that ‘elections cannot be held too early in the process to allow new political forces to coalesce into coherent parties capable of running election campaigns.’<sup>27</sup> In fact, however, elections would not have managed to be postponed since UNTAET could not withstand anymore those political pressures demanding devolution of power. Arguably, if it had been inclusive enough from the start, UNTAET could enjoy a longer legitimacy lifespan and effectiveness.

In the attempt to prepare a country for independence or for a stable post-conflict reality, the UN is compelled to review its attitudes on what level of interaction it should have with local political players. As Dahrendorf recalls in the case of East Timor, UNTAET faced the existential dilemma of either being a political player or a political arbiter.<sup>28</sup> However, instead of adopting one or the other alternative, a *via media* could be envisaged. A dual or *hybrid* transitional government between international and local political elites should be pursued. If coexistence in executive and legislative spheres proves to be impossible, then the

separation of legal and political authority could be another arrangement – as conceptualized by the UN/DPA.<sup>29</sup>

As transitional administrations have been the most complex and fragile operations conducted by the UN and international coalitions in the last decade, not only operational and technical hindrances should be analysed. Ten years after the Brahimi Report, good governance will be achieved only after more thorough assessments and frank recommendations decide to outspoken the political engineering among international administrations, national players and traditional authorities at local levels.

## End notes

<sup>1</sup> United Nations (2000), p. 1

<sup>2</sup> Sen and Ogata (2003), p. 4

<sup>3</sup> Id., p. 11

<sup>4</sup> United Nations (2006), p. 3

<sup>5</sup> Mortimer (2004), p. 13

<sup>6</sup> Guttieri and Piombo (2007), p. 3

<sup>7</sup> UNTAET – United Nations Transitional Administration in East Timor

<sup>8</sup> Suhrke (2001), p. 2.

<sup>9</sup> Mortimer, op. cit., p. 12

<sup>10</sup> De Mello in Chopra (2000), p. 35

<sup>11</sup> Fairlie (2002), p. 1068

<sup>12</sup> Chopra and Hohe (2004), p. 298

<sup>13</sup> Goldstone (2004), p. 89

<sup>14</sup> Suhrke (2001), p. 8

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> Chopra (2000), p.33

<sup>17</sup> Suhrke, op.cit., loc.cit.

<sup>18</sup> Chopra, op.cit., loc.cit.

<sup>19</sup> Dahrendorf (2003), p. 276

<sup>20</sup> Suhrke (2001), p.3

<sup>21</sup> Dahrendorf, op.cit., loc.cit.

<sup>22</sup> Goldstone (2004), p. 90

<sup>23</sup> Guttieri and Piombo (2007), p. 19

<sup>24</sup> Richard Caplan in Baskin (2004), p. 124

<sup>25</sup> Andrea Molnar in King (2003), p. 749

<sup>26</sup> King, op. cit, p. 750

<sup>27</sup> Guttieri and Piombo (2007), p. 22

<sup>28</sup> Dahrendorf (2004), p. 280

<sup>29</sup> Suhrke (2001), p. 9

## References

Baskin, Mark (2004), “Between Exit and Engagement”, *Global Governance*, Vol. 10, 7 (Boulder: Lynne Rienner Publishers), pp. 119-137.

Bellamy, Alex J. and Williams, Paul (2004), “Conclusion: What Future for Peace Operations? Brahimi and Beyond”, *International Peacekeeping*, 11, 1 (London: Routledge), pp. 183-212.

Berdal, Mats and Caplan, Richard (2004), “The Politics of International Administration”, *Global Governance*,

Vol.10, 1 (Boulder: Lynne Rienner Publishers), pp. 1 – 5.

Berdal, Mats and Economides, Spyros, eds. (2007), *United Nations Interventionism: 1991 – 2004* (New York: Cambridge University Press).

Chesterman, Michael et al., eds. (2005), *Making States Work: State Failure and the Crisis of Governance* (Tokyo: United Nations University Press).

Chopra, Jarat (2000), “The UN’s Kingdom of East Timor”, *Survival*, vol. 42, 3, Autumn 2000 (London: International Institute for Strategic Studies), pp. 27-39.

Chopra, Jarat and Hohe, Tanja (2004), “Participatory Intervention”, *Global Governance*, Vol.10, 1 (Boulder: Lynne Rienner Publishers), pp. 289-305.

Cotton, James (2007), “Timor-Leste and the discourse of state failure”, *Australian Journal of International Affairs*, 61, 4 (London: Routledge), pp. 455-470.

Dahrendorf, Nicola, ed. (2003), *A Review of Peace Operations: a Case for Change* (London: Conflict, Security and Development Group, International Policy Institute - King’s College London).

Fairlie, Megan A. (2003), “Affirming Brahimi: East Timor Makes the Case for a Model Criminal Code”, *American University International Law Review*, 5 (Washington: American University, Washington College of Law), pp. 1059-1102.

Goldstone, Anthony (2004), “UNTAET with Hindsight: the Peculiarities of Politics in an Incomplete State”, *Global Governance*, Vol.10, 1 (Boulder: Lynne Rienner Publishers), pp. 83-98.

Guttieri, Karen and Piombo, Jessica, eds. (2007), *Interim Governments: Institutional Bridges to Peace and Democracy* (Washington: Endowment of the United Nations Institute of Peace).

Hohe, Tanja (2002), “The Clash of Paradigms: International Administration and Local Political Legitimacy in East Timor”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 24, 3 (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies), pp. 569-589.

King, Dwight Y. (2003), “East Timor’s Founding Elections and Emerging Party System”, *Asian Survey*, Vol. 43, 5 (Berkeley: University of California Press), pp. 745-757.

Kingsbury, Daniel and Leach, Michael, eds. (2007), *East Timor: Beyond Independence* (Victoria: Monash Asia Institute).

Langford, Tonya (1999), “Things fall apart: state failure and politics of intervention”, *International Studies Preview*, Vol.1, 1 (Tucson: International Studies Association), pp. 59-79.

Millet, Fabien Curto and Rathinasabapathy, Radhika

- (2001), "East Timor: the Building of a Nations – An Interview with Sergio Vieira de Mello", *Europa Magazine*, November 2001 (Oxford: European Affairs Society).
- Mortimer, Edward (2004), "International Administration of War Torn Societies", *Global Governance*, Vol. 10, 7 (Boulder: Lynne Rienner Publishers), pp. 7-14.
- Sen, Amartya, and Ogata, Sadako, eds. (2003), *Commission on Human Security* (New York: Commission on Human Security).
- Shoesmith, Dennis (2003), "Timor-Leste: Divided Leadership in a Semi-Presidential System", *Asian Survey*, Vol. 43, 2 (Berkeley: University of California Press), pp. 231 – 252.
- Suhrke, Astri (2001), "Peacekeepers as nation-builders: dilemmas of the UN in East Timor", *International Peacekeeping*, Vol. 8, 4 (London: Routledge), pp. 1-20.
- United Nations (2000), *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, A/55/305.
- United Nations (2006), *Transforming Conflict and Promoting Good Governance through Peace Processes*, Operational Guidance Note, UN Peacemaker (New York: United Nations, Department of Political Affairs).

# Globalização e novos atores internacionais: um processo contra-hegemônico

Hélio Michelini Pellaes Neto

A compreensão do fenômeno da globalização torna-se cada vez mais relevante ao nível das unidades políticas não soberanas, porém autônomas, institucionalizadas em âmbito regional ou local, porquanto marcos territoriais capazes de vislumbrar oportunidades em um mar de dificuldades e de contabilizar, paralelamente, experiências e competências endógenas que podem vir a constituir os alicerces de um mundo mais justo.

Uma abordagem do fenômeno da globalização, tal qual proposta por Gilberto Sarfati, nos remete à idéia de um processo evolutivo inerente à história da humanidade. Desta forma, pese à vigência de diferentes enfoques aplicados à análise de um fenômeno altamente complexo, o autor empresta-nos o seguinte conceito:

“(...) defino a globalização como o processo no qual as tradicionais barreiras entre os Estados caem, fruto do avanço tecnológico, que possibilita intensa troca de informações entre as pessoas no mundo. Esse fenômeno é observado virtualmente em todos os aspectos das relações humanas,

---

*Helio Michelini Pellaes Neto é consultor no âmbito da cooperação internacional para o fortalecimento institucional, mestre e doutorando em cooperação internacional pela Universidad Complutense de Madrid, Espanha, pesquisador do NUPRI e professor de Relações Internacionais da Fundação Armando Álvares Penteado, em São Paulo, Brasil. Seu email é heliomichelini@hotmail.com.*

incluindo não somente a economia, como também a cultura, meio ambiente, educação, imprensa etc.” (Sarfati, 2006, p. 318)

Complementando a lição, Sarfati afasta terminantemente os reduzidos cortes cronológicos aos quais muitas vezes o processo é submetido, escrevendo que:

“Trata-se de um processo, pois, sempre que a tecnologia dá saltos, a tendência de aproximação é acelerada, como na época dos descobrimentos marítimos ou com a expansão de redes ferroviárias e de tecnologias revolucionárias de comunicação, como o telégrafo.” (Sarfati, 2006, pp. 318-319)

Jagdish Bhagwati, a seu turno, destaca a necessidade de “gerenciamento” do processo, alegando ser esta justamente a cautela necessária para que a globalização culmine em benefícios que alcançam diversas esferas da vida em sociedade. Sob este enfoque, ou seja, apostando nos efeitos benéficos que o processo é capaz de ensejar, o professor indiano, com lucidez, recorda que:

“(...) a questão do gerenciamento adequado da globalização requer atenção à velocidade com a qual a globalização deve ser orquestrada.” (Bhagwati, 2004, p. 37)

Em seguida o autor avança, eliminando quaisquer dúvidas sobre sua avaliação do processo<sup>1</sup>:

“(...) a globalização precisa ser administrada de forma tal que seus efeitos fundamentalmente benéficos sejam garantidos e reforçados. Sem esse gerenciamento sábio, ela corre riscos.” (Bhagwati, 2004, p. 38)

Observando, portanto, maior ou menor velocidade, podemos deduzir que o “gerenciamento adequado” da globalização impõe uma reflexão endógena concernente aos ajustes e às inovações de efetivo interesse regional ou local. Quando isto ocorre, sendo privilegiada a inovação e composta, por derradeiro, uma engrenagem propulsora capaz de romper o curso inerte de determinadas estruturas e pautas sociais (Bhagwati, 2004, p. 249), o fenômeno da globalização vem sugerir a leitura da realidade contemporânea a partir de novos princípios, novos valores, novas metas e novos objetivos. Neste plano, oportunas são as palavras de Ulrich Beck, para quem:

“(…) o debate sobre a globalização nas sociedades científicas é a prova e a promessa de uma polêmica produtiva na busca por pressupostos básicos, imagens sociais e unidades de análise capazes de substituir a axiomática nacional-estatal” (Beck, 1999, p. 56).

Na esteira de Beck, vale frisar, reconhecendo a validade do fomento a padrões inovadores de comportamento político, financeiro, comercial, tecnológico e cultural, entendemos que a globalização caracteriza um mundo em movimento, evidentemente interdependente<sup>2</sup> e ditado pela noção de “governança” que, conforme estabelecida por Rosenau<sup>3</sup>, projeta-se globalmente, inobservando limites fronteiriços e incorporando distintas modalidades institucionais ao rol dos novos atores internacionais, distanciando-se, notadamente, da mais limitada noção de governo.

Ilumina-se, assim, uma nova estrada, pela qual navega toda sorte de instituições, rumo a um conglomerado de interesses conjugados e relativamente ordenados, embora desprovidos da tutela de uma autoridade supranacional, crescendo o número dos analistas que anotam o enriquecimento do papel pro-

## **Frente ao processo de globalização, cabe aos gestores regionais e locais munir-se de racionalidade e pragmatismo para que a defesa de seus interesses contemple certo grau de sustentabilidade.**

tagonizado por nichos de poder outrora obscurecidos pela onipresença do Estado-Nação nas relações internacionais<sup>4</sup>.

Justificando o impulso deste leque internacionalista, Marie-Claude Smouts escreveria que:

“Em menos de um século, a imagem da sociedade internacional passou do modelo da ‘comunidade de Estados civilizados’, todos orientados para a competição e perseguindo os mesmos objetivos egoístas de poder e de interesse nacional, para o de uma ‘sociedade civil mundial’ heterogênea, multicentrada, em busca de espaço público e de regulação.” (Smouts, 2004, p. 129)

Pois bem, à luz da lição de Smouts é forçoso reconhecer um estímulo contra-hegemônico presente no fenômeno da globalização, na medida em que o mesmo tende a facilitar a defesa, em seara internacional, de interesses e identidades regionais ou locais, sumariamente legítimos e naturalmente heterogêneos. E nesta linha de raciocínio, precisas são as palavras de Norbert Bilbeny, senão vejamos:

Antes de la globalización se defendía la igualdad para conseguir cosas idénticas para todos: el respeto a la dignidad humana, la satisfacción de las necesidades básicas, la posesión de los mismos derechos y oportunidades. Todo eso sigue vigente en la sociedad global, pero ésta nos hace pensar por primera vez en la igualdad para obtener cosas distintas entre sí. La Egalité del triple lema de la Revolución Francesa se ha quedado pequeña en su acepción original. Hoy pedimos también la igualdad ‘para la diferencia’. Y no se trata de ningún contrasentido, pues lo contrario de la igualdad no es la diferencia, sino la desigualdad (Bilbeny, 1999, p.118).

Resta, portanto, válido afirmar que a heterogeneidade em tela alcança, quando não justifica, a complexidade da sociedade internacional<sup>5</sup>, eis que, em meio ao processo da globalização, as identidades e interesses regionais ou locais, por excelência diversificados, são levados à exposição e consagração internacionais, passando a usufruir de visibilidade que jamais lhes fora conferida.

Confirmado um cenário amplamente favorável à emergência global de unidades politicamente organizadas a partir dos âmbitos regionais ou locais, notamos, atualmente, a especificidade definindo a totalidade, e o micro explicando o macro.

Paralelamente, no entanto, alguns obstáculos impõem-se ao êxito de uma empreitada do gênero, sendo os mesmos, em grande parte, associados à falta de consenso ou à falta de pragmatismo, carências comuns entre as instâncias insurgentes.

Ora, no que diz respeito ao consenso, cabe recordar que, se analisarmos, por exemplo, apenas as expectativas dos países em desenvolvimento, constatamos que a aproximação das suas respectivas agendas centrais, se em alguns momentos revelou-se facilitada<sup>6</sup>, conheceu significativo desgaste ao ser apresentada a fases especialmente críticas, tais como aquela inaugurada pelo impasse observado no seio do Movimento dos Não-Alinhados, no qual o foco original de uma iniciativa voltada à construção da paz viu-se desviado para albergar o legítimo clamor anticolonialista, ou bem mais recentemente, em face do contundente pólo de instabilidade imposto ao ainda esperançoso Grupo dos 77, no qual o foco original voltado à promoção do desenvolvimento econômico

parece dar lugar ao igualmente legítimo, porém em certos casos inoportuno, clamor pela manutenção de medidas protecionistas destinadas a subsidiar determinados setores da economia interna de alguns membros (Santos, 2006, pp. 106-151)<sup>7</sup>.

Com efeito, muito embora a alta política explicita a justa percepção, de parte dos países em desenvolvimento, das vantagens que lhes conferem os foros multilaterais em relação aos bilaterais<sup>8</sup>, as entrelinhas das manifestações oficiais estabelecem a necessidade de se refletir sobre as bases estruturais que deverão inaugurar um “multilateralismo regionalizado” (Baldwin, 2006), porquanto apresenta, o modelo vindouro, potencial alternativo para o vislumbre de decisões satisfatoriamente fundamentadas no consenso.

Conseqüentemente, se há fragilidade no processo de conjugação de interesses internacionalmente representados por governos centrais, que diríamos daquele que busca a aproximação de interesses correspondentes às esferas descentralizadas de poder, por vezes tão diversificadas quanto geograficamente distantes?

Nesta linha, valioso observar que as últimas décadas contribuíram para que se alcançasse a compreensão de que a atenção internacional conferida ao ambiente endógeno deve, sobretudo, respeitar os termos impostos pelas partes então beneficiadas, sendo que das últimas requer-se, em contrapartida, o cuidado de evitar ultrapassados modelos de assistência técnica que, em última instância, pouco fazem além de traduzir ingerências e manipulações sumariamente inoportunas (Landau, 1959, p.85)<sup>9</sup>.

Desta forma, identificado um ideal de controle regional ou local sobre o processo de desenvolvimento, cumpre resgatar, novamente, a lição de Ulrich Beck, para quem determinadas manobras logram politizar o fenômeno da globalização e, com isto, potencializam os seus respectivos benefícios (Beck, 1999, p. 225).

Neste sentido, o sociólogo alemão projeta uma dezena de “respostas à globalização”, as quais devem ser promovidas pelo Estado “glocal”<sup>10</sup>. Note-se que, ao definir a cartilha, as diretrizes sugeridas por Beck limitam-se à esfera estratégica, sem esclarecer ou pré-determinar o curso das perspectivas ou debates por serem inaugurados em seara internacional, mediante protagonismo exclusivamente regional ou local.

Atento, portanto, à forma, sem especificar o conteúdo, Beck amplia as margens de um diálogo acorde com interesses endógenos, evitando antecipar expectativas que somente podem ser levantadas pela parte interessada, sob pena de se estar reproduzindo modelos nem sempre válidos<sup>11</sup>.

Fato é que, frente a um irreversível processo de globalização que tende a conformar-se em impulso catalisador de oportunidades de desenvolvimento,

expondo fortalezas, mas também debilidades institucionais, incumbe aos gestores regionais e locais munir-se de racionalidade e pragmatismo para que a defesa de seus interesses contemple, finalmente, certo grau de sustentabilidade.

## Notas

<sup>1</sup> Entre os que se revelam atentos aos efeitos nocivos da globalização, cabe listar, pelo peso científico incontestado, os trabalhos de Sciller, 2001 e Stiglitz, 2002.

<sup>2</sup> Resta-nos evidentemente impossível aprofundar, neste estudo, o tratamento dos diferentes matizes da Teoria das Relações Internacionais, cabendo esclarecer, não obstante, que a referência que ora nos escapa, às teorias da interdependência, espelha a nossa compreensão das mesmas como parte de um esforço que decorre de certa dose de realismo adequado à quarta parte do Séc. XX, o que encontra amparo científico (Picazo, 2004, p. 176) e, em última instância, nos parece favorecer o pragmatismo almejado ao início do Séc. XXI. Por outro lado, cabe, ainda, reportar ao abrangente trabalho realizado nesta esfera, já citado, de autoria de Gilberto Sarfati (Sarfati, 2006).

<sup>3</sup> Segundo o autor, “(...) governo sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder de polícia que garante a implementação das políticas devidamente instituídas, enquanto governança refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências. Em outras palavras, governança é um fenômeno mais amplo do que governo; abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não-governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas” (Rosenau e Czempiel, 2000, pp.15-16).

<sup>4</sup> Ensina, a professora Odete Maria de Oliveira, que “Em síntese, nessa polêmica paradigmática das Relações Internacionais, os autores se dividem em torno de dois entendimentos: a) de que a disciplina deve ser moldada teoricamente através de um único modelo operacional de interpretação, vale dizer, de um sistema dentro do qual os Estados são seus principais componentes; b) argumentam o contrário, a maioria dos autores e nós nos filiamos a esses, que a diversidade teórica não constitui uma fraqueza ou debilidade das Relações Internacionais, mas decorrência própria da complexidade do seu objeto de conhecimento: a sociedade internacional mundializada, abrangendo as relações transnacionais e as relações não-estatais — indivíduos e grupos sociais além das fronteiras — constituem um sistema total, onde estão inseridos, nessa instância, todos os atores internacionais, num jogo de diversificadas interações, cujas dimensões e primazias, em maior e menor grau, são interpretadas pelos diversos paradigmas, em que pesem as lacunas e insuficiências implícitas que os mesmos apresentam.” (Oliveira, 2003, p. 134). Abraçando o tema, sob a ótica da cooperação oficial descentralizada, entendida como tal a de

caráter governamental, porém implementada por unidades não soberanas ou centrais, conferir Díaz Abraham, 2008, Hernández Ferreira, 2008, e Vigevani, 2004. Finalmente, com foco específico no papel da sociedade civil organizada, veja-se Marten e Witte, 2008, e Ianni, 2005.

<sup>5</sup> Sobre o conceito de sociedade internacional e os diferentes enfoques aplicados ao conceito, conferir Tostes, 2004.

<sup>6</sup> Algumas diretrizes lograram ajuste mínimo em seara internacional, entre as quais merecem destaque os titulados Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), definidos no marco das conferências internacionais realizadas ao longo da última década no âmbito das Nações Unidas, e reunindo mais de cento e noventa países em torno a oito objetivos, dezoito metas e quarenta e oito indicadores, cujo cumprimento deve dar-se no mais tardar em 2015, compondo a chamada Agenda 2015. Nesta esteira, os Estados signatários assumem o compromisso de implementar políticas públicas agrupadas em torno às seguintes vertentes: bem estar econômico (luta contra a pobreza e a fome); desenvolvimento social (educação, gênero e saúde); meio ambiente (sustentabilidade); e, participação democrática (gestão do sistema financeiro, dívida externa e acesso a novas tecnologias). Por conseqüência, diversos atores internacionais têm orientado sua colaboração, no marco da cooperação internacional ao desenvolvimento, no sentido da concretização das metas abrangidas pelos ODM, cujo reflexo denuncia um sério compromisso com a promoção da dignidade humana há muito pertinente (Iglesia-Caruncho, 2003).

<sup>7</sup> Frise-se o mais recente impasse gerado entre Índia e Estado Unidos, em um dos últimos suspiros da moribunda rodada Doha de negociações estabelecida no marco da Organização Mundial do Comércio. Na oportunidade, as posições da primeira e de um suposto aliado, o também emergente Brasil, constatarem-se divergentes, na medida em que as realidades dos problemas e dos interesses de ambos os países não se deixam compaginar.

<sup>8</sup> Mesmo ante o impasse experimentado no âmbito da OMC comentado acima, em nota publicada pelo periódico Folha de São Paulo, o Ministro das Relações Exteriores brasileiro, Celso Amorim, manifestou-se pelo prosseguimento das negociações em foro multilateral, eis que, segundo o Chanceler, “Os bilaterais não atendem aos objetivos de longo prazo” (Folha de São Paulo, Cad. B3, 04/09/2008).

<sup>9</sup> Um estudo abrangente a respeito da evolução histórica do Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento pode ser encontrado em Ayllón, 2006. Finalmente, abraçando o tema da cooperação internacional ao desenvolvimento, à luz das transformações que impõem o fenômeno da globalização, conferir o trabalho já citado de Smouts, 2004.

<sup>10</sup> Atento à multiplicidade das oportunidades atualmente disponibilizadas em escala global e aos interesses nelas implícitos, Beck proporia, ao Estado central, as seguintes “respostas” à globalização: 1) estímulo à efetividade da cooperação internacional; 2) adoção de um modelo de inserção internacional a partir da perspectiva de uma “soberania inclusiva”; 3) fomento à participação do trabalho no capital, mediante a substituição de salários por outras formas de renda, tais como a participação nos lucros e outras; 4) renovação do trabalho pelo conhecimento, mediante o fomento à educação

e à pesquisa; 5) apoio ao exercício da responsabilidade social empresarial ou corporativa, o que leva ao controle local e ao autocontrole empresarial; 6) promoção de uma ampla aliança envolvendo os setores público, privado e não-governamental, redistribuindo-se responsabilidades e competências; 7) definição de novos objetivos culturais, políticos e econômicos, baseados em inovação que leve em consideração as especificidades regionais ou locais e contribua para a promoção de uma revisão da identidade e da superioridade nacional em escala global; 8) apoio à configuração de novos nichos mercadológicos em caráter experimental; 9) fomento ao trabalhador autônomo, mediante a valorização do trabalho, e instrumentalização do gestor público, por meio do domínio de ferramentas metodológicas em busca de eficiência e produtividade; 10) consolidação de um novo contrato social capaz de inverter as lógicas que fundamental a exclusão e a injustiça social (Beck, 1999, pp. 226-268).

<sup>11</sup> Ilustrando detalhadamente o cenário internacional contemporâneo, o ilustre prof. Fernando Augusto Albuquerque Mourão conjuga diversos paradigmas emergentes em escala global que, segundo o autor, justificariam o postulado atual por uma Terceira Revolução Industrial. Neste contexto, seria possível extrair, de sua lição, em primeiro lugar, a necessidade de construção de uma ambiciosa política de apoio à internacionalização de médias e pequenas empresas e, em segundo, a necessidade de que sejam identificados e consolidados “novos mercados”, de modo a evitar situações de dependência e, em certos casos, de subserviência, manifestadas com relativa freqüência em seara internacional. Para atender a tais reivindicações, permitimo-nos avaliar, há de ser edificado um patamar sólido de diálogo internacional que inclua, a seu turno, a perspectiva das unidades políticas regionais e locais, e avance, com pragmatismo em face de resultados esperados a médio e longo prazo, em direção a instrumentos efetivos de cooperação internacional (Mourão, 2005).

## Referências

- Ayllón, Bruno. 2006. “O Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas”. *Revista de Economia e Relações Internacionais*. FAAP: São Paulo.
- Baldwin, Richard E. 2006. *Multilateralizing Regionalism: Spaghetti Bowls as Building Blocs on the Path to Global Free Trade*. In *The World Economy*. Oxford: UK.
- Beck, Ulrich. 1999. *O que é Globalização? equívocos do globalismo: respostas à globalização (tradução de André Carone)*. Paz e Terra: São Paulo.
- Bhagwati, Jagdish N. 2004. *Em Defesa da Globalização: como a globalização está ajudando ricos e pobres (tradução de Regina Lyra)*. Elsevier: Rio de Janeiro.
- Bilbeny, Norbert. 1999. *Democracia para la diversidad*. Ariel: Barcelona.
- Díaz Abraham, Leonardo. 2008. *La cooperación oficial*

- descentralizada: cambio y resistencia en las relaciones internacionales contemporáneas*. IUDC/UCM – La Catarata: Madrid.
- Hernández Ferreiro, Carlos. 2008. “Tomar la Cooperación Descentralizada en serio, o la crónica de un difícil equilibrio entre la política y las políticas públicas”. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*. No. 21. IUDC/UCM: Madrid.
- Ianni, Vanna. 2005. *La Sociedad Civil y cooperación internacional al desarrollo: enfoques teóricos y modalidades de acción*. IEPALA: Madrid.
- Iglesia-Caruncho, Manuel. 2003. *Acabar con la pobreza. Un reto para la cooperación internacional*. LDM: Madrid.
- Landau, Georges D. 1959. “Política Internacional e Assistência Técnica”. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Ano II. No. 6. IBRI: Brasília.
- Marten, Robert e Witte, J. Martin. 2008. “Transforming Development? The role of philanthropic foundations in international development cooperation”. *GPPI Research Paper Series*. Nº 10. GPPI: Berlin.
- Mourão, Fernando Augusto de Albuquerque. 2005. “Alca-Mercosul: Um Discurso Desfocado”. In Casella, Paulo B. e Sanchez, Rodrigo E. (coord.), *Quem Tem Medo da Alca. Desafios e Perspectivas para o Brasil*. Del Rey: Belo Horizonte.
- Oliveira, Odete Maria de. 2003. *Relações internacionais: estudos de introdução*. 1ª ed., 3ª tir. Juruá: Curitiba.
- Picazo, Paloma García. 2004. *Teoría breve de las relaciones internacionales*. Tecnos: Madrid.
- Rosenau, James N. e Czempiel, Ernest Otto. 2000. *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial (tradução de Sérgio Bath)*. UNB: Brasília; Imprensa Oficial do Estado: São Paulo.
- Santos, Sérgio Gil Marques. 2006. *A participação dos países em desenvolvimento no sistema multilateral de comércio*. Tese de Doutorado - FFLCH/Depto. de Ciência Política. USP: São Paulo.
- Sarfati, Gilberto. 2006. *Teorias das Relações Internacionais*. Saraiva: São Paulo.
- Sciller, Dan. 2001. *A globalização e as novas tecnologias*. Presença: Lisboa.
- Smouts, Marie-Claude. 2004. *As Novas Relações Internacionais: Práticas e Teorias*. UnB: Brasília.
- Stiglitz, Joseph E. 2002. *O mal estar na globalização*. Taurus: São Paulo.
- Tostes, Ana Paula B. 2004. “Identidades Transnacionais e o Estado. Viço e Temosia?” *Revista Lua Nova*, Nº 63 (<http://www.scielo.br/pdf/ln/n63/a03n63.pdf>). CEDEC: São Paulo.
- Vigevani, Tullo et al (orgs.). 2004. *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. EDUC: São Paulo; UNESP: São Paulo; EDUSC: Bauru.

# Some reflections on the return of IDPs in Pakistan

Fernando Cavalcante

**I**n this short essay, I draw attention to the situation of internally displaced persons (IDPs) in Pakistan, focusing specifically on the difficulties faced by them from the moment they decide to return their homes. Given the complexities of the socio-political and economic situation in the country, some of the issues raised here may also be extended to other contexts. To focus this proposal, I shall deal with the concepts and definitions of the United Nations (UN) Guiding Principles on Internal Displacements (henceforth simply *Principles*) and restrict the analysis to the Swat Valley region, where conflicts have caused the largest displacement of persons in Asia in 2007 (IDMC, 2008).

## On principles and concepts

First, however, let me address a few conceptual issues. From the readings of Frederico et al. (2007), I shall treat the displacement of persons simultaneously as a consequence of armed conflicts (albeit not only) and as a *process*, which begins at the moment people are forced to leave their homes. Thus, the issue of IDPs cannot be thoroughly understood merely in terms of artificial stages of displa-

cement, but as a whole process. Although the Principles (UN, 1998) adopt a sequential approach, I deem it useful to the objectives of this essay for the document highlights the problems most commonly faced by IDPs during the process of displacement and due to its broad acceptance by the international community.

Conceptually, the document considers internally displaced

persons or groups of persons who have been forced or obliged to flee or to leave their homes or places of habitual residence, in particular as a result of or in order to avoid the effects of armed conflict, situations of generalized violence, violations of human rights or natural or human-made disasters, and who have not crossed an internationally recognized State border (UN, 1998).

I stress two main ideas from this concept: the involuntary nature of displacement and its circumscription to states borders. Involuntary nature because these persons have not left their homes due to free will, but they were forced to do so as a consequence of natural disasters, generalised violence or armed conflicts – to mention but the few causes explicitly stated in the aforementioned definition.

Since they were forced to leave their homes and they can rarely take more than their own clothes, these persons inevitably need some form of protection, as they cannot ensure their livelihood by themselves. Such responsibili-

---

*Fernando Cavalcante é doutorando em Política Internacional e Resolução de Conflitos pela Universidade de Coimbra. Seu email é cavalcante\_fernando@yahoo.com.*

ty falls upon the state in which they are, once they have not “crossed an internationally recognized State border” – which would, therefore, turn them refugees. Hence, there is a clear influence of the traditional concept of state sovereignty in this working definition, and thus IDPs become a legitimate concern for the international community when that state refuses or is unable to guarantee such protection (Mooney, 2005).

### The internal conflicts of Pakistan

For decades, Pakistan has suffered from corruption, institutional inefficiency and recurrent autocratic military regimes. More recently, the country has experienced a relative increase in internal fighting when the then President Pervez Musharraf ceased support for the Taliban regime, becoming one of the main Washington allies in the Middle East – albeit this is a rather dubious relationship (The Economist, 2008). Since then, in addition to supporting actions of intelligence, Islamabad has sent troops to combat Taliban in the large border with Afghanistan, especially in the Federally Administered Tribal Areas (FATA) and the North West Frontier Province (NWFP) – wherein the Swat Valley is located.

In the 1990s, the inhabitants of the province witnessed the emergence of the *Tehreek-e-Nafaz-e-Shariat-e-Mohammadi* (TNSM), an extremist Sunni group who, inspired by the Taliban, has sought to impose the Sharia in the region. Such attempt, however, were not much successful due to the counterweight of slightly more secular groups and parties (ICG, 2005). In 2001, following the US-led intervention in Afghanistan, the TNSM started recruiting

### Authorities have to provide the safety of displaced persons in their journey back, the basic services in their place of origin, and the reconstruction of local infrastructure, usually destroyed by the fightings. However, Islamabad does not promote any of these actions in the NWFP.

combatants to fight alongside their allies. Although weakened by several deaths and arrests, the remaining militants rallied as a pro-Taliban armed movement and, from July 2007, they started combating the Pakistani government. In one of their first actions, the militants launched offensives in several cities in the Swat Valley in an attempt to create an Islamic state (ICG, 2006b).

In October, when TNSM has already gained control over about 60 towns in the region, the central government started responding with air bombings and military ground actions. These operations produced the largest displacement of persons in Asia in 2007, with estimates ranging from 400,000 to 900,000 persons – the official figures are not reliable and the Pakistani government hampers the access of international organisations for further investiga-

tions (IDMC, 2008, HRCP, 2008).

The geographical limits with the FATA also contribute to the turbulence and instability of the NWFP for two reasons. First, because the Taliban who seek for shelter in the mountains of the tribal areas eventually reach the NWFP. Furthermore, there is an important flow of displaced persons from the FATA to the province: at least 80,000 people were forced to leave their homes towards the NWFP due to violent clashes in the tribal areas (IDMC, 2008).

### The arduous return

There are several causes for displacement in Pakistan: earthquakes, cyclones, floods, armed conflicts and development projects in some areas (IDMC, 2008). Following the proposal stated in the first section, however, I have restricted this analysis to only one of these causes – armed conflicts – and to a single region – the Swat Valley, in the NWFP. They are now analysed in the light of the last section of the Principles, related to the return, resettlement and reintegration of IDPs (principles 28 to 30).

According to the Principles, the competent authorities are responsible for establishing the conditions and means for the voluntary return of IDPs or their resettlement in another part of the country, and for facilitating the process of reintegration (Principle 28.1). To achieve the objectives of this essay, I shall treat security as one of the conditions and the programmes and strategies aiming the return of IDPs as one of the means.

Since displaced persons have been forced or obliged to leave their homes “in particular as a result of or in order to avoid the effects” (see definition above) of widespread

violence and armed conflicts (among others), the ability of the competent authorities to provide them security becomes a crucial factor for their return. The perception of recurrent fighting or the feeling of insecurity in the Swat Valley, which have been reinforced by the failure of the

peace agreements signed between the central government and local forces (ICG, 2006a, 2006b), clearly discourages the return of displaced persons – or at least causes some delay. The lack of security (or the perception of insecurity) also affects the IDPs camps established by international organisations such as the UNHCR (IDMC, 2008, IRIN, 2008, HRCP, 2008).

Islamabad, however, cannot guarantee such security to the displaced persons due to the lack of both economic resources and political capability. The prospects for the cessation of hostilities seem even less encouraging if we remember that the political turmoil in the country reflects, partially, inter-tribal tensions and, especially in the NWFP, tensions between the provincial and the federal authorities (UNHCR, 2007).

The programmes and strategies directed to the displaced persons are the means used to ensure their return “in safety and with dignity”. In this sense, authorities have to provide, amongst others, the safety of displaced persons in their journey back; the basic services in their place of origin, such as schools, roads, and health centres; and the reconstruction of local infrastructure, usually destroyed by the fightings. However, Islamabad does not promote any of these actions in the NWFP and the few ongoing initiatives – which are clearly inadequate – were initially proposed by the provincial governments (IDMC, 2008). Besides the differences in political interests that undermine the implementation of such actions, it is noteworthy to stress that

### **The virtual collapse of Pakistan’s economy makes any financial assistance or economic compensation for the returnees almost impossible. Islamabad cannot even enforce property rights, hampering the conditions of those people who, after returning, found their homes occupied by others.**

the financial resources needed to establish and sustain those programs are scarce in an economy with inflation rates at about 30 percent – and in talks with the IMF to obtain emergency financial aids (The Economist, 2008b).

Attaining success in the return of those persons also requires the effective participation of IDPs in the planning and development of the actions and programmes aiming their return and reintegration (Principle 28.2). Including IDPs is an important step for undermining possible feelings of exclusion and for giving them a sense of dignity, frequently lost as a result of displacement (Frederick, 2007). Moreover, the interests of the IDPs can be very different, depending on the hardships suffered during the displacement and on the reality they face after returning home (IRIN, 2008, HRCP, 2008). Therefore, who is in a better position than the IDPs themselves, the target audience of those actions, to assert their needs? In the Swat Valley, however, the dialogue between local authorities and militants and the central government is precarious due to political and religious differences – even the peace agreements signed between Islamabad and the local forces have failed (ICG, 2006b, 2007).

Also according to the Principles, it is crucial that the returnees do not suffer any discrimination after their return (Principle 29.1). However, the Pakistani government has just incipient capabilities to address such issue, especially if we take into account the aspects of religion, gender and resentment. TNSM religious fundamentalism too often leads to bombings against music and video shops, Internet access local stations and schools for girls (IDMC, 2008). It is also possible that people who remained resent the return of those who have left their homes, a situation that can hamper the sharing of the already limited resources and

may proportionate discrimination regarding the use of the existing infrastructure. Finally, it is necessary to consider the role of women in the strategies of return, since they often assume new social roles when other family members die (Shoemaker, 2002) – too often, men remain in the Valley to guarantee their homes, but it is not infrequent that they become victims of the conflict before the return of their families (IDMC, 2008).

In regard to Principle 29.2, Islamabad is not able to ensure the recovery of IDPs’ property. In the Valley, after the first levy of displacement, many persons returned and found their homes destroyed as a result of the bombings carried out by the government troops (IDMC, 2008).

The virtual collapse of Pakistan’s economy makes any financial assistance or economic compensation for the returnees almost impossible. Moreover, with the weakened rule of law, Islamabad cannot even enforce the very right of property, hampering the conditions of those persons

who, after returning, find their homes occupied by others (IDMC, 2008) – who, in turn, pledge the right not to leave, since they have not “abandoned” the place.

With the clear debility of the central government, other states or organisations sought to assume the responsibility to protect the displaced. Humanitarian organisations, however, have been granted a restricted access to the Swat Valley, in a clear contrast to the last principle of the document in reference. Such access is limited or even inexistent due to both the precarious security conditions and to the Taliban militants, who threaten to attack the camps of displaced persons established by humanitarian organisations (IDMC, 2008). In the Swat Valley, whilst not completely impeding the access of those organisations – as in other regions of the country (IDMC, 2008) – the central government has limited the freedom of press, preventing some facts – such as the number of displaced persons – from being accurately assessed and published.

#### **Final remark**

In this brief essay, I sought to point out some of the difficulties faced by IDPs in their return to the Swat Valley. The case study was chosen due to the large number of displacements in 2007, but the difficulties in the region can be generalised to the entire country as the Pakistani state is unable to comply with one of its most basic functions: to ensure the safety of its citizens.

The analysis has found that the solution to the return of IDPs to the Swat Valley – just as in other regions or countries in similar situation – requires deep and long-lasting measures that tackle the root-causes of the conflict. Accordingly, any strategy that neglects the restoration of the Pakistani state, including strengthening the rule of law

and the economic activity, will be incomplete. Moreover, if displacement is to be understood as a process, it is also necessary to adopt simultaneously bottom-up and top-down strategies of action to the protection of IDPs, especially through their inclusion in the creation and development of such strategies and through the cooperation between the IDPs and civil society, provincial governments, international organisations and the central government.

However, if the circumscription of displaced persons to states border means that their protection is under the responsibility of the state in which they are, on the other hand, the absolute respect for territorial sovereignty prevents greater involvement of the international community in situations where the state is unable to meet such responsibility. It is therefore urgent to forge, within the international community, a better understanding on the serious limitations and implications of the absolute respect for the principle of state sovereignty (which clearly is reflected in the Principles), some of which I have sought to point out in this essay.

## References

Frederico, Margarita et. al. (2007) "Building community following displacement due to armed conflict: a case study" *International Social Work* 50(2):171-184.

HRCP: Human Rights Commission of Pakistan (2008) *HRCP Annual Report – State of the Human Rights in 2007*, [http://www.hrcp-web.org/hrcpDetail\\_pub3.cfm?proId=528&catId=173](http://www.hrcp-web.org/hrcpDetail_pub3.cfm?proId=528&catId=173) [20 Feb 2009].

ICG: International Crisis Group (2005) "The state of sectarianism in Pakistan" Asia Report n°95, 18 April 2005, [http://www.crisisgroup.org/library/documents/asia/south\\_asia/095\\_the\\_state\\_of\\_sectarianism\\_in\\_pakistan.pdf](http://www.crisisgroup.org/library/documents/asia/south_asia/095_the_state_of_sectarianism_in_pakistan.pdf) [21 Feb 2009].

\_\_\_\_\_ (2006a) "Pakistan: the worsening conflict in Balochistan" Asia Report n°119, 14 September 2006, [http://www.crisisgroup.org/library/documents/asia/south\\_asia/119\\_pakistan\\_the\\_worsening\\_conflict\\_in\\_balochistan.pdf](http://www.crisisgroup.org/library/documents/asia/south_asia/119_pakistan_the_worsening_conflict_in_balochistan.pdf) [22 Feb 2009].

\_\_\_\_\_ (2006b) "Pakistan's tribal areas: appeasing the militants" Asia Report n°125, 11 December 2006, [http://www.crisisgroup.org/library/documents/asia/south\\_asia/125\\_pakistans\\_tribal\\_areas\\_\\_appeasing\\_the\\_militants.pdf](http://www.crisisgroup.org/library/documents/asia/south_asia/125_pakistans_tribal_areas__appeasing_the_militants.pdf) [22 Feb 2009].

\_\_\_\_\_ (2007) "Pakistan: the forgotten conflict in Balochistan" Asia briefing n°69, 22 October 2007, [http://www.crisisgroup.org/library/documents/asia/south\\_asia/b69\\_pakistan\\_the\\_forgotten\\_conflict\\_in\\_balochistan.pdf](http://www.crisisgroup.org/library/documents/asia/south_asia/b69_pakistan_the_forgotten_conflict_in_balochistan.pdf) [22 Feb 2009].

IDMC: Internal Displacement Monitoring Centre (2008) *Pakistan: Displacement ongoing in a number of regions – A profile on the internal displacement situation*, 15 May 2008, [http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/\(httpCountries\)/D927619B0A8659BB802570A7004BDA56?opendocument&count=10000](http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/(httpCountries)/D927619B0A8659BB802570A7004BDA56?opendocument&count=10000) [23 Feb 2008].

IRIN: Integrated Regional Information Networks (2008) "Pakistan: Latest news and features" <http://www.irin-news.org/Asia-Country.aspx?Country=PK> [2 Feb 2008].

Mooney, Erin (2005) "The concept of internal displacement and the case for internationally displaced persons as a category of concern" *Refugee Survey Quarterly* 24(3):9-26.

UN: United Nations (1998) *Report of the Representative of the Secretary-General, Mr, Francis M. Deng, submitted pursuant to Commission resolution 1997/39, Addendum: Guiding Principles on Internal Displacement, E/CN.4/1998/53/Add.2* <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G98/104/93/pdf/G9810493.pdf?OpenElement>, [21 Feb 2009].

Shoemaker, Jolynn (2002) "In War and Peace: Women and Conflict Prevention" *Civil Wars* 5(1):27-54.

The Economist (2008a) "A hydra-headed monster: Al-Qaeda may have been cut down in Afghanistan, but it is growing in Pakistan's border area", *The Economist*, Jul 17th 2008, [http://www.economist.com/specialreports/displaystory.cfm?story\\_id=11701231](http://www.economist.com/specialreports/displaystory.cfm?story_id=11701231) [19 Feb 2009].

\_\_\_\_\_ (2008b) "The last resort: as its friends make their excuses, Pakistan turns to an old bogey", *The Economist*, Oct 23rd 2008, [http://www.economist.com/world/asia/displaystory.cfm?story\\_id=12480386](http://www.economist.com/world/asia/displaystory.cfm?story_id=12480386) [21 Feb 2009].

UNHCR: United Nations High Commissioner for Refugees (2007) "Country Operational Plan 2008: Pakistan", 1 Sept 2007, <http://www.unhcr.org/home/PROTECTION/46f789732.pdf> [21 Feb 2009].

# A esperança e o poder

Nesta segunda metade de janeiro de 2009, é difícil contemplar a cena internacional sem dedicar atenção à mudança na presidência dos Estados Unidos. O país mais poderoso do mundo substituiu George Bush, geralmente apontado como um dos piores mandatários da sua história, por Barack Obama, primeiro presidente americano negro e que, pelo seu carisma e por sua mensagem, desperta enormes esperanças na sua própria nação e no mundo.

Com uma campanha desenvolvida sob o signo da mudança (*change*) e sua vitória marcada por uma afirmativa de confiança na capacidade de realização de seu país (*yes, we can!*), o novo presidente, simbolicamente, concretiza ele mesmo a capacidade de auto-renovação da sociedade americana. Em certo sentido, ele materializa o sonho de Martin Luther King de um país em que as pessoas seriam julgadas pelo que são e não pela cor da sua pele. É inegável que Obama assume, entretanto, em circunstâncias internas e externas particularmente árduas. As economias americana e mundial atravessam aquela que é considerada sua mais séria crise desde a Grande

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

Depressão, o país luta duas guerras em terras distantes (Afeganistão e Iraque) e enfrenta o desafio de delas sair tão airoso quanto possível. Paralelamente, a situação do Oriente Médio, explosiva há décadas, tornou-se dramática com a tragédia humana de Gaza, que coloca sob enorme pressão a diplomacia americana e sua tradicional orientação pró-Israel. Tudo isso num momento em que a opinião mundial se revela particularmente crítica dos ataques israelenses aos palestinos e a comunidade internacional espera que Washington, sob o novo presidente, assuma uma orientação mais multilateralista e menos arrogan-

**Maior potência econômica e militar do planeta, os EUA provavelmente manterão tal posição nas próximas décadas, mas sua capacidade de determinar a estrutura da ordem internacional e o curso dos acontecimentos mundiais tem diminuído, especialmente desde a implosão do bloco soviético.**

te do que a da administração anterior.

Tais problemas, prioritários e urgentes, desenvolvem-se contra o pano de fundo de questões mais duradouras e pelo menos tão importantes, como as da mudança climática e da segurança energética, cujo adequado equacionamento – da mesma forma que o dos anteriormente citados – exige um grau de entendimento e cooperação inter-

nacionais até agora pouco evidentes. Do ponto de vista das demais nações, uma pergunta basilar que se coloca é, pois, a de que atitude o novo mandatário pretende que os Estados Unidos, marcados por um passado recente de unilateralismo autoritário, assumam na solução de tais problemas, num mundo a que Richard Haass se refere como caracterizado pela “não-polaridade”<sup>1</sup>.

Maior potência econômica e militar do planeta, os EUA provavelmente manterão tal posição nas próximas décadas, mas sua capacidade de determinar o curso dos acontecimentos mundiais e a própria estrutura da

ordem internacional tem diminuído ao longo de várias décadas, especialmente desde a implosão do bloco soviético. Não se trata de decadência ou de declínio dos Estados Unidos em termos absolutos, mas de uma evolução da realidade mundial decorrente de vários fatores. Em primeiro lugar, o crescimento relativo de outros países. Inicialmente, grandes potências

tradicionais – tanto aliadas como inimigas de Washington durante a II Guerra Mundial – cujas economias haviam sido arruinadas pelo conflito recuperaram sua projeção internacional. Assim, já na década de 1960, tornou-se frequente a referência à Triáde – Estados Unidos, Europa Ocidental e Japão – como núcleo de poder do mundo capitalista. Naquele estágio, uma certa difusão do poder econômi-

## **A implosão do bloco soviético modificou os condicionantes da atuação política das potências tradicionais e dos países emergentes, permitindo-lhes maior desenvoltura na conduta de suas respectivas políticas externas.**

co tinha, entretanto, escassas repercussões políticas, dada a necessidade de manter a coesão ocidental frente à ameaça soviética. Paralelamente, alguns países em desenvolvimento foram-se tornando atores internacionais crescentemente significativos, mas, também nesse caso, sua atuação internacional era condicionada em grande medida pelo bipolarismo que dominava a ordem mundial. No começo da década 1970, o ordenamento econômico internacional criado, sob a liderança americana, ao fim da II Guerra Mundial sofreu seu primeiro golpe formal com o término da conversibilidade do dólar em ouro e o subsequente fim do sistema de paridades fixas estabelecido em Bretton Woods. Apesar dos enormes déficits americanos em contas correntes, o dólar continuou – e ainda continua – a ser, entretanto, a moeda-reserva por excelência. Como já comentei em outra ocasião, tudo se passou como se, para assegurar a proteção dos Estados Unidos contra o perigo soviético, os principais países capitalistas – na época especialmente os da Europa Ocidental e o Japão – concordassem em financiar a liderança de Washington sobre eles mesmos. Finalmente, já em 1989-91, a implosão do bloco e, a seguir, do próprio Estado soviéticos modificaram os condicionantes da atuação

política de todos esses novos atores – tanto potências tradicionais quanto países emergentes – possibilitando aos integrantes das duas categorias, na ausência de uma ameaça externa aglutinadora, muito maior desenvoltura na conduta de suas respectivas políticas externas. Assim, o fim de uma das duas superpotências que durante mais de quatro décadas tinham dominado a cena mundial não levou o mundo

ao unipolarismo, como num primeiro momento se chegou a imaginar, mas ao não-polarismo.

No tocante à estrutura jurídico-institucional da comunidade internacional, passou-se a discutir – não mais como um utópico problema de equidade, mas como uma questão de conveniência prática – o aumento do número de membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU e uma maior participação de países em desenvolvimento nas decisões de instituições como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. Paralelamente, um número de países em desenvolvimento, entre os quais o Brasil, passou a ter um peso considerável em grandes negociações comerciais da Organização Mundial de Comércio, como a rodada de Doha, que antes eram praticamente decididas entre os Estados Unidos, a União Européia e o Japão.

Ao mesmo tempo, o inexorável avanço da globalização, decorrência sobretudo do progresso tecnológico na área da informação e dos transportes, aumentou o poder e a autonomia de organizações transnacionais legais e ilegais, limitando indiretamente a capacidade de atuação dos estados nacionais, grandes e pequenos.

É nesse contexto de difusão do poder internacional – que necessa-

riamente limita o peso relativo dos Estados Unidos – que Barack Obama assume a presidência do seu país. Trata-se de tarefa bem mais complexa do que a de conduzir os destinos de uma potência hegemônica.

Os primeiros sinais são de que o novo mandatário americano tem consciência não só dos reclamos da opinião nacional e internacional, mas também das realidades do “mundo não-polar” no qual seu país ainda terá um papel de liderança, mas que, para melhor defender seus próprios interesses, já não deve tentar comandar.

A decisão de tomar as medidas necessárias para fechar a base de Guantánamo é um passo no sentido do reencontro da sociedade americana com alguns dos valores tradicionais, como os direitos humanos, que a fizeram respeitada internacionalmente. A de sair do Iraque num prazo de dezesseis meses pode ter resultado do mero reconhecimento da ineficácia da empreitada iraquiana, mas significa também o fim de uma aventura militar baseada no embuste e contrária ao direito internacional, a qual acabou por tornar-se altamente impopular interna e externamente.

A nova Secretária de Estado, Hillary Clinton, deixou claro em seu depoimento no Senado que, de três áreas externas nas quais sua Secretaria será chamada a opinar – defesa, diplomacia e desenvolvimento –, a primeira será vista sempre como o último recurso, o que transmite a impressão de que o novo governo estará menos inclinado a recorrer à força do que o anterior. Esquivou-se também de falar sobre as medidas que pretende tomar nos seus primeiros dias no cargo, declarando que só agiria depois de consultar os países aliados, reforçando assim a noção de que a administração Obama tenderá para o multilateralismo. Por sua vez, Timothy Geithner, indicado para Secretário do Tesouro<sup>2</sup>, declarou no mesmo órgão do Legislativo americano que o presidente Obama tem dito que quer reformar o Fundo Monetário Internacional (FMI) para aumentar a representa-

ção dos países em desenvolvimento. “Precisamos mandar um sinal forte de que estamos prontos a dar ao países em desenvolvimento dentro do FMI uma voz que corresponda a sua importância na economia mundial”<sup>3</sup>. Não se trataria, pois, de mero gesto político, mas do reconhecimento da realidade econômica contemporânea.

No momento em que escrevo, ainda em fins de janeiro, seria evidentemente prematuro emitir juízos categóricos sobre a gestão de um presidente empossado há menos de dez dias e cujas atitudes já têm, inevitavelmente, suscitado críticas até de alguns de seus partidários mais exaltados e intransi-

gir o funcionamento futuro do sistema. Para Paul Krugman, vencedor do Prêmio Nobel de economia em 2008 e simpático ao atual presidente americano, “temos pessoas muito inteligentes no novo governo, o que é uma boa coisa. O problema é a dimensão da crise que Obama tem de enfrentar.” E confessa que “no curto prazo, estou muito nervoso.” Na sua avaliação, é provável que, nos próximos meses, se tenha um plano de recuperação ainda insuficiente, embora, no final, se acabe fazendo “o que é necessário”. Até lá, porém, o desemprego nos EUA poderá exceder os 9% e o plano de socorro aos bancos parece capaz de “evitar

nos, em contraste, tendem para o conservadorismo econômico e a confiar na sabedoria coletiva das forças de um mercado tão pouco regulado quanto possível. E essa discrepância ideológica tem-se acentuado a partir dos anos 1980<sup>5</sup>, o que torna mais problemática a negociação de posições econômicas bipartidárias. É verdade que os democratas detêm a maioria no Congresso, mas os republicanos têm votos suficientes para exercer considerável ação obstrutiva – e as principais medidas internas a serem adotadas dependerão de aprovação legislativa. Assim, Obama poderá ter pela frente uma estrada pedregosa.

## O problema central da administração George W. Bush parece ter sido a tendência a um arrogante unilateralismo e ao recurso à força em situações em que o *soft power* teria sido mais frutífero.

gentes. Apesar disso, eleito com 53% do voto popular, o novo mandatário é hoje, segundo as pesquisas, visto com otimismo por 79% da opinião do seu país, certamente um exemplo de rara popularidade num candidato recém-empossado. Resta saber em que medida o presidente Obama terá a capacidade e/ou as condições objetivas necessárias para corresponder a tanta esperança.

Na área econômica, aquela que, na atual situação de crise americana e mundial, requer ação mais urgente, as razões de preocupação parecem evidentes. O déficit orçamentário previsto é da ordem de US\$ 1,2 trilhão, cerca de 8% do PIB americano, sem contar o programa de estímulo submetido ao Congresso, que, se aprovado, deverá custar US\$ 825 bilhões em dois anos. A maior parte dos analistas considera que tal injeção de recursos não é exagerada nas atuais circunstâncias, mas é igualmente claro que um desequilíbrio fiscal dessa magnitude não se poderia sustentar por muitos anos. Trata-se, pois, de tomar as medidas imediatas para sair da crise e, ao mesmo tempo, iniciar aquelas necessárias para corri-

catástrofes, mas não é suficiente para recuperar o sistema.” Um grande problema, no seu entender, é que “é muito difícil injetar capital em bancos fundamentalmente insolventes”. E chega à conclusão de que, no caso das maiores instituições financeiras americanas, sua aquisição pelo governo pode ser “a única alternativa disponível.”<sup>4</sup> Tal avaliação é certamente polêmica, entretanto, vinda de um dos mais conceituados economistas dos Estados Unidos, dá bem uma idéia de algumas das dificuldades que a crise atual suscita para as autoridades daquele país e – ainda que em menor grau e de formas distintas – do mundo.

A esses problemas, que poderíamos qualificar de essencialmente quantitativos ou operacionais, somam-se as inevitáveis divergências quanto à própria natureza das medidas a serem adotadas. Os democratas, partido de Obama, têm uma orientação predominantemente liberal (na acepção americana do termo), favorecendo maior regulamentação do mercado e, genericamente, uma posição mais ativista do Estado na promoção da prosperidade nacional. Os republica-

podem ser menos prementes, mas não mais tratáveis. O objetivo da política externa de qualquer país é criar um ambiente internacional tão favorável quanto possível à promoção de seus interesses nacionais. Isto é particularmente aplicável à política de grandes potências, que têm interesses mais abrangentes e maior capacidade de influência sobre a cena internacional. No caso de Washington, a administração anterior parece ter-se afastado de tal meta em áreas importantes como mudança climática, segurança energética e mesmo na dimensão política da tão propalada “guerra ao terrorismo”. Sem tentar diagnósticos setoriais descabidos neste breve ensaio, o problema central parece ter sido a tendência a um arrogante unilateralismo e ao recurso à força em situações em que o *soft power* representado pelo exemplo, pela persuasão e pela consulta e cooperação com os aliados teria sido mais frutífero.

Evidentemente, a crítica retrospectiva é fácil e, de modo geral, os sinais até agora emitidos pelo atual presidente parecem encorajadores. Na prática, entretanto, como diz em linguagem coloquial o ditado popular, “o uso do cachimbo faz a boca torta” – e a passagem de comandante a líder, de potência hegemônica a *primus inter pares*, exigirá da atual administração americana um difícil equilíbrio de prudência, firmeza sem arrogância, e

senso de oportunidade. Sem tal combinação, será fácil resvalar para a pusilanimidade ou de volta para o autoritarismo. Nenhuma das duas hipóteses seria boa para os EUA ou, em última análise, desejável para o mundo.

Finalmente, caberia, ainda que brevemente, uma palavra sobre a situação do Brasil neste complicado jogo de forças em perspectiva. É comum que boa parte da imprensa brasileira, a cada mudança de governo em Washington, especule sobre se a nova administração americana terá mais interesse pela América Latina do que a anterior, como se isso, por si só, fosse algo positivo. Historicamente, o interesse dos EUA pela América Latina muitas vezes teve caráter prejudicial ou mesmo predatório. O importante seria, pois, conhecer, na medida do possível, as linhas gerais da política que se pode esperar de qualquer nova administração americana no tocante à nossa região, não saber, em abstrato, se há maior ou menor interesse por ela. Em tese, poderia até ser preferível que o interesse fosse menor... Isto não significa cair no extremo oposto de culpar Washington por todos os males do continente – o que, em última análise, não deixa de ser uma forma de subserviência com sinal trocado. O problema dos países latino-americanos não é simplesmente ocupar um

lugar na agenda dos dirigentes americanos, mas estabelecer uma relação adequada e mutuamente proveitosa com a grande potência setentrional.

Tais considerações são particularmente aplicáveis ao caso brasileiro. O Brasil adquiriu uma relevância internacional que o distingue de qualquer percepção geral e inespecífica de América Latina. Na grande imprensa internacional, ele é mais frequentemente mencionado como um dos BRICs do que como mais um país latino-americano. Isso não significa pregar o descaso pelos demais países em desenvolvimento do continente, que devem ter e sempre terão alta prioridade no quadro da nossa política externa. Simplesmente, nossa política continental – com os demais latino-americanos e com os EUA – se insere no quadro de uma visão internacional mais ampla, de âmbito necessariamente mundial. Em relação aos Estados Unidos, não podemos nem aceitar uma suposta “liderança natural” de Washington no continente nem cair na linha oposta, hoje representada pelo grupo “bolivariano”, que vê os EUA como a origem de todos os males da América Latina. Trata-se tão somente de cultivar uma relação madura, de cooperação bilateral e de diálogo sobre assuntos mundiais entre dois países de peso no Hemisfério Ocidental, cada um dos quais, apesar da evidente assimetria entre ambos,

tem percepções e interesses próprios no continente e no mundo. Também aqui, o que foi publicado sobre o telefonema de Obama a Lula parece indicar um bom começo.

Em suma, de todas as considerações acima feitas, ainda essencialmente exploratórias, sobre a posição dos Estados Unidos no “mundo não-polar” e as perspectivas da incipiente administração Barak Obama, fica a pergunta básica de se o novo mandatário americano terá o poder – no sentido da capacidade de converter intenções em realizações eficazes – de corresponder à esperança despertada pela sua eleição.

## Notas

- <sup>1</sup> Haass, Richard N., “The Age of Nonpolarity”, *Foreign Affairs*, May/June 2008, pág. 44.
- <sup>2</sup> No momento em que escrevo, sua nomeação ainda não foi aprovada pelo Senado.
- <sup>3</sup> Citado em Nogueira Batista Jr, Paulo, “Obama e o Brasil”, *O Globo*, 24/01/2009, pág. 7.
- <sup>4</sup> Krugman, Paul, entrevista publicada em *Valor* de 23-25/01/2009, seção *EU&fim de semana*.
- <sup>5</sup> Sobre o assunto, v. interessante artigo de Celso Roma em *Valor*, 27/01/2009, pág. A8.